



# PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2018 | ISSN 2543-8190

XIX

TOM

3

ZESZYT

III

CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Justyna Przywojska

Paweł Morawski

# Zarządzanie procesem rewitalizacji



WYDAWNICTWO  
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK



# PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2018 | ISSN 2543-8190

XIX

TOM

3

ZESZYT

III

CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:

Justyna Przywojska

Paweł Morawski

# Zarządzanie procesem rewitalizacji



WYDAWNICTWO  
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

Redakcja naukowa: Justyna Przywojska, Paweł Morawski

Korekta: Agnieszka Śliz, Emilia Śliz

Skład i łamanie: Agnieszka Śliz

Projekt okładki: Marcin Szadkowski

©Copyright: Społeczna Akademia Nauk

ISSN 2543-8190

Wersja elektroniczna wydania jest wersją podstawową.

Publikacja jest dostępna na stronie: [piz.san.edu.pl](http://piz.san.edu.pl).



WYDAWNICTWO  
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

## Spis treści

<b>Aleksandra Jadach-Sepiolo</b> , <i>Program rewitalizacji jako rodzaj umowy społecznej</i> .....	5
<b>Justyna Przywojska</b> , <i>Revitalisation Committee – a Form of the Co-management of the Revitalisation Process on the Example of the City of Łódź</i> .....	15
<b>Michał Sobczak, Łukasz Kozar</b> , <i>The Role of the Partnership in the Revitalisation Process</i> .....	27
<b>Izabela Rącka, Beata Wenerska</b> , <i>Partycypacja społeczna w procesie rewitalizacji</i> .....	37
<b>Agnieszka Barczykowska</b> , <i>Gentryfikacja i zmiany w obrazie przestępczości</i> ....	51
<b>Eliza Farelnik</b> , <i>Sieciowy kontekst rewitalizacji miast</i> .....	65
<b>Paweł A. Nowak</b> , <i>Pobudzanie aktywności społecznej na rzecz rewitalizacji obszarów zdegradowanych</i> .....	79
<b>Bogusława Urbaniak</b> , <i>Regional Senior Policy as a New Public Policy</i> .....	93
<b>Jerzy Krzyszkowski</b> , <i>Rewitalizacja a polityka senioralna</i> .....	105
<b>Paulina Olejniczak-Brząkała</b> , <i>Praktyki społeczne nadodrzan – przykład wrocławskiej rewitalizacji</i> .....	119
<b>Piotr Oleksiak</b> , <i>Społeczne aspekty rewitalizacji w Polsce – dobre praktyki</i> .....	135
<b>Jakub H. Szlachetko</b> , <i>Skutki prawne naruszenia zasady partycypacji społecznej w rewitalizacji. Wykładnia przepisów ustawy i analiza orzecznictwa</i> .....	147
<b>Magdalena Kalisiak-Mędelska</b> , <i>Wykorzystanie logistyki informacji w procesie rewitalizacji</i> .....	165
<b>Aldona Podgórnika-Krzykacz, Justyna Trippner-Hrabi</b> , <i>Zarządzanie wiedzą w projektach rewitalizacji – przykład Łodzi</i> .....	179
<b>Justyna Przywojska, Iwona Wieczorek</b> , <i>Can Local Community Be Smart and Inclusive? Governance and Innovations in Local Social Policy in Poland</i> .....	195



---

## Aleksandra Jadach-Sepiolo

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie

a.jadachsepiolo@gmail.com

# Program rewitalizacji jako rodzaj umowy społecznej

## Revitalization Program as a Type of Social Contract

**Abstract:** The Urban Regeneration Law of 9 October 2015 brought about the strengthening of the importance of participation of various stakeholders in the process of developing revitalization programs and their subsequent implementation. The legislator also defined the formal framework for building co-operation between non-state actors and local authorities in the process of revitalization so that they became equal partners with specific competences, rights and responsibilities. Each revitalization program further specifies them by completing the statutory framework agreed upon in accordance with local needs. That is why it can be assumed that the revitalization program – developed in the participatory procedure – is a kind of social contract. The aim of this article is to present its characteristics from this point of view and to define the social and economic consequences of such an assumption.

**Key words:** urban regeneration, regeneration program, social contract, governance

## Wstęp

Koncepcja umowy społecznej jest jednym z najczęściej stosowanych wyjaśnień legitymizujących istnienie społeczeństwa i przekazywanie władzy wybranej osobie bądź grupie społecznej. Po raz pierwszy terminu tego użył prawdopodobnie uczeń Anaksagorasa – Archelaos, nauczyciel Sokratesa [por. Stawrowski 2010, s. 60; Porębski 1999, s. 10]. Umowa społeczna pojawiła się również w *Obronie Sokratesa* [1992] i *Państwie* Platona [1990, s. 35], a także w *Polityce* Arystotelesa [1964, s. 115]. Współczesna doktryna kontraktuali-

zmu, która opiera się na tej koncepcji, czerpie najwięcej z dzieł trzech filozofów: T. Hobbesa [1954], J. Locke' a [1992] i J.J. Rousseau [1948]. Współcześnie rozwinęli ją przede wszystkim: J.M. Buchanan, J. Rawls [1971], D. Dworkin i D. Gauthier [1986] oraz J. Habermas [2005].

Kontraktualizm jako nurt w teorii filozofii i myśli politycznej zakłada, że każda z jednostek indywidualnie będąc wolna, zawiera z innymi jednostkami „umowę” regulującą wzajemne prawa, ograniczenia i obowiązki. Efektem tych umów jest powstanie społeczności. W dojrzałej formie społeczność ta tworzy społeczeństwo obywatelskie. Twórcy podwalin współczesnego ujęcia umowy społecznej różnorodnie akcentowali przesłanki jej zawarcia [Marszał 2016]. Dla Hobbesa umowa społeczna była koniecznością – drogą do uniknięcia „wojny wszystkich ze wszystkimi” (*bellum omnium contra omnes*) [Bauman, Bauman, Kociatkiewicz, Kostera 2017, s. 30] i wiązała się z koniecznością ustanowienia władzy [Kuniński 2010, ss. 118–122]. Dla Locke' a gwarancją atrybutów naturalnych jednostki był Bóg [Locke 1992], a główną korzyścią wynikającą z umowy – hamowanie naturalnego egoizmu indywidualnego [Marszał 2016, s. 646] oraz wspólne przestrzeganie zasad pod kontrolą wspólnoty [Rau 2010, s. 136]. W pismach Rousseau zawarcie umowy społecznej (*le contrat social*) wynikało z innej przesłanki. Jednostki, ceniąc wolność naturalną, decydują się na ustanowienie społeczeństwa w celu gwarantowania tej wolności. Dzięki temu mogą nadal kierować się swoją wolą, dopóki nie jest ona sprzeczna z wolą powszechną [Pietrzyk-Reeves 2010, s. 157]. Wolność jest więc przestrzeganiem prawa, które samemu się ustanowiło. Chociaż formalnie w tej koncepcji nie ma panującego, to każdy obywatel jest zwierzchnikiem sam dla siebie – nie może działać wbrew społeczeństwu, gdyż działałby wówczas także wbrew sobie. Konstytutywnym elementem koncepcji umowy społecznej jest wolna wola i samoświadomość jednostek decydujących się na jej zawarcie [Rawls 1971].

Zasadniczo koncepcja umowy społecznej wyjaśnia porządek ustrojowy, prawa i obowiązki obywatelskie. Bywa także stosowana jako metafora w odniesieniu do szczególnych sytuacji społecznych, w których jednostki lub grupy społeczne podejmują wspólne decyzje o charakterze ramowych, ogólnych ustaleń modyfikujących dotychczasowe zwyczaje i zasady współżycia konkretnej społeczności (połączonej wspólnym miejscem zamieszkania, pracy zawodowej lub wiekiem). Przykładowo zmiany umowy społecznej wymaga wprowadzenie równości szans obu płci na rynku pracy [Zygmunt 2006]. Może przyjmować formę miękką, w postaci powszechnie obowiązujących deklaracji, konwencji lub kart. Głęboka zmiana umowy społecznej wiąże się ze zmianami w konstytucji (np. prawo do mieszkania, zrównanie praw wyborczych kobiet i mężczyzn) czy w odrębnych ustawach.

Termin „umowa społeczna” odnosi się także do konkretnego rodzaju umów zawieranych między związkami zawodowymi a pracodawcami w celu gwarancji zatrudnienia bądź ochrony warunków pracy<sup>1</sup>.

Koncepcja umowy społecznej jest też popularną metaforą w literaturze przedmiotu służącą wyjaśnieniu zachowań zbiorowych, zarówno w edukacji<sup>2</sup>, na rynku pracy [Zygmunt 2006], w mieszkalnictwie [Flint 2015], jak i w zarządzaniu miastem [Boddy, Parkinson 2005; Heinelt, Sweeting, Getimis 2006; Cava, Mayer 2007; Gisselquist 2012]. W studiach miejskich częściej posługiwano się tą koncepcją, odkąd upowszechniała się idea współzrządzenia (*public governance*) H. Clevelanda [1972, ss. 12–13, za: Anders-Morawska, Rudolf 2015, ss. 34–35], zgodnie z którą następuje rozwój kolegialnych form sprawowania władzy na poziomie lokalnym. Sprzyja to angażowaniu coraz większej liczby interesariuszy w podejmowanie decyzji z wykorzystaniem różnorodnych form partycypacji społecznej.

Artykuł wpisuje się w nurt badawczy poświęcony współzrządzeniu. Zastosowanie koncepcji umowy społecznej w odniesieniu do programowania rewitalizacji nie wynika w tym przypadku jedynie ze znaczenia współzrządzenia w rewitalizacji, lecz przede wszystkim z ujęcia rewitalizacji jako specyficznej usługi publicznej. Program rewitalizacji jest tu rozumiany jako specyficzna forma umowy społecznej, która służy renegocjacji warunków dostarczania dóbr i usług publicznych na obszarze zdegradowanym i jest możliwa do wypracowania w toku pełnych konsultacji społecznych z udziałem wszystkich interesariuszy (współzrządzenie).

W artykule postawiono tezę, że usankcjonowana zapisami ustawy o rewitalizacji partycypacyjna formuła opracowania i uchwalania programu rewitalizacji sprawia, że dokument ten staje się zapisem umowy społecznej dotyczącej obszaru zdegradowanego w gminie. Teza ta nie może podlegać weryfikacji za pomocą metod ilościowych czy jakościowych, ma raczej postać postulatu. Została sformułowana nie w celu wykazania jej prawdziwości w sensie naukowym, lecz aby podkreślić znaczenie programu rewitalizacji jako narzędzia porozumienia różnych interesariuszy co do wspólnych celów, zadań i metod weryfikacji stopnia ich realizacji. Dlatego przyjęto metodę analityczną, której zastosowanie w stosunku do umów społecznych postulował T. Hobbes [1956, ss. 188–189]. Analizę warunków formułowania umowy przeprowadzono w tym przypadku, rozpoczynając od zakresu regulacji prawnych przez formy partycypacji społecznej w tym procesie na zawartości programu rewitalizacji kończąc. Polski model wybrano ze

<sup>1</sup> Na przykład umowa społeczna zawarta pomiędzy związkami zawodowymi a Zarządem Orange Customer Service Sp. z o.o. dotycząca osłon finansowych dla pracowników czy umowa dotycząca zabezpieczenia praw i interesów pracowniczych w procesie konsolidacji i restrukturyzacji Grupy Kapitałowej ENERGA.

<sup>2</sup> Przykładem może być umowa między uczniami a nauczycielem dotycząca celu i zasad edukacji [Zaborowski 1967; Claparède 2006] czy między wychowawczynią w przedszkolu i małymi dziećmi uczącymi się życia społecznego [Montessori 2005; Olczak 2015].



względu na szczegółowe uregulowania w tym zakresie w ustawie o rewitalizacji oraz szerokie zastosowanie konsultacji społecznych wynikające z norm warunkujących kwalifikowalność wydatków na projekty rewitalizacyjne od odpowiedniego poziomu partycypacji na etapie opracowania programu. Punktem wyjścia do analizy programu rewitalizacji jako szczególnej formy umowy społecznej jest przedstawienie zakłócenia warunków umowy na dostarczanie dóbr i usług publicznych w obszarze dotkniętym zjawiskami degradacji.

## Degradacja w przestrzeni miejskiej jako sygnał osłabienia umowy społecznej

Umowa społeczna formułowana na poziomie lokalnym może być w uproszczonej formie traktowana jako wymiana, w której usługi i dobra publiczne są dostarczane przez władzę lokalną, tymczasem mieszkańcy stosują reguły prawa, w tym ponoszą opłaty za korzystanie z dóbr i usług publicznych (transport publiczny, media, drogi, dostępne budownictwo komunalne o akceptowalnym standardzie itp.). Jest to umowa długoterminowa, która zakłada powierzenie władzy lokalnej przez wspólnotę zapewnienia dostępu wszystkim mieszkańcom do korzystania z dóbr i usług, których żaden z mieszkańców samodzielnie nie jest w stanie wytworzyć. Z kolei władza lokalna nie może kontrolować wnoszenia opłat przez wszystkich mieszkańców, jednak przy obniżonym poziomie ich ścigalności nie będzie w stanie dostarczać usługi w wystarczającej ilości lub o pożądanej jakości. Mieszkańcy są więc skłonni kooperować z władzą lokalną – wносить opłaty (*rule abidance*) i jednocześnie nadzorować korzystanie z dóbr i usług przez sąsiadów, zwracając uwagę w razie zaobserwowania niepokojących sygnałów (*social advocacy*) [White, Sepe, Masconale 2014, s. 7]. Podstawą respektowania umowy społecznej jest w tym przypadku skłonność do poddania się regulacji (*rule of law*) [Hadfield, Weingast 2014, s. 23].

Obszary zdegradowane kumulują różnorodne problemy, z których podstawowe dotyczą kondycji lokalnej społeczności i wiążą się z występowaniem następujących negatywnych zjawisk społecznych:

- bezrobocia, zwłaszcza długotrwałego,
- ubóstwa,
- przestępczości,
- niskiego poziomu edukacji i/lub kapitału społecznego,
- niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym.

Zjawiska te są ze sobą powiązane w spiralę degradacji. Natężenie ich występowania na danym obszarze powoduje, że pojawiają się trudności z egzekwowaniem płatności za usługi publiczne, co powoduje zakłócenia działania mechanizmów alokacyjnych, po-

nieważ ubodzy mieszkańcy dzielnic zdegradowanych są już w tym momencie bardziej skłonni do przyjmowania postawy „jeźdźca na gapę” (*free rider*) i unikania opłat za usługi publiczne lub po prostu nie są w stanie ich ponosić ze względu na brak dochodów. Ograniczanie świadczenia usług publicznych na obszarach zdegradowanych w konsekwencji sprowadza się do utrudnień komunikacyjnych, spadku bezpieczeństwa, występowania niedostatków infrastrukturalnych, czyli czynników, które potęgują degradację. Występowanie negatywnych zjawisk na określonym obszarze powoduje z kolei, że wśród mieszkańców tego obszaru wzmacnia się przekonanie, że władza lokalna odstąpiła od umowy społecznej i „nie warto” samemu stosować się do obowiązujących reguł.

B.T. White, S.M. Sepe, S. Masconale udowodnili, bazując na teorii gier, że warunki mieszkaniowe i otoczenie determinują skłonność mieszkańców konkretnego obszaru do poddania się regulacji, a więc jakość życia jest jednym z fundamentów przestrzegania umowy społecznej na obszarach zdegradowanych [White, Sepe, Masconale 2014, ss. 14–17]. Przy założeniu, że warunkiem każdej umowy społecznej jest porozumienie w dwóch płaszczyznach:

- umowa pomiędzy członkami społeczności (*pactum unionis*),
- umowa pomiędzy społecznością a zwierzchnikiem (*pactum subjectionis*),

należy zauważyć, że w obszarze zdegradowanym wraz z wycofywaniem się władzy lokalnej ze świadczenia usług publicznych o pożądanej jakości i ilości naruszone zostają podstawy umowy w drugiej płaszczyźnie. Tym samym pierwsza część umowy zmienia swój charakter – mieszkańcy zamiast wspólnie respektować przyjęte reguły, wspólnie od nich odstępują. Jest to proces rozciągnięty w czasie; im dłużej występują zjawiska degradacji, tym bardziej dotkliwe są ich skutki, ponieważ więcej osób „wypowiada” warunki umowy władzy lokalnej. W skrajnej sytuacji, przy całkowitym odcięciu się władzy lokalnej od problemów mieszkańców pozostaje jedynie niepisana i wroga wobec tej władzy umowa pomiędzy członkami społeczności (*pactum unionis*), np. w slumsach.

W tym kontekście warto przytoczyć kategorie wyraźnej i milczącej zgody stosowane przez J. Locke’a. Zgoda wyraźna oznacza deklarację, na przykład przysięgę, zgodnie z którą członek społeczności podejmuje się działać. Z kolei zgoda milcząca ma formę przyzwolenia, braku sprzeciwu bądź postępowania zgodnie z narzuconymi regułami. Zgodę milczącą według Locke’ a wyraża każdy, kto wstępując na obszar danej społeczności, nie kwestionuje zasad, którymi się ona rządzi [Rau 2010, s. 140]. W odniesieniu do obszarów zdegradowanych oznacza to, że zarówno mieszkańcy tego obszaru, jak i jego interesariusze godzą się na utrzymywanie się zakłócenia w umowie społecznej, jeśli nie podejmują działań przywracających ład. Zachowanie to wyjaśnia teoria rozbitych okien (*broken windows theory*), zgodnie z którą degradacja społeczna (szczególnie przestępczość i inne zjawiska niepożądane) narasta wraz z brakiem reakcji na łamanie norm społecznych o niskiej szkodliwości (np. graffiti, wybijanie szyb w pustostanach).

Zgodnie z podejściem T. Hobbesa [Kuniński 2010, s. 113] kluczowe dla każdej umowy społecznej są różnice między stanem jej respektowania a stanem zaniku przyjętych zasad przedstawione w tym podrozdziale oraz czynniki skłaniające członków społeczności do renegocjacji umowy, które będą przedmiotem analizy w dalszej części artykułu.

## Program rewitalizacji jako umowa społeczna

Zaproszenie interesariuszy do wypracowania programu rewitalizacji nie jest celem samym w sobie, stanowi także szansę na renegocjację umowy społecznej z lokalną społecznością.

Określenie katalogu interesariuszy rewitalizacji w polskiej ustawie o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r. [Dz. U. z 2015 r., poz. 1777] nie wynika z analiz teoretycznych, lecz z internalizacji w dokumentach rządowych zasady partnerstwa i partycypacji obecnych w nurcie współrzędzenia [Przywojska 2016, ss. 103–127]. Katalog interesariuszy, zaczerpnięty z ustawy, obejmuje wszystkie podmioty, które powinny być zaangażowane w formułowanie wizji obszaru po zmianach:

- mieszkańców obszaru rewitalizacji,
- właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości,
- podmioty zarządzające nieruchomościami na obszarze rewitalizacji (m.in. spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego),
- mieszkańców gminy innych niż mieszkańcy obszaru rewitalizacji,
- 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,
- JST i ich jednostki organizacyjne,
- organy władzy publicznej.

Pierwszym krokiem w drodze do programowania rewitalizacji jest dokładna diagnoza społeczno-ekonomiczna gminy i wyznaczenie obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji. Wyznaczenie obszaru rewitalizacji i przeprowadzenie pogłębionej diagnozy, a właściwie wyjaśnienie przyczyn występowania negatywnych czynników, ma gwarantować właściwe dopasowanie interwencji publicznej.

Na etapie wyznaczania granic obszaru rewitalizacji zaczynają powstawać ramy specyficznej umowy społecznej, jaką może i powinien stać się program rewitalizacji, a uzgodnienie obszaru, na którym będzie ona obowiązywać, powinno być pierwszym krokiem w tym procesie. Kolejnym etapem programowania rewitalizacji jest określenie wspólne z interesariuszami wizji obszaru rewitalizacji po zakończeniu działań. Wizja staje się podstawową deklaracją w umowie społecznej, przedmiotem tej umowy. Im bo-

gatszy i bardziej dojrzały jest proces konsultacji społecznych towarzyszący opracowaniu programu rewitalizacji, im większa liczba świadomych interesariuszy zaangażuje się w określenie wizji, tym większe są szanse, że będzie ona wiążącym celem dla mieszkańców, przedsiębiorców i innych grup reprezentujących obszar rewitalizacji. Za jedną z barier skuteczności rewitalizacji w gminach uznano niedostatki wizji obszaru po rewitalizacji. Wizja jest przypieczętowaniem umowy społecznej zawieranej przez wszystkich interesariuszy w trakcie programowania rewitalizacji. Jeśli więc ten proces był niepełny bądź fasadowy, wizja też może być ułomna, a w konsekwencji efekty nie odpowiadają zamierzeniom i oczekiwaniom interesariuszy. Kolejnym etapem wypracowania programu jest nabór przedsięwzięć – w tym momencie umowa społeczna zostaje przypieczętowana. O ile we wcześniejszych etapach można założyć milczącą zgodę społeczności i bierny udział w konsultacjach społecznych przyjąć jako wyraz tej zgody, na etapie naboru przedsięwzięć konieczny jest aktywny udział interesariuszy. Zostało to usankcjonowane wymogami wobec programów rewitalizacji w Polsce. Bez projektów zgłoszonych przez podmioty prywatne i finansowanych z ich środków program nie może przejść pozytywnie oceny wynikającej z Wytycznych Ministra Rozwoju dotyczących rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 z dnia 3 lipca 2015 roku aktualizowanych 2 sierpnia 2016 roku, a więc i służyć jako podstawa dofinansowania projektów rewitalizacyjnych ze środków europejskich bądź krajowych.

Kolejnym elementem programu rewitalizacji jako umowy społecznej są warunki jego aktualizacji w zależności od wyników badań monitoringowych oraz – często, choć nie zawsze – w odpowiedzi na potrzeby zmian zgłaszane przez interesariuszy, np. przez komitet rewitalizacji. W ustawowych programach rewitalizacji (gminne programy rewitalizacji) komitet rewitalizacji jest obowiązkowym elementem wzmacniającym partycypację oraz – nawiązując do terminologii charakterystycznej dla koncepcji umowy społecznej – gwarantem *pactum subjectonis*.

## Podsumowanie

Umowa społeczna okazuje się użyteczną metaforą wyjaśniającą zasady programowania rewitalizacji, zwłaszcza jeśli w konkretnym modelu polityki rewitalizacji na poziomie krajowym zostały wprowadzone regulacje wzmacniające rolę różnorodnych interesariuszy w procesie powstawania dokumentu. Władza lokalna poprzez planowane, a następnie prowadzone inwestycje rewitalizacyjne może wykazać respektowanie swojej części umowy, jednak aby poprawie warunków życia towarzyszyła zmiana postaw lokalnej społeczności, niezbędne są projekty miękkie, które mogą pomóc odwrócić skutki degradacji społecznej. Teoria gier w zestawieniu z teorią dóbr i usług publicznych pozwalają wyjaśnić konieczność rozpoczęcia działań rewitalizacyjnych od właściwej diagnozy proble-

mów społecznych i pracy ze społecznością lokalną. Bez tego wszelkie zmiany na obszarze zdegradowanym będą krótkotrwałe, a inwestycje w infrastrukturę nie wpłyną na poprawę jakości życia, ponieważ zmodernizowana lub nowa infrastruktura zostanie prawdopodobnie zniszczona.

## Bibliografia

**Anders-Morawska J., Rudolf W.** (2015), *Orientacja rynkowa we współzrzedzeniu miastem*, seria Akademia Samorządowa, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Arystoteles** (1964), *Polityka*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

**Bauman Z., Bauman I., Kociatkiewicz J., Kostera M.** (2017), *Zarządzanie w płynnej nowoczesności*, bęc zmiana, Warszawa.

**Boddy M., Parkinson M.** (2005), *Competitiveness, cohesion and urban governance* [w:] M. Boddy, M. Parkinson (eds.), *City Matters*, The Policy Press, University of Bristol, Bristol, pp. 407–432.

**Cava A., Mayer D.** (2007), *Integrative Social Contract Theory and Urban Prosperity Initiatives*, "Journal of Business Ethics", Vol. 72, pp. 263–278.

**Claparède E.** (2006), *Wychowanie funkcjonalne*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa.

**Cleveland H.** (1972), *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, Harper&Row, New York.

**Flint J.** (2015), *Housing and the Realignment of Urban Socio-Spatial Contracts*, "Housing, Theory and Society", Vol. 32, No. 1, ss. 39–53.

**Gauthier D.** (1986), *Morals by Agreement*, Oxford University Press, 5th ed., Oxford.

**Gisselquist R.M.** (2012), *Good governance as a Concept and Why This Matters for Development Policy*, Working Paper, No. 30, United Nations University Wider, Helsinki.

**Habermas J.** (2005), *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

**Hadfield G.K., Weingast B.R.** (2014), *Microfoundations of the Rule of Law*, "Annual Review of Political Sciences", Vol. 17.

**Heinelt H., Sweeting D., Getimis P.** (eds.) (2006), *Legitimacy and Urban Governance. A cross-national comparative study*, Routledge Studies in Governance and Public Policy, Routledge, Ney York.

**Hobbes T.** (1956), *Elementy filozofii*, t. II, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

**Hobbes T.** (1954), *Lewiatan*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

**Kuniński M.** (2010), *Problem stanu natury i stanu politycznego w teorii umowy społecznej Thomasa Hobbesa* [w:] Z. Rau, M. Chmieliński (red.), *Umowa społeczna i jej krytycy w myśli politycznej i prawnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, ss. 111–126.

**Locke J.** (1992), *Dwa traktaty o rządzie*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

**Marszał M.** (2016), *Recepcja idei umowy społecznej Jeana-Jacquesa Rousseau w polskiej myśli prawnej w okresie międzywojennym*, „Studia Iuridica Lublinensia”, vol. XXV, 3, ss. 643–657.

Ministerstwo Rozwoju, 2016, Wytyczne Ministerstwa Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020, Warszawa, [online] <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-rewitalizacji-w-programach-operacyjnych-na-lata-2014-2020/> [dostęp: 2.10.2017].

**Montessori M.** (2005), *Domy dziecięce*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa.

**Olczak A.** (2015), *Umowa z dzieckiem w przedszkolu*, Fundacja Edukacja – Demokracja – Rozwój, Zielona Góra.

**Pietrzyk-Reeves D.** (2010), *Republikańska koncepcja umowy społecznej Jana Jakuba Rousseau* [w:] Z. Rau, M. Chmieliński (red.), *Umowa społeczna i jej krytycy w myśli politycznej i prawnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, ss. 152–171.

**Platon** (1992), *Eutyfron. Obrona Sokratesa. Kriton*, Wydawnictwo Antyk, Warszawa (przeł. Wł. Witwicki).

**Platon** (1990), *Państwo*, Akme, Warszawa (przeł. Wł. Witwicki).

**Porębski C.** (1999), *Umowa społeczna. Renesans idei*, Kraków.

**Aleksandra Jadach-Sepiolo**

**Przywojska J.** (2016), *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, seria Akademia samorządowa, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Rau Z.** (2010), *Umowa społeczna w doktrynie Johna Locke' a* [w:] Z. Rau, M. Chmieliński (red.), *Umowa społeczna i jej krytycy w myśli politycznej i prawnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, ss. 127–151.

**Rawls J.** (1971), *Theory of Justice*, Cambridge.

**Rousseau J.J.** (1948), *Umowa społeczna*, wyd. Marian Ginter, Łódź (przeł. A. Peretiatkowicz).

**Stawrowski Z.** (2010), *Idea umowy społecznej w myśli sofistów i Platona* [w:] Z. Rau, M. Chmieliński (red.), *Umowa społeczna i jej krytycy w myśli politycznej i prawnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, ss. 60–67.

**White B.T., Sepe S.M., Masconale S.** (2014), *Urban decay, austerity and the rule of law*, "Emory Law Journal", Vol. 64, No. 1, ss. 1–70.

**Zaborowski Z.** (1967), *Podstawy wychowania zespołowego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.

**Zygmunt A.** (2006), *Postulat równości płci w sferze zatrudnienia i pracy w teorii i praktyce państw Unii Europejskiej i w Polsce*, opublikowana rozprawa doktorska, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Nauk Społecznych, Katowice.

---

## Justyna Przywojska

University of Łódź

Faculty of Economics and Sociology

Institute of Applied Economics and Informatics Department of Labour and Social Policy

justyna.przywojska@uni.lodz.pl

# Revitalisation Committee – a Form of the Co-management of the Revitalisation Process on the Example of the City of Łódź

**Abstract:** The article deals with the current issue of the municipalities' revitalisation implemented as an integrated and participatory process. Its primary aim is to present the organisation and the operating principles of the revitalisation committee which comprise a form of a participatory management of the revitalisation process. The empirical part of the article is based on the example of the Revitalisation Committee in Łódź. The paper can be expected to function as a source of valuable knowledge for both revitalisation theorists and practitioners. Until now, no research has been conducted concerning the activities in the field of revitalisation committees in Poland.

**Key words:** urban revitalization, revitalisation committee, governance, public participation

## Introduction

The article approaches the current issue of the municipal revitalisation implemented in an integrated and participative manner which stems from the provisions of the Revitalisation Act of 9 October indicating the necessity to combine social, economic, technical and spatial activities in revitalisation projects. In addition, the Act shall further expose the rule of participation understood in general as the principle of including versatile groups of stakeholders in the revitalisation planning, management and monitoring.



The holistic approach to process in question referring to the public co-management model also results directly from the provisions of the *Guidelines on revitalisation in operational programmes for 2014–2020* – a document prepared by the Ministry of Economic Development in order to unify the conditions and procedures for the implementation of the operational programmes for the years 2014–2020 for the projects pursuing revitalisation objectives.

Briefly described, the article discusses a relatively new approach to the activities within the field of revitalisation undertaken by Polish local governments. The subjects of this paper can therefore be expected to become a source of valuable knowledge for both revitalisation theorists and practitioners. Until now, no research or study concerning Revitalisation Committees in Poland has been conducted.

The primary goal of the article is to present the operating principles of the Revitalisation Committee as a form of a participatory management of the revitalisation process based on the example of the Committee established in the City of Łódź. This objective is to be achieved by means of clarifying the co-management and partnership rules as key categories of revitalisation, describing the operating principles behind the committees resulting from the Revitalisation Act as well as characterising the organisation and operation of the Committee set up in Łódź. For the purpose of this article, first of all, qualitative research methods were used. Above all, the research included participant observation<sup>1</sup> and the analysis of the existing legal acts of both national and local law as well as the official documents of the City of Łódź Office. The content analysis covered in particular the provisions of the aforementioned Revitalisation Act of 9 October 2015 – to identify and interpret the provisions defining the revitalisation committees' operating principles, the ordinance establishing the Revitalisation Committee of the City of Łódź, the resolution on appointing the Committee and laying down the rules, the minutes of the Committee meetings.

The choice of Łódź as a research area was deliberate since it is one of the three cities which implement pilot programmes of comprehensive revitalisation, along with Wałbrzych and Bytom. For this reason, the city authorities, as one of the first in Poland, established the Revitalisation Committee and thus have a significant experience in implementing projects in the field of revitalisation in a comprehensive manner and applying the participation and partnership principles.

---

<sup>1</sup>The author participates in the Committee meetings as well as in the meetings of the individual commissions as an external expert invited by the chairman of the Revitalisation Committee.

## Revitalisation process: the context of co-management

According to numerous authors, effective and sustainable revitalisation requires the involvement of the local community and building local partnerships [Woolrych, Sixsmith 2013, pp. 216–231; Huston, Darchen 2014, pp. 26–282; Doyle 2004; pp. 582–586]. The participation and cooperation of versatile stakeholders is primarily aimed at making better decisions regarding the revitalisation process. This is particularly connected with the creation of space for multilateral dialogue between them so that they can freely express their point of view [Hearne 2013, p. 173]. Multisectoral dialogue can result in choices and values that come from various individuals and organisations interested in a substantive discussion on the shape of revitalisation. Then, positive results are achieved as a result of such cooperation: the transparency of decision-making processes, new useful knowledge or a jointly developed culture of cooperation in the local environment [Coaffee 2004, pp. 454–447; Shiels and others 2013 pp. 203–2015, Ahmad 2000, pp. 1–38]. Concerning the exercising power at the local level, two fundamental processes are also reflected through the establishment of partnerships – democratisation and decentralization, and consequently a shift from the government to governance at a local level [Rhodes 1997, p. 47].

Revitalisation understood as the healing process of the decaying urban areas is woven into both the concept of managing the development of a modern post-industrial city and the public management concept shaped at the end of the twentieth century known as governance [Przywojska 2016, p. 81]. According to both paradigms, local management consists in integrating and coordinating the resources of versatile stakeholders [Sullivan 2001, p. 2]. It is also referred to as a community governance with the leading role played by the representatives of formal local government structures (*a first among equals*). Some researchers [Clarke and Stewart 1994, pp. 201–204; Stewart 1995, p. 253] also describe this in terms of a cooperation or partnership led by the local authorities (*local authority-led partnerships*).

Literature referring to the co-management issue ('governing without government,' as defined by Rhodes in 1997) emphasises the importance of actors from outside the public sector in two dimensions: co-creation (shaping the political process and making public decisions) and co-production (implementation of both decisions taken and local programmes, public services provided by citizens themselves). These actors are diverse and include, among others, companies, corporations, universities and research organisations, non-profit entities as well as citizens themselves. Multi-stakeholder and multi-sectoral networks are usually built to complement the traditional, that is centralised and command-and-control based, political processes and operational activities [Scholz and Wang 2006, p. 81]. As a result, their functioning is to contribute to the shaping of the inc-

lusive mechanisms of local policies' development and implementation. Stakeholder networks can also have a significant impact not only on the way and effectiveness of mobilising and allocating local resources, but also on the reduction of transaction costs and conflicts [Carlsson and Sandström 2008, p. 37], not to mention the way knowledge is generated and disseminated [Isaac, Erickson, Quashie-Sam, Timmer 2007, p. 32].

Assuming that the paradigm of local government public co-management is the background of the revitalisation process and taking into account the expected future deficit of funds for the urban renewal, partnerships seem to be a particularly appropriate form of urban projects' implementation. Furthermore, they are perceived as a method to both reduce bureaucracy and promote social participation in revitalisation [Mayo, Taylor 2001, pp. 39–61]. According to the OECD report [1990, p. 18], partnership is a system of formal cooperation between several institutions based on a legally contracted or informal agreement, links within the framework of cooperative activities and jointly adopted plans. In Polish literature, Rysz-Kowalczyk [2011, p. 32] considers local partnerships as voluntary relationships between public and non-governmental entities, entrepreneurs and other participants with the aim to combine the strengths, resources and experience of the partners for the more effective performance in public matters of local importance that comprise the subject of common interest.

Partnerships within the framework of revitalisation may function in various ways – from very pragmatic and task-oriented to long-term and transformational. In the first case, shareholders meet to work together on a specific task, and then each of them returns to their individual activities. In the second one, permanent relationships are established and continuous cooperation replaces old activity models [Miller, Ahmad 2000, p. 13]. In turn, Stewart [2002, pp. 6–7] suggests three different partnership models: facilitating, co-ordinating and implementing. He emphasises their role as organisational structures that will overcome political fragmentation in revitalisation.

Partnership in revitalisation can therefore consist in the joint implementation of a specific investment. Versatile types of resources are then combined: non-material, material, financial. Yet, it may also concern the revitalisation's shaping and monitoring when the partners' resources of knowledge, skills and experience are combined. An example of the second type of the partnership is undoubtedly the Revitalisation Committee – the subject of the subsequent paragraphs.

## **Revitalisation Committee: organisation and operating principles under the Revitalisation Act**

The disquisition on revitalisation in the above part of the article was to convince the readers that urban development and renewal should be based on the cooperation of various actors grouped around proper, accepted, understandable and agreed revitalisation programme adapted to the local circumstances. Namely, undertaking joint and organised activities increases the chances of effective use of versatile instruments and methods of public management as well as the resources of cooperation stakeholders. An important issue here is the ability to identify the mutual expectations of all the members of cooperation and to define their competences, functions and tasks [Przywojska 2016, p. 102].

The participation, dialogue, cooperation and social inclusion procedures are clearly indicated in Chapter 2 of the Revitalisation Act. In accordance with the Article 5.1., social participation includes preparation, conduct and evaluation of the revitalisation in a manner ensuring stakeholders' active involvement, including participation in public consultations and in the work of the revitalisation committee. Namely, participation in revitalisation involves in particular:

1. understanding the stakeholders' needs and expectations and the pursuit of the coherence of the envisaged actions with these needs and expectations;
2. conducting educational and information activities addressed to stakeholders about both the revitalisation process, including its essence, objectives and principles resulting from the Act, and the course of the process;
3. initiating, enabling and supporting activities aimed at developing dialogue between stakeholders and their integration around revitalisation;
4. ensuring the participation of stakeholders in the preparation of the documents regarding revitalisation, in particular the municipal revitalisation programme;
5. supporting initiatives aimed at increasing the stakeholders' participation in the preparation and implementation of the municipal revitalisation programme;
6. ensuring the opportunity for stakeholders to express their views during the preparation, conduct and evaluation of the revitalisation process.

According to the above discussed provisions, revitalisation should therefore be carried out not only by the public sector entities, but the process also assumes a wide participation of versatile actors – stakeholders of the revitalisation. Their key categories enlisted in the Act include:

- residents of the revitalised areas as well as owners, perpetual usufruct holders and entities managing real estate in the area, including housing cooperative, commonholds and social housing associations;

- other municipality residents;
- entities running or intending to run an economic activity in the given municipality;
- entities conducting or intending to conduct a social activity in the given municipality, including non-governmental organisations and informal groups;
- local authorities and their organisational units;
- public authorities;
- other entities pursuing the Treasury's powers in the revitalised area.

The above presented list of stakeholders is open-ended and can be expanded in accordance with the local conditions.

An important solution aimed at strengthening the importance of social participation and co-management of the revitalisation processes comprises the revitalisation committee institution. According to the Article 7.1., the committee is an opinion and advisory forum and its composition should include the representatives of not only the local authorities and their administration but also the local community. The committee's activities should embrace the stages of the preparation, programming and implementation of the revitalisation process. The Committee, yet, is not a new body in the municipality and therefore has no commanding competence. Its main task is to formulate guidelines and organise discussions on the course of the revitalisation process. Interestingly, according to the Revitalisation Act, separate revitalisation committees may be established for the designated revitalisation sub-areas.

The Committee is appointed by the executive body of the municipality immediately after the council adopts a resolution specifying its mode of operation and the rules determining its composition. The council needs to adhere to the two basic guidelines: the functions, powers and tasks of the committee should be determined and the selection of the committee members by the groups of stakeholders ought to be ensured. Overall, these principles are intended to lead to the proper organisation of the committee's work. First of all, it is necessary to ensure the composition of the committee which would guarantee the appropriate substantive preparation allowing the proper execution of its tasks and functions. Second of all, the committee's mode of operation needs to facilitate the dialogue and joint development of its opinions. And finally, it is necessary to create an environment that will enable the representation of particular groups of stakeholders in the committee, e.g. NGOs, residents, cultural institutions and entrepreneurs.

The organisational support of the revitalisation committee is ensured by the municipal authority, i.e. the mayor of the city. If the committee expresses its opinion through voting, the representatives of the municipality and its organisational units, municipal legal persons included, do not take part in the vote when it relates to draft documents, the development of which is the task of the mayor.

The above presented principles place the revitalisation committee high in the ladder of social participation [Arnstein 1969] since it represents a permanent, cyclically operating and consisting of various stakeholders organisation involved in the design of local revitalisation policy. However, the Article 7 of the Revitalisation Act arouse my particular concern. According to the provisions of the article in question, the council's resolution regarding the committee's mode of operation either precedes the adoption of the municipal revitalisation programme or takes place not later than 3 months from the day of its adoption. Additionally, public consultations precede the adoption of the resolution. Furthermore, though it does not constitute a local law act, it involves both municipal authorities and revitalisation committee itself since it regulates its activities. In practice, as shown by the example of Łódź, the revitalisation committee established after the conception or adoption of the municipal revitalisation programme has literally no opportunity to engage in the development of the most important document setting revitalisation priorities, objectives and projects. Not only does this significantly weaken the role of the committee as an advisory body, but it also undermines the possibility of co-creating the revitalisation process in such a form – hence, the risk of the existence of 'bureaucratic – formal' committees established through administrative coercion instead of sincere desire for cooperation aimed at the common good of the different users of the revitalisation area. In my view, such a procedure of establishing a revitalisation committee poses the risk of building a system of the apparent (though institutionalised) participation.

## **Revitalisation Committee in the City of Łódź – case study**

The Łódź Revitalisation Committee mentioned in the previous paragraphs was established in June 2017 under the Regulation No. 622/VII/ of the Mayor of the City of Łódź. The Revitalisation Office in the Architecture and Development Department of the City of Łódź Office is responsible for its administrative and organisational support. The Committee consists of 34 members. The particular groups of stakeholders are enlisted in the table below.

**Table 1. Composition of the Revitalisation Committee in Łódź**

Group of stakeholders	Number of members
Residents of the revitalised area	3
Residents from outside the revitalised area	2
Representatives of non-governmental organisations operating in accordance with the Municipal Revitalisation Programme's objectives	3

Representatives of the entities conducting economic activity in the revitalised area	3
Representatives of the commonholds in the revitalised area	3
Property owners in the revitalised area (excluding commonholds)	1
Representatives of the universities	3
Representatives of cultural units in the revitalised area	2
Representatives of schools and educational institutions in the revitalised area	2
Representatives of key network operators	1
Representatives of local economic	1
Experts – specialists for individual GPR strategic objectives	4
Representatives of the City of Łódź, employees of the City Office chosen by the City Mayor	3
Representatives of the City of Łódź, representative of the City Council chosen by the Council	3
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>

Source: own elaboration.

In accordance with the Resolution No. XXXIX/1035/16 of the City Council in Łódź regarding the rules for determining the composition and principles of the operation of the Revitalisation Committee, the Committee performs an opinion-giving and advisory function for the Mayor of Łódź. It is a collegial body (can count up to 45 members) appointed for a four-year-long term, authorised to express opinions, views and recommend solutions in matters related to the preparation, conduct and evaluation of revitalisation. The Committee also participates in the opinion and preparation of draft resolutions and ordinances related to the Łódź revitalisation. Its members may perform their function for no longer than two years. The Committee’s work may involve persons from outside its circle within the advisory and consultative scope. The Committee’s guests, however, have no voting rights.

Information about the recruitment of the Committee members is distributed electronically by the Office, in particular through announcements on the Office’s website at BIP and on the website maintained by the Office. The resolution on defining the rules concerning the composition and operation of the Revitalisation Committee indicates the stakeholders who can sit on the Committee, determines their exact number and requirements for the candidates. The main point here is to correctly fill in the appropriate application forms and to submit recommendations or letters of support from relevant

communities. The recruitment and selection of the candidates is maintained by the Selection Committee appointed by the Mayor of Łódź. It consists of the representatives of the Revitalisation ad hoc Committee, representatives of the Office, members of the Revitalisation Civil Dialogue Committee and independent revitalisation experts. The task of the Selection Committee is a formal and substantive analysis of the candidates based on their competences, recommendations and experience.

The Committee members are appointed by the Mayor of the City of Łódź. The main form of the Łódź Revitalisation Committee's operation comprise its meetings. At the time of writing the article, the Committee held its first meeting, convened by the Mayor of Łódź. There, the presidium was elected and the composition of standing committees operating within the Revitalisation Committee was established. The latter concentrates on specific objectives set out in the Łódź Municipal Revitalisation Programme. A summary of both commissions and revitalisation objectives is presented in Table 2.

**Table 2. Standing Committees in the Łódź Revitalisation Committee**

Committee	Number of members	Priority in Municipal Revitalisation Programme
Standing Committee on Social Affairs	11	Objective I 'Increase social cohesion'
Standing Committee on City Centre	22	Objective II 'Change the city and its centre through revitalisation'
Standing Committee on Entrepreneurship	13	Objective III 'Revive local entrepreneurship'
Standing Committee on the Area of Residence	13	Objective IV 'Revive the area of residence'

Source: own elaboration.

The above table shows two basic conclusions regarding the internal organisation of the Łódź Committee. First of all, there is a disparity between the number of members in the Committee on Social Affairs and the composition of the other three standing committees. This may come as a surprise since the solutions provided by the Revitalisation Act clearly indicate the primacy of social interventions, actions and goals of the revitalisation over its other dimensions. On the other hand, this seems to confirm the common opinion on the marginalisation of social perspective in the practice of revitalisation found in Polish literature. Another possible explanation concerns the obstacles encountered within the realm of revitalisation which may be perceived as so difficult to overcome that there is a lack of specialists willing to face them. Secondly, the table shows that the Committee members may participate simultaneously in the work of several committees. This should be considered a very ambitious solution for it implies the necessity to partici-



pate in numerous meetings on various topics. However, with the social form of the Committee's activities, this solution may prove daunting in the long run. On the other hand, such organisation of the Committee allows for an integrated and comprehensive approach to monitoring Łódź revitalisation. Moreover, just as the versatile spheres and areas of revitalisation mix together, the diverse knowledge of Committee members could be exchanged and therefore enhanced. For example, social participation can be easily found in all four objectives defined in the Municipal Revitalisation Programme (MRP), thus, the involvement in several standing committees gives the opportunity to analyse the participatory processes and procedures in different contexts. As a result, a coherent social participation system may, yet not necessarily, be developed in Łódź revitalisation. Unfortunately, the basic issue with the Łódź Committee's activity is the fact that it was appointed after the Municipal Revitalisation Programme was completed. Thus, its impact on the course of the revitalisation process in Łódź is quite limited. The first Committee meetings have been devoted to discussing the MRP's content. Since it is difficult to question the assumptions already adopted in the Programme, opinions concerning its content and specific revitalisation projects are voiced in an informal way. Noteworthy, the absence of the representatives of public social and employment services in the Committee is surprising. Łódź pilot revitalisation is to be focused on social issues and as such means striving to ensure cohesion and social inclusion. Thus, the efforts are targeted at solving social problems in the revitalised areas and projects are related to residents' social and occupational activation. Given such circumstances, the absence of the above mentioned stakeholders raises astonishment, to say the least, if not doubt about the focus on the social dimension of Łódź revitalisation. Hopefully, all the above-mentioned shortcomings of the Committee's activities will be adjusted over time. Otherwise, its operation can be considered as illusory, though correct from a legal point of view.

## Conclusion

The above discussed considerations as well as the analyses carried out for the purpose of this article serve as a source of the first conclusions concerning the organisation and operation of the revitalisation committees. Regardless of the obligation to establish committees in the municipalities which decided to follow the statutory path of revitalisation, the existence of an entity with an aim to combine versatile stakeholders of this process in a formalised manner seems an appropriate and universal solution. The results of the surveys conducted in 2017<sup>2</sup> indicate that the committees are also established in lo-

---

<sup>2</sup> Joint research conducted by me together with A. Podgórnjak-Krzykacz, PhD, *Public Management and Revitalisation in Polish Municipalities*. In total, the study covered 1257 municipalities, 610 of which carried out revitalisation activities in the last 5 years. 164 municipalities admitted establishing the revitalisation committee.

cal government units that conduct revitalisation notwithstanding the respective provisions. It is therefore assumed that the institution of the committee has been found useful also from the practical point of view. Cooperation of stakeholders representing residents, non-governmental organisations, local business, experts, and finally, local authorities and their administration should lead to combining different resources, providing opportunities for sharing knowledge and generating the new one and, as a result, implementing innovative and socially expected solutions. The condition underlying the effectiveness of such a partnership is, however, its appropriate organisation and actual commitment together with the equality of partners – also at the revitalisation planning stage.

## References

**Arnstein S.R.** (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, JAIP, Vol. 35, No. 4, pp. 216–224.

**Carlsson, L., Sandstrom A.** (2008), *Network governance of the commons*, "International Journal of the Commons", Vol. 2, pp. 33–54.

**Clarke M., Stewart J.** (1994), *The local authority and new community governance*, "Regional Studies", Vol. 28, pp. 201–219.

**Coaffee J.** (2004), *Re-scaling regeneration: Experiences of merging area-based and city-wide partnerships in urban policy*, "International Journal of Public Sector Management", Vol. 17, Iss. 5, pp. 443–461.

**Doyle S.A.** (2004), *Urban regeneration in New York: gardens and grocers*, "International Journal of Retail & Distribution Management", Vol. 32, Iss. 12, pp. 582–586.

**Hearne R.** (2013), *Realising the "right to the city": Developing a human rights based framework for regeneration of areas of urban disadvantage*, "International Journal of Law in the Built Environment", Vol. 5, Iss. 2, pp. 172–187.

**Huston S., Darchen S.** (2014), *Urban regeneration: An Australian case study insights for cities under growth pressure*, "International Journal of Housing Markets and Analysis", Vol. 7, Iss. 2, pp. 266–282.

**Isaac M.E., Erickson B.H., Quashie-Sam S.J., Timmer V.R.** (2007), *Transfer of knowledge on agroforestry management practices: the structure of farmer advice networks*, "Ecology & Society",

**Mayo M., Taylor M.** (2001), *Partnerships and Power in Community Regeneration* [in:]: S. Balloch, M. Taylor (eds.), *Partnership Working, Policy and Practice*, Bristol: The Policy Press.

**Miller C., Ahmad Y.** (2000), *Collaboration and partnership: an effective response to complexity and fragmentation or solution built on sand?*, "International Journal of Sociology and Social Policy", Vol. 20, Iss. 5/6, pp. 1–38.

OECD (1990), *Local Partnerships for Rural Development*, Paris: OECD.

**Przywojska J.** (2016), *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Rhodes R.** (1997), *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham.

**Rysz-Kowalczyk B.** (2011) (red.), *Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*, Instytut Polityki Społecznej WDiNP UW, Warszawa.

**Scholz J., Wang Cheng-Lung** (2006), *Cooptation or Transformation? Local Policy Networks and Federal Regulatory Enforcement*, "American Journal of Political Science", Vol. 50, Iss. 1, pp. 81–97.

**Shiels C., Baker D., Barrow S.** (2013), *How accurately does regeneration target local need? Targeting deprived communities in the UK*, "International Journal of Public Sector Management", Vol. 26, Iss. 3, pp. 203–215.

**Stewart J.** (1995), *A future for local authorities as community government* [in:]: J. Stewart, and G. Stoker (eds.), *Local Government in the 1990s*, Macmillan, London, pp. 249–267.

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

**Sullivan H.** (2001), *Modernisation, democratisation and community governance*, "Local Government Studies", Vol. 27, No. 3, pp. 1–24.

**Woolrych R., Sixsmith J.** (2013), *Placing well-being and participation within processes of urban regeneration*, "International Journal of Public Sector Management", Vol. 26, Iss. 3, pp. 216–231.

---

## Michał Sobczak

University of Łódź

Faculty of Economics and Sociology, Department of Labour and Social Policy

michal.sobczak@uni.lodz.pl

## Łukasz Kozar

University of Łódź, Faculty of Economics and Sociology,

Department of Labour and Social Policy

kozarlukasz@gmail.com

# The Role of the Partnership in the Revitalisation Process

**Abstract:** Revitalisation is the process of deriving degraded areas from the crisis which makes it an essential component of the *Europe 2020 Strategy*. Establishing partnerships between different entities in order to effectively carry out this process in all the necessary dimensions seems crucial. Well-structured partnership improves the efficiency of the revitalisation process which means that better results concerning the local community are obtained. When working improperly, the partnerships can involve some risk which may yet be minimised by proper preparation of the prospective partners.

**Key words:** revitalisation, partnership, degraded area, revitalisation project, partnership agreement

## Introduction

As a process of deriving degraded areas from the crisis, revitalisation becomes an essential component of the *Europe 2020 Strategy* implemented in the European Union member states [*Europe 2020. Strategy...* 2010]. Properly understood, revitalisation is not only a refurbishment and construction project, primarily focused on the protection of the facilities with special architectural and historical qualities, but also, and perhaps above all, a set of activities aimed at creating or managing existing public spaces in a harmonious way with the environment (environmental dimension), preventing negative social phe-

nomena (social dimension) or building an appropriate infrastructure for the development of the entrepreneurship and providing access to various community services (economic dimension) [Przewoźniak 2005; Bleicher and Gross 2010; Kaczmarek 2015]. Thus, similarly to the sustainable development, the revitalisation process aims at achieving a certain integrated order where none of the elements of the initiated changes will dominate the others [Strzelecka 2011].

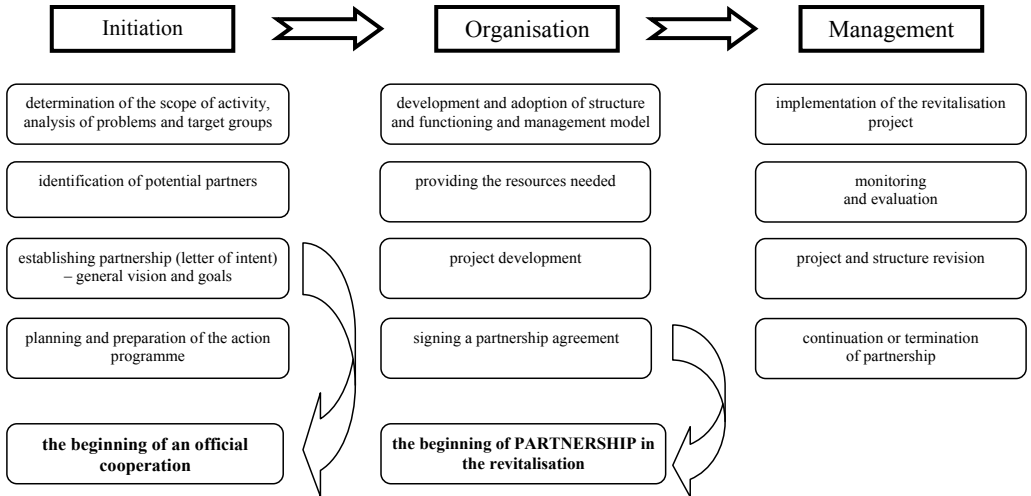
In view of the multidimensionality of the goals presented above, pursuing revitalisation in a coherent and most effective way remains crucial. Hence, the partnerships for revitalisation may be, in the opinion of the authors of this article, a gateway to a success. Therefore, the main purpose of the following study is to present the significance of the partnership in the revitalisation process. Starting from the stages of building partnership and through the benefits and threats analysis, the theoretical considerations below were also supported by the examples of good practices from the Łódź voivodeship area.

## **Stages of an effective partnership in revitalisation**

The decision to enter into a partnership must be well-thought of and supported by significant target benefits for the conducted revitalisation. Certainly, the number of entities participating in the process, as both Polish and foreign examples show, can be a great organisational challenge on the one hand, yet on the other, it can bring tangible benefits [Kozłowski 2013; Zagroba 2016; Pan and Song 2017]. At the same time, potential risks connected with the partnership should be borne in mind [Sadowska and Węsierska-Chyc 2014]. As such, they will be further discussed in the remainder of this article. At this point, however, it is worth considering how the proper process of building the most effective partnership with the least possible risk of failure to fulfil the assumptions of the revitalisation project should look like.

As shown in Figure 1, the process of entering into and functioning of the partnership consists of three key stages: initiating, organising and managing. Each of the them comprises making important decisions affecting not only the entrance into but also the very functioning of the partnership. Appropriate steps taken at each and every stage, especially those aimed at the proper verification of partners, may influence the future implementation of the revitalisation plans. Therefore, the careful analysis of all the most important elements of the above indicated phases is crucial and particular attention should be paid to those of them that will enable the elimination of all the potential threats.

Figure. 1. Stages of building partnerships



Source: own elaboration.

The first of the stages indicated in Figure 1 is related to the intention to initiate the partnership and the steps aimed at accomplishing this purpose. However, it should be emphasised that the scope of the necessary activities ought to be determined in detail before the identification of potential partners and discussions about the future cooperation take place. Thus, a thorough analysis is given to social, economic and environmental problems that will have to be addressed during the revitalisation of a given area [Palicki 2015; Sikorska 2016; Dembicka-Niemiec and Szafranek 2016]. In addition to the problem analysis, target groups particularly interested in the processes must be identified (such as the long-term unemployed or socially excluded). As already mentioned in the introduction, revitalisation comprises not only a visual change of the environment understood as building renovation, but also an attempt to reverse the long-term social exclusion of the residents of the degraded areas [Chądzyńska 2015; Przywojska 2016].

Based on the above analysed issues, potential partners should be identified and possible cooperation need to be offered. In particular, a close relationship of the acquired cooperation partners with the revitalised area should be borne in mind since it would further strengthen the process. Additionally, an assessment ought to be made as to whether the potential partners are interested in a real and effective cooperation. Proper understanding of their intentions will allow avoiding partners who are solely focused on declarative cooperation and keeping up appearances (an attitude which may lead to the failure of the revitalisation project adopted assumptions and as such will be discussed

in detail in the latter part of the article). Perhaps, the properly conducted process aimed at identifying key problems that must be resolved in the revitalisation process will encourage some potential partners themselves to enter into a cooperation. The verification of the partners' intentions should be supported and complemented by the analysis of their potential in relation to the planned activities connected with the revitalisation of a specified area [Ślebocka 2016]. If a given partner can make a significant contribution to counteracting problems occurring in a given area, then the official cooperation should be established. For this purpose, a letter of intent is signed – it covers the overall vision of the partnership and enlists the basic goals. Noteworthy, no financial obligations of the signatories are entailed at this stage of cooperation.

Concluding a more official cooperation than before enables planning and preparation of an action programme. Hence, the second stage of building a partnership, that is related to its organisation, is initiated. An important element of this stage is the joint development and adoption of the partnership's functioning structure. Particular emphasis is put on the choice of an appropriate management model since the efficiency of the undertaken works will largely depend on the further stages of the partnership functioning. Without the full development of a decision-making scheme and the right flow of information within the partnership, as illustrated by the studies carried out so far, it remains impossible to continue its smooth functioning and thus to implement the revitalisation related objectives [Ruffin 2010]. Properly selected management system will also enable the efficient response to crises and possible settlement of disputes that may arise between individual partners at the project implementation stage.

At the partnership organising stage, then, the interested parties need to be provided with the necessary resources and the development of the revitalisation project in the given area has to occur (the purpose of the partnership). It should be borne in mind that the allocation of the resources between individual partners should be strictly related to the developed project assumptions. Having determined all the above-mentioned aspects, a partnership agreement is signed. Henceforth, it is possible to talk about the beginning of the partnership in the revitalisation project. All the discussed and broadly described phases of the individual stages are necessary to conclude an appropriate partnership bearing the lowest risk of failure.

Then, the thusly concluded partnership is connected directly with the implementation of the previously set goals and the partnership management begins. Effective coordination of activities by the leader and the fulfilment of duties by individual partners become crucial. Here, monitoring and evaluation are also important. Furthermore, certain adjustments to the project are possible. Finally, the completion of the project related tasks within a given partnership either leads to the continuation of a partnership at other levels or brings the cooperation to its end.

## **Partnership in the field of revitalisation in Łódź voivodeship – selected examples**

The descriptions of the partnerships enlisted below were based on the nondirective interview with Adam Kacprzycki, Head of the Investment and Maintenance Department of the Property Management Board of the Łódź Region and also the chairman of the Revitalisation Committee of the City of Łódź. He supervises the operation of the two revitalisation projects implemented in partnership with the City of Łódź and Piotrków Trybunalski. The interview was conducted on 27th September 2017.

Łódź Voivodeship joined the partnership in order to carry out investment activities in the areas covered by the revitalisation in Łódź and Piotrków Trybunalski. However, the Voivodeship investment plans are limited to only one property in each of these cities and they are aimed at improving the customer service of the office by improving housing conditions, consolidating services in one place. Nevertheless, if limited to only one property, an appropriate revitalisation project covering all the spheres of this process seems impossible. In both cases, financing the investment from the revitalisation funds seemed the most profitable due to the possibility of financing a wide range of modernisation works, often under the control of the heritage conservator. Therefore, in the case of the Voivodeship, the only way to achieve these goals was to establish a partnership with the cities and implement a major revitalisation project together.

In Łódź, the Voivodeship acts as a partner within the framework of "The New Centre of Łódź Programme – Project 6" co-financed from the European Regional Development Fund by the amount of over PLN 33 million and from the state budget – over PLN 2.5 million. The project is implemented in a non-competitive mode as it was included in the territorial contract for the Łódź region and therefore the City of Łódź was excluded from the necessity to participate in competitions. This, however, does not implicate that the partnership was unimportant for the quality of the project.

First of all, the Voivodeship building at 15 Rossevelta Street would remain the only one unmodernised building in the surroundings which would be detrimental to the image and spatial order of this part of the city. Secondly, the planned use of this property for public purposes – the Łódź Regional Assembly and the Regional Board of Łódź along with the law offices servicing them – balanced the economic dimension of this project since it was then possible to obtain additional funding from the state budget.

The partnership was established in the following stages:

- preliminary discussions and analyses of the benefits resulting from such a partnership were conducted,
- a letter of intent defining the framework of the partnership was signed by the City and Voivodeship authorities,



- a common project documentation was developed along with the financial assumptions of the entire project,
- a partnership agreement regulating the details of the relationship between the partners in the project implementation was signed,
- project documentation was submitted for substantive assessment and verification of the financing,
- having signed the co-financing agreements, a project steering committee was established for better coordination of activities, the project implementation began.

The partnership in Piotrków Trybunalski was established for the purpose of the *Revitalization of the Podzamcze area – New Old Town Project in Piotrków Trybunalski* co-financed by the ERDF under the Regional Operational Program of the Łódź Voivodship. The value of this project amounts to over PLN 27.5 million and the ERDF subsidy amounts to nearly PLN 19.5 million and PLN 1.5 million comes from the state budget. The above co-financing was concluded following public tender within the framework of *Sub-measure VI.3.2 Revitalisation and development of the socio-economic potential* – the projected was the highest-rated in the competition. The high substantive assessment was possible mainly due to the inclusion of the project in the Łódź Voivodship territorial contract which resulted in additional points. Moreover, the partnerships themselves were also rewarded with additional points. Simultaneously, the project's assessment was raised by the voivodship plans to prepare a new office for Piotrków socially important units, such as library or adoption centre, and, as in the Łódź case, it enabled additional funding from the state budget. The procedure for the conclusion of this partnership was analogous to the described above, but at the time of submitting the article the preparation phase for the co-financing agreement signing was still under way.

## **Benefits and threats resulting from the partnership in revitalisation**

Entering into a partnership aimed at revitalisation may entail numerous opportunities as well as threats that could significantly affect the achievement of the objectives of such a process. Already in this place it should be strongly emphasised that the benefits of a properly concluded partnership largely outweigh the possible threats. Nevertheless, the risk arising from the partnership (especially one that has not been well-thought-out) cannot be underestimated. Particular attention should be paid to the following most important potential partnership-related threats:

- partners' hidden aims (bad intentions) – such partners strive to enter into a partnership mostly for the purpose of achieving their own goals, often of PR nature (just to show that something is being done instead of real contribution),

- trivialising – partners may attribute little significance to given problems since they either fail to notice them or they do not directly affect them,
- unwillingness to compromise – partners may strive for winning and treat any compromises as a threat to their functioning (risk of conflict between partners),
- lack of partners' competences – when they are selected in a completely random way (no proper verification of their significance for a given project),
- lack of partners' activity – despite the declared activity and initial involvement, the selected partners may stop engaging in the project that is already being implemented (a possible consequence of the process' length: prolonged entering into partnership and complying with the necessary formalities),
- failure to include the necessary commitment of time and resources – the partners will improperly plan the time needed to implement the project or underestimate its costs,
- unjust attribution of success and possible faults for failure – the partners jointly do not share their successes and possible failures ("success is mine, failure is yours").

In turn, the opportunities resulting from the partnership in the revitalisation process encompass:

- the possibility to increase the impact of the project – the partners and their potential can enable an increase in the project impact area (more activities can be carried out simultaneously thanks to the access to various resources),
- increasing possibility of implementing multidimensional revitalisation objectives – partnership of entities from different areas may enable the implementation of not only infrastructural goals related to revitalisation, but also social, economic and environmental ones,
- increase in the credibility of the project itself – the increased number of partners and their experience may enhance the project's opportunity to win the competition,
- synergistic effect resulting from the combination of forces – a very important argument for the creation of partnerships for the revitalisation process (much higher effects are achieved compared to the project implementation conducted by selected partners),
- eliminating the duplication of the undertaken activities – the increased effectiveness of the absorption of funds (a particularly important argument when financing a project with the EU funds),
- better coordination of activities – a coherent schedule of activities undertaken in a given area may be created, and thus revitalisation will be less burdensome for the surrounding environment (e.g. 'we disturb only once'),

- the opportunity to use the partner's experience and knowledge – writing and later implementation of the project is much easier as partners could have already participated in similar projects in the past or deal with the issues overcoming of which is an important goal of the undertaken revitalisation area (lower costs of project preparation),
- the ability to meet the statutory requirements through the use of partner's capital,
- the opportunity to focus on creating new innovative solutions – existing solutions are known and practiced by partners and new ideas are formed based upon observations from their actions,
- better identification of local problems and needs as well as an indication of the priority target groups – opening to the partners' needs on the grounds of consultations which result in better understanding of the revitalised area,
- accepting revitalisation as an opportunity rather than threat – long-term partners acting for the benefit of the local environment can explain local residents the idea of revitalisation in a more accessible way so that they do not consider the project as imposed from the outside.

## Conclusion

As it results from the considerations presented in the article, partnerships appear nearly indispensable in conducting an effective and multidimensional revitalisation process. They allow the implementation of comprehensive activities in the degraded area, i.e. obtain positive changes, including all the dimensions of revitalisation, i.e. spatial, environmental, social and economic. Moreover, they are also of a purely practical nature for the partners as they increase the substantive evaluation of the revitalisation projects which is of particular importance when the funding is implemented as a part of the competition procedure. Nevertheless, from the local community point of view, the most important remains the completeness of the revitalisation process achieved through the partnership.

It should be remembered yet that partnerships may also carry a number of threats that can hinder the revitalisation process. Thus, the significance of the preparatory process ought to be stressed since only a good definition of tasks, responsibilities and mutual relationship between the partners can lead to the success of the revitalisation venture.

## References

**Bleicher A., Gross M.** (2010), *Sustainability assessment and the revitalization of contaminated sites: operationalizing sustainable development for local problems*, "International Journal of Sustainable Development & World Ecology", Vol. 17(1), pp. 57–66.

**Chądzynska E.** (2015), *Rewitalizacja zdegradowanych przestrzeni miejskich – studia przypadku*, „Studia Miejskie”, nr 17, pp. 89–101.

**Dembicka-Niemiec A., Szafranek E.** (2016), *Działania rewitalizacyjne w polityce rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5, pp. 115–139.

*Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 final, [online], <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>, access: 25.04. 2017.

<http://www.rpo.lodzkie.pl>

**Kaczmarek S.** (2015), *Skuteczność procesu rewitalizacji. Uwarunkowania, mierniki, perspektywy*, „Studia Miejskie”, t. 17, pp. 27–35.

**Kozłowski S.J.** (2013), *Rewitalizacja w Świnoujściu*, "Problemy Rozwoju Miast", t. 3, nr 10, pp. 45–55.

**Palicki S.** (2015), *Zastosowanie analizy wielokryterialnej do wspomaganie procesu decyzyjnego w projektowaniu rewitalizacji obszarów miejskich*, „Studia Miejskie”, t. 17, pp. 61–74.

**Pan M., Song H.** (2017), *Transformation and upgrading of old industrial zones on collective land: Empirical study on revitalization in Nanshan*, "Habitat International", Vol. 65, pp. 1–12.

**Przywojska J.** (2016), *Rewitalizacja społeczna jako składowa polityki rozwoju miast*, "Przedsiębiorczość i Zarządzanie", t. XVI, z. 2, cz. I, pp. 209–222.

**Przewoźniak M.** (2005), *Teoretyczne aspekty przyrodniczej rewitalizacji miast: ku metodologii zintegrowanej rewitalizacji urbanistyczno-przyrodniczej*, „Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych”, vol. 1, pp. 25–34.

**Ruffin F.A.** (2010), *Collaborative network management for urban revitalization: The business improvement district model*, "Public Performance & Management Review", Vol. 33, No. 3, pp. 459–487.

**Sadowska B., Węsierska-Chyc L.** (2014), *Partnerstwo jako nowa instytucja demokracji lokalnej*, „Ekonomia Społeczna”, nr 1, pp. 9–19.

**Sikorska P.** (2016), *O rewitalizacji na Mazowszu*, „MAZOWSZE Studia Regionalne”, nr 19, pp. 249–258.

**Strzelecka E.** (2011), *Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska”, z. 2(4), pp. 661–668.

**Ślebocka M.** (2016), *Potrzeba finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych poprzez partnerstwo publiczno-prywatne na przykładzie Łodzi*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XVII, z. 8, cz. III, pp. 307–322.

**Zagroba M.** (2016), *Issues of the Revitalization of Historic Centres in Small Towns in Warmia*, "Procedia Engineering", Vol. 161, pp. 221–225.

---

## Izabela Rącka

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego  
w Kaliszu, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych  
i.racka@pwsz.kalisz.pl

## Beata Wenerska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego  
w Kaliszu, Wydział Nauk Społecznych i Humanistycznych  
b.wenerska@pwsz-kalisz.edu.pl

# Partycypacja społeczna w procesie rewitalizacji

## Public Participation in the Revitalization Process

**Abstract:** Involving the society in decision-making process strengthens the position of citizens and democracy, and the citizens' active participation in the life of the city can improve the quality of decisions made by local authorities. Public participation should be fully realized. The aim of the article is to diagnose the level of interest of the inhabitants and the city authorities in the public participation, especially in the revitalization process. The study was conducted in the town of Kalisz among different groups of inhabitants. A questionnaire survey has been used as a research method.

The regeneration process in Kalisz can be successful provided the inhabitants are involved. The results of survey show that residents want to be able to influence the decisions of the city authorities, but rarely use these opportunities. The most involved in the city decision-making processes are city activists. Nearly half of the respondents value the effectiveness of participatory tools in the revitalization process, but these are primarily those who do not take an active part in public and social life, representatives of city authorities and local government officials. Active non-governmental activists and members of the presidential advisory councils were far more skeptical about influencing the decisions of local authorities.

**Key words:** public participation, public management, urban revitalization, city, democracy

## Wstęp

Badacze partycypacji społecznej dowodzą, że angażowanie społeczeństwa w podejmowanie decyzji wzmacnia pozycję obywateli i demokrację [Denhardt i Denhardt 2007; Turnbull i Aucoin 2006]. Czynny udział mieszkańców w życiu miasta może prowadzić do poprawy jakości i zwiększenia prawomocności decyzji, wzrostu zaufania i zrozumienia uczestników tego procesu. W praktyce procesy partycypacji społecznej mogą być nieskuteczne, ponieważ nie zawsze pozwalają na rzeczywisty udział w planowaniu lub innych decyzjach. Sam fakt wysłuchania członków społeczeństwa nie jest satysfakcjonujący, konieczne jest uwzględnianie ich opinii.

Celem badawczym jest zdiagnozowanie poziomu zainteresowania mieszkańców i władz miasta udziałem obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności lokalnej, w szczególności w procesie rewitalizacji. Badanie wiedzy na temat przebiegu procesu rewitalizacji oraz zaangażowania ludności w ten proces przeprowadzone zostało w mieście Kaliszu w okresie od lutego do czerwca 2017 r. Badanie obejmuje społeczność lokalną w podziale na mieszkańców, aktywistów miejskich, urzędników i władze miasta. W pracy postawiono następującą hipotezę badawczą: partycypacja społeczna nie jest narzędziem powszechnie wykorzystywanym w procesie rewitalizacji. W celu zweryfikowania hipotezy zastosowano metodę badawczą, jaką jest badanie ankietowe, które przeprowadzono wśród osób zaangażowanych w procesy rewitalizacyjne w mieście (władze miasta, wyselekcjonowana grupa urzędników, członkowie Komitetu Rewitalizacji, uczestnicy warsztatów, szkoleń i konsultacji społecznych dotyczących rewitalizacji, inni mieszkańcy).

## Partycypacja społeczna

Partycypację społeczną definiuje się jako zaangażowanie obywateli w proces kształtowania polityki. Obejmuje ona działania bazujące na chęci urzędników państwowych do zapewnienia mieszkańcom możliwości wyrażania przez nich opinii [Bouchard 2016, s. 517; Johnson 2015, s. 768]. Poza wyborami i referendum działania partycypacyjne obejmują, m.in. działalność organów doradczych władz publicznych, debaty publiczne, badania opinii publicznej, zapytania, grupy fokusowe, komitety sąsiedzkie, budżety partycypacyjne, panele interesariuszy, sondy i ankiety [Coleman i Götze 2001], spacerki badawcze, mobilne punkty konsultacyjne, stałe punkty konsultacyjno-informacyjne, wizyty w podwórkach lub mikrofestyny sąsiedzkie, wywiady (badania jakościowe), inicjatywę lokalną.

Argumenty przemawiające za partycypowaniem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji przez władze to przede wszystkim wzmocnienie odpowiedzialności i demokracji. Wola mieszkańców może być jednak usprawiedliwieniem dla pewnych zadań realizowanych przez władarzy.

Generalnie aktywny udział społeczeństwa jest pożądanym [Johnson 2015], jednak często dominuje tradycyjne podejście do podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym, wy-paczające pojmowanie partycypacji społecznej. Do warunków autentycznego uczestnictwa mieszkańców w podejmowaniu decyzji samorządowych zaliczyć można [Bouchard 2016]:

- Aktualność – obywatele powinni być zaangażowani w politykę lokalną od początku danego procesu, a nie dopiero wówczas, kiedy dokumenty (uchwały, projekty) są gotowe. W przeciwnym razie udział społeczeństwa jest symboliczny, nieautentyczny.
- Reprezentatywność – cecha ta odnosi się do doboru próby badawczej. Uczestnicy szeroko pojętych konsultacji społecznych powinni mieć cechy społeczno-ekonomiczne i demograficzne ogółu społeczności lokalnej.
- Zrównoważenie i bezstronność informacji – zachętę do uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej stanowi między innymi transparentność działań i przejrzysta polityka informacyjna. Jeśli społeczeństwo lokalne posiada wiedzę na temat poczynąń władz samorządowych, jest zmotywowane do działania silnie partycypacyjnego. Natomiast ukrywanie lub przekazywanie informacji niekompletnych czy jednostronnych może hamować chęć udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji.
- Przejrzystość – odnosi się ona do zdolności społeczeństwa do obserwacji procesów decyzyjnych, a także rozumienia motywacji władz do ich podjęcia. Transparentność jest możliwa, jeśli mieszkańcy mają dostęp do wiedzy, jakie informacje zaważyły na decyzji o podejmowaniu konkretnych działań.

W polskiej literaturze zwraca się uwagę na współdziałanie mieszkańców także w kontekście inteligentnego miasta (*smart city*), którego koncepcja wiąże się z koncepcją otwartego rządu, gwarantującego podejmowanie innowacyjnych, efektywnych i elastycznych działań. B. Banaszak i M. Bernaczyk [2012] wskazali na trzy istotne elementy partycypacji w procesach decyzyjnych:

- jawność działania władzy publicznej, która umożliwia poznanie przyczyn, motywacji, materiałów wykorzystywanych w procesie stanowienia lub stosowania prawa;
- otwartość *sensu stricto* – rząd wysłuchuje obywateli i bierze pod rozwagę ich stanowisko;
- odpowiedzialność władzy publicznej wobec suwerena za działania i zaniechania.

## Rola partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji

Według K. Skalskiego [2004] rewitalizacja to „kompleksowy program remontów, modernizacji zabudowy i przestrzeni publicznych, rewaloryzacji zabytków na wybranym obszarze, najczęściej dawnej dzielnicy miasta, w powiązaniu z rozwojem gospodarczym i społecznym. Rewitalizacja to połączenie działań technicznych – jak np. remonty – z programami ożywienia gospodarczego i działaniem na rzecz rozwiązania problemów społecz-



nych, występujących na tych obszarach: bezrobocia, przestępczości, braku równowagi demograficznej". K. Skalski [2006] odniósł rewitalizację do trzech typów obszarów. Są to:

- obszar niepotrzebujący programu rewitalizacji i funduszy publicznych, posiadający potencjał, np. lokalizacyjny, który zostanie odnowiony na zasadach rynkowych;
- dzielnice zaniedbane do tego stopnia, że rynek nie jest nimi zainteresowany;
- kwartały miejskie potrzebujące impulsu, by dźwignąć się z upadku.

Rewitalizację długo traktowano wyłącznie jako działania władz lokalnych. I choć ustawa o rewitalizacji [Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji] nadal czyni gminę głównym inicjatorem i decydem w zakresie rewitalizacji, to jednak po wielu latach dyskusji uznano, iż działania rewitalizacyjne nie mogą być przeprowadzane wyłącznie w oparciu o decyzje władz lokalnych, należy zaangażować w nie społeczność lokalną. Zgodnie z ustaleniami I Kongresu Rewitalizacji Miast Polskich „rewitalizacja to skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałanie degradacji przestrzeni zurbanizowanej i zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju” [Ziobrowski 2010]. Ustawa o rewitalizacji [Ustawa o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777] traktuje rewitalizację jako „proces wyrowadzania 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” [Ustawa o rewitalizacji 2015, art. 2].

Społeczeństwo powinno być jednocześnie podmiotem i uczestnikiem procesu rewitalizacji, stąd założenie, by opierała się ona na partycypacji społecznej. Oznacza to realne zaangażowanie się społeczeństwa w poszczególne etapy rewitalizacji, tj. planowanie, realizację oraz ocenę działań [Ustawa o rewitalizacji 2015, art. 5]. Aktywizację mieszkańców i angażowanie ich w działania rewitalizacyjne należy uznać za niezbędne [Muszzyńska-Jeleszyńska 2015], bowiem to dla mieszkańców i użytkowników rewitalizowanej przestrzeni tworzone są lepsze warunki zamieszkania, korzystania z usług i wypoczynku. To dla nich kształtuje się interesującą przestrzeń publiczną.

Partycypacja społeczna daje mieszkańcom obszarów rewitalizowanych poczucie, że zmiany kształtowane są z myślą o nich. Z tego powodu istotnym elementem procesu jest prowadzenie konsultacji społecznych (ankiety, debaty, warsztaty, wywiady) ze wszystkimi osobami, których zmiany bezpośrednio dotyczą. Wyniki konsultacji społecznych muszą być podawane do wiadomości publicznej.

Specjaliści twierdzą, że projekty inwestycyjne powinny być realizowane równolegle z projektami miękkimi: społecznymi, ekonomicznymi, kulturalnymi [Mliczyńska-Hajda

2010, s. 273]. Zalicza się do nich: dyskusje problemowe, fora dyskusyjne, dialog, wymianę myśli, warsztaty, spotkania otwarte, informacyjne, konsultacje obejmujące badanie opinii publicznej i społecznej, spotkania. W dialog zaangażowani powinni być mieszkańcy, ale także przedstawiciele lokalnych instytucji i podmiotów gospodarczych oraz specjaliści – architekci, planiści, urbaniści i inni [Parysek 2010], np. na krakowskim Kazimierzu rewitalizację oparto na współpracy urzędników miejskich i przedsiębiorców działających na tym obszarze [Gawel 2000, s. 47].

## **Wyniki badania**

Badanie metodą sondażu diagnostycznego przeprowadzono wiosną 2017 roku w Kaliszu. Czas jego trwania obejmował w sumie okres 5 miesięcy, tj. od lutego do czerwca. Jako technikę badawczą wykorzystano ankietę. Narzędziem badawczym był specjalnie opracowany kwestionariusz ankiety. Przygotowano go w tradycyjnej, papierowej formie. Ankieta była anonimowa. Kwestionariusz zawierał 10 pytań odnoszących się do partycypacji społecznej, w tym w procesie rewitalizacji, a także 4 pytania dotyczące najważniejszych cech społeczno-demograficznych badanych osób. W obawie przed małą zwrotnością dostarczono go do respondentów oraz odebrano osobiście, w różnych godzinach oraz dniach tygodnia, w zależności od kategorii osób biorących udział w badaniu. Respondenci zostali poinformowani o celu badania, podano im wskazówki i instrukcje dotyczące sposobu udzielania odpowiedzi. Warto podkreślić, że nie zgłoszono żadnych zastrzeżeń co do obszerności kwestionariusza ankiety, jego czytelności, spójności i poprawności zadawanych pytań.

Respondenci to władze miasta, urzędnicy samorządowi, członkowie organów doradczych prezydenta miasta (np. komitet rewitalizacji), aktywni działacze organizacji pozarządowych, inni mieszkańcy Kalisza. Na pytania odpowiedziało łącznie 400 osób.

Wśród ankietowanych znalazło się nieco więcej kobiet niż mężczyzn, analogicznie do struktury ludności w mieście pod względem płci. Badano wyłącznie osoby pełnoletnie, wśród których najliczniej reprezentowana była grupa trzydziesto- (26%), czterdziesto- (25%) i dwudziestolatków (22%). Co drugi respondent mieszkał w śródmieściu, więcej niż co trzeci w pozostałych częściach Kalisza. Co dziesiąta osoba nie była mieszkańcem Kalisza (chodzi przede wszystkim o urzędników samorządowych związanych z procesem rewitalizacji).

Blisko 70% respondentów stanowiły osoby pracujące (co czwarty z nich prowadził działalność gospodarczą), co ósma osoba była uczniem lub studentem, 10% stanowili emeryci lub renciści, a 7% osób – bezrobotni.

W pierwszej części kwestionariusza ankietowego znalazły się pytania na temat udziału mieszkańców w decyzjach podejmowanych przez władze miasta. Aż 87% responden-

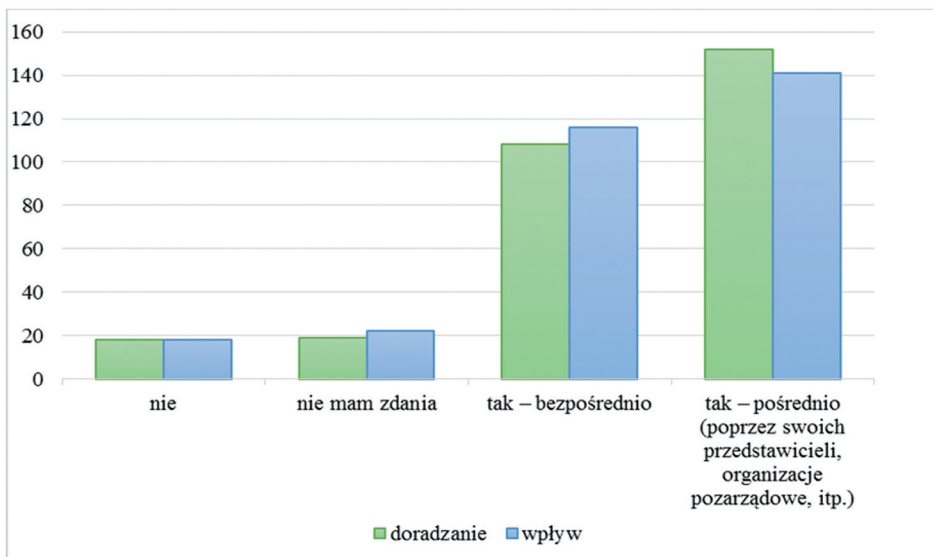
tów uważa, że mieszkańcy powinni mieć wpływ na decyzje podejmowane przez władze miasta, z czego 45% opowiada się za wpływem bezpośrednim, pozostali – pośrednim (poprzez swoich przedstawicieli, organizacje pozarządowe itp.). Wyraźną różnicę zaobserwować można pomiędzy odpowiedziami osób bezpośrednio zaangażowanych w proces rewitalizacji (95% optuje za realnym wpływem na decyzje władz miasta) a odpowiedziami pozostałych mieszkańców, z których 79% chciałoby mieć wpływ na decyzje samorządowców, jednak tylko co trzeci zaznaczył wpływ bezpośredni. Osobami, które chcą mieć wpływ na decyzje władz, są przede wszystkim członkowie organów doradczych prezydenta (97%) i aktywni działacze organizacji pozarządowych (95%). Osoby, które zadeklarowały, że nie biorą aktywnego udziału w życiu publicznym i społecznym, były mniej zdecydowane w tej kwestii – aż co czwarty z tej grupy respondentów nie miał zdania na temat wpływu mieszkańców na decyzje władz.

Drugie pytanie dotyczyło możliwości doradzania władzom miasta w procesie podejmowania decyzji. Odpowiedzi na to pytanie były zbliżone do odpowiedzi na pytanie o możliwość wpływania na decyzje władz miasta<sup>1</sup> (wykres 1). Przeprowadzona analiza testowa wykazała, że odpowiedzi na powyższe pytania są skorelowane ( $T_{xy}=0,6733$ ; dla  $\alpha=0,05$ ).

---

<sup>1</sup> W celu określenia stopnia zależności między badanymi zmiennymi można posłużyć się współczynnikiem korelacji, który jest miernikiem siły zależności między badanymi zmiennymi. W przypadku zmiennych o charakterze jakościowym, jakimi są odpowiedzi na pytania o możliwość doradzania władzom miasta i wpływania na ich decyzje, do oceny korelacji wykorzystano test niezależności  $\chi^2$ . Siłę zależności między zmiennymi niemierzalnymi określono za pomocą współczynnika Czuprowa  $T_{xy}$ . Współczynnik ten przyjmuje wartości z przedziału  $<0;1>$ , przy czym wartość bliższa 1 oznacza, że zależność jest silniejsza, natomiast wartość bliższa 0 informuje o słabszej zależności.

**Wykres 1. Wypowiedzi respondentów dotyczące tego, czy mieszkańcy powinni mieć wpływ na decyzje władz miasta lub doradzania im w procesie podejmowania decyzji**



Źródło: badania własne.

W dalszej części kwestionariusza respondenci wypowiadali się na temat definicji pojęcia partycypacji społecznej (wykres 2). Więcej niż co trzeci ankietowany stwierdził, że partycypacja społeczna przejawia się w udziale obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, udziale obywateli w życiu społecznym oraz partnerstwie z władzami miasta w podejmowaniu decyzji. Nieco mniej osób zaznaczyło odpowiedzi: uczestnictwo obywateli w życiu publicznym (udział w wyborach samorządowych, referendum), aktywne wpływanie na decyzje władz (lobbying, protesty, projekty uchwał, wnioski), udział w konsultacjach społecznych. Ponad 20% odpowiedzi skupionych było wokół działalności społecznej: w organizacjach pozarządowych, grupach obywatelskich i w ramach nieformalnego wolontariatu. Najmniej osób wskazało na odpowiedzi, które faktycznie nie definiują analizowanego pojęcia.

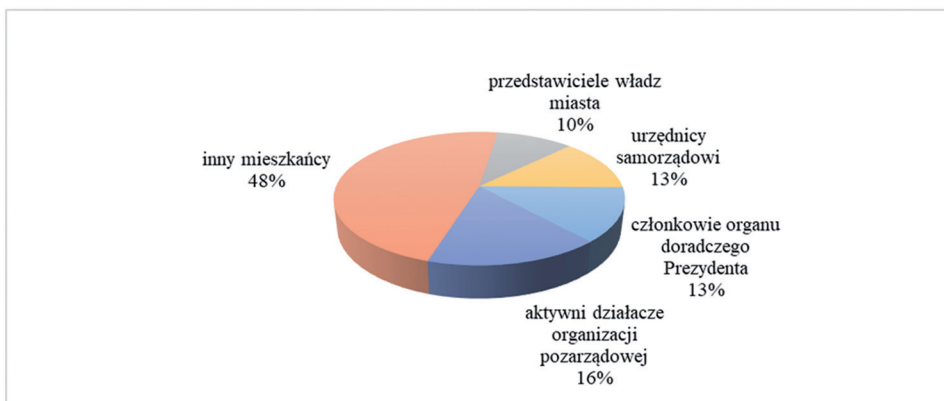
Wykres 2. Definiowanie przez respondentów pojęcia partycypacji społecznej



Źródło: badania własne.

Respondenci zostali także zapytani o własną aktywność w procesie rewitalizacji miasta. Blisko połowa ankietowanych nie brała udziału w konsultacjach społecznych organizowanych przez władze miasta w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie. Co czwarty wziął w nich udział co najmniej 1 raz, podobnie co czwarty ankietowany – od 2 do 4 razy. Zaledwie 8% respondentów wzięło udział w konsultacjach społecznych 5 razy lub więcej; byli wśród nich przede wszystkim aktywni działacze organizacji pozarządowych i członkowie organu doradczego prezydenta (Komitetu Rewitalizacji). W warsztatach lub szkoleniach organizowanych przez miasto w ciągu ostatnich 12 miesięcy wzięła udział mniej niż połowa respondentów. Co czwarta osoba była obecna na szkoleniu lub warsztatach rewitalizacyjnych 1 raz (łącznie odbyło się 8 spotkań), 17% respondentów – od 2 do 5 razy, a 8% ankietowanych – 5 razy lub więcej. W grupie najczęściej pojawiających się na spotkaniach uczestników znaleźli się przede wszystkim członkowie Komitetu Rewitalizacji (połowa składu Komitetu) i pracownicy Biura Rewitalizacji. Łącznie w badaniu wzięło udział 400 osób, spośród których 20% nie brało aktywnego udziału w życiu publicznym i społecznym. Pozostała grupa jest najliczniej reprezentowana przez mieszkańców bezpośrednio związanych z działalnością samorządową i organizacjami pozarządowymi (wykres 3).

**Wykres 3. Grupa reprezentowana przez osoby biorące aktywny udział w życiu publicznym i społecznym**



Źródło: badania własne.

W dalszej części kwestionariusza pojawiło się pytanie o realny wpływ narzędzi partycypacji społecznej na rozwiązywanie problemów lokalnych przez władze miasta. Prawie połowa respondentów doceniała efektywność narzędzi partycypacyjnych, jednak aż co trzeci ankietowany uznał, że wpływ ten jest znikomy, a co dziesiąta osoba – że narzędzia te nie mają żadnego wpływu na decyzje władz. Także co dziesiąta osoba nie miała zdania na ten temat (były to przede wszystkim osoby niebiorące czynnego udziału w życiu publicznym i społecznym). Co ciekawe, o znaczącym wpływie narzędzi partycypacji na rozwiązywanie problemów przez władze lokalne przekonani byli przede wszystkim przedstawiciele władz miasta, urzędnicy samorządowi i mieszkańcy, którzy w żaden sposób nie byli związani z władzami miasta. Dużo bardziej sceptyczni okazali się aktywni działacze organizacji pozarządowych i członkowie Komitetu Rewitalizacji oraz innych organów doradczych prezydenta.

Respondenci ocenili własną orientację w sprawach związanych z realizacją procesu rewitalizacji w Kaliszu jako przeciętną. Wśród osób, które nie orientowały się w przebiegu procesu rewitalizacji, dominowali mieszkańcy niezaangażowani w życie publiczne i społeczne. Słabo i średnio zorientowani byli we własnej ocenie mieszkańcy niezwiązani z władzami miasta. Jako najlepiej przygotowani natomiast przedstawiali się aktywni działacze organizacji pozarządowych, a także członkowie Komitetu Rewitalizacji, którzy chwalili się wiedzą na temat procesu rewitalizacji w Kaliszu częściej niż przedstawiciele władz miasta i urzędnicy samorządowi.

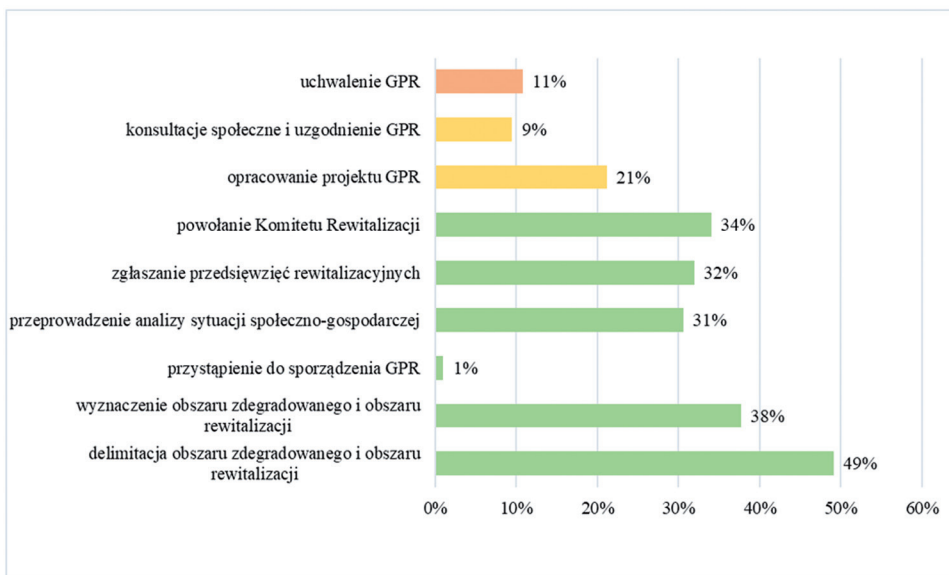
Faktyczna znajomość przebiegu procesu rewitalizacji jest słabsza niż deklarowana (wykres 4). W okresie przeprowadzenia badania zakończono następujące etapy:

- delimitacja obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji,
- wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji,
- przystąpienie do sporządzenia Gminnego Programu Rewitalizacji (GPR),
- przeprowadzenie analizy sytuacji społeczno-gospodarczej,
- zgłaszanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych,
- powołanie Komitetu Rewitalizacji.

W czasie przeprowadzania badania opracowywano projekt GPR i przeprowadzano konsultacje społeczne. Uzgodnienia i uchwalenia GPR dokonano po zakończeniu badania.

Pełną wiedzę na temat przebiegu omawianego procesu miało zaledwie 8% respondentów, w tym zaledwie co czwarty urzędnik samorządowy zaangażowany w proces rewitalizacji miasta oraz co czwarty członek organów doradczych prezydenta. Pozostali ankietowani nie udzielili w pełni prawidłowych odpowiedzi, jednak część składowych zaznaczona została poprawnie.

**Wykres 4. Znajomość procesu uchwalania Gminnego Programu Rewitalizacji w Kaliszu; etapy prac, które w opinii respondentów zostały zakończone**



Źródło: badania własne.

Ostatnie pytanie skierowane do respondentów nawiązywało do obowiązku zapewnienia aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie procesu rewitalizacji, poprzez konsultacje społeczne, nałożonego ustawą o rewitalizacji. Ankietowani w więk-

szości byli zdania, że interesariusze rewitalizacji powinni wpływać na decyzje podejmowane przez władze miasta: co dziesiąty ankietowany uznał, że powinien to być wpływ bezpośredni – przez współdecydowanie, 39% badanych osób poparło wpływ w dość dużym stopniu – poprzez konsultacje społeczne, co czwarta natomiast uznała za wystarczający niewielki wpływ poprzez doradzanie prezydentowi miasta przez specjalnie powołane organy (np. komitet rewitalizacji). Osoby, które nie biorą aktywnego udziału w życiu publicznym i społecznym, niechętnie przyznawały mieszkańcom prawo głosu w procesie rewitalizacji, a urzędnicy i władze miasta czyniły to w mniejszym stopniu niż aktywni działacze organizacji pozarządowych i członkowie organów doradczych prezydenta.

## **Zakończenie**

Przykładem pierwszej w Europie udanej rewitalizacji, opartej na partycypacji mieszkańców, jest rewitalizacja Berlina. Po upadku muru berlińskiego rewitalizacji poddano należącą do sektora amerykańskiego dzielnicę Kreuzberg, a więc obszar gęsto zaludniony, bogaty w małą architekturę. Ideą rewitalizacji było zaangażowanie mieszkańców i traktowanie każdego z budynków indywidualnie, zastosowanie nowoczesnych rozwiązań technologicznych, wprowadzanie zieleni, dbałość o przestrzeń publiczną. W toku działań rewitalizacyjnych wspierano ponadto lokalną przedsiębiorczość, korzystając z usług lokalnych firm [Wilczkiewicz, Wilkosz-Mamcarczyk 2015, ss. 71–79].

Proces rewitalizacji w Kaliszu także może okazać się udany, pod warunkiem, że mieszkańcy obszarów zdegradowanych zostaną w niego zaangażowani. Wyniki przeprowadzonych badań wykazują, że mieszkańcy chcą mieć możliwość wpływu (bezpośredniego lub pośredniego) na decyzje podejmowane przez władze miasta, jednak rzadko korzystają z możliwości wypowiedzenia się w kwestiach związanych z rewitalizacją. Hipotezę badawczą zweryfikowano pozytywnie. Partycypacja społeczna nie jest narzędziem powszechnie wykorzystywanym w procesie rewitalizacji: większość mieszkańców nie jest zaangażowana w procesy współdecydowania, a czynni aktywiści miejscy są sceptyczni co do efektywności narzędzi partycypacyjnych w procesie rewitalizacji. Być może niewielkie zaangażowanie mieszkańców wynika z faktu, iż społeczeństwo obywatelskie w Polsce znajduje się jeszcze w fazie rozwoju, a wiedza mieszkańców o tym, w jaki sposób mogą realnie wpływać na decyzje władz samorządowych, jest znikoma. Jednocześnie władze miasta deklarują chęć uwzględniania głosu mieszkańców w procesie podejmowania decyzji, jednak w ocenie osób faktycznie tym zainteresowanych wola władz miasta nie znajduje odzwierciedlenia w praktyce. Problemem może być nie tylko to, że mieszkańcy nie znają zasad partycypacji, ale i to, że mają zbyt małą



wiedzę na temat efektów tej formy współpracy władzy i obywateli. Świadczyć to może o konieczności budowy efektywnego systemu komunikacji między mieszkańcami a samorządem lokalnym.

## Bibliografia

**Banaszak B., Bernaczyk M.** (2012), *Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym*, Warszawa.

**Bouchard N.** (2016), *The Dark Side of Public Participation*, "Canadian Public Administration", Vol. 59, No. 4 (December 2016), ss. 516–537.

**Coleman S., Gøtze J.** (2001), *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*, Hansard Society, London.

**Denhardt R., Denhardt J.V.** (2007), *The New Public Service: Serving, Not Steering*, ME Sharpe, Armonk, New York.

**Gawęł Ł.** (2000), *Zarządzanie przestrzeni miast historycznych jako sposób ochrony i kształtowania dziedzictwa kulturowego (na przykładzie Krakowa)* [w:] E. Kocój (red.) *Zarządzanie w kulturze*, t. 11, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

**Johnson C.** (2015), *Local civic participation and democratic legitimacy: Evidence from England and Wales*, "Political Studies", Vol. 63(4), ss. 765–92.

**Mliczyńska-Hajda D.** (2010), *Metoda badania i oceny rezultatów rewitalizacji na przykładzie programu rewitalizacji starówki Dzierżoniowa* [w:] A. Muzioł-Węclawowicz (red.), *Przykłady rewitalizacji miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

**Muszyńska-Jeleszyńska D.** (2015), *Znaczenie konsultacji społecznych w procesach rewitalizacji obszarów miejskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXVII, z. 1, ss. 257–271.

**Parysek J.** (2010), *Gospodarka przestrzenna i rola partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego* [w:] W. Ratajczak, K. Stachowiak (red.), *Gospodarka przestrzenna społeczeństwu*, t. 1, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, ss. 79–99.

**Skalski K.** (2004), *Przewodnik dotyczący kryteriów planowania oraz zarządzania projektami dotyczącymi rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych i powojсковych w ramach zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego finansowanego ze środków funduszy strukturalnych*, Materiał Ministerstwa Gospodarki i Pracy, ZPORR, Warszawa.

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

### **Źródła internetowe**

**Skalski K.** (2006), *Rewitalizacja, czyli jak ożywić miasto*, „Gazeta.pl Kraków”, [online], <http://www.poznan.pl/mim/public/s8a/attachments.html?co=show&instance=1017&parent=10808&lang=pl&id=24110>, dostęp: 7 lipca 2017.

**Turnbull L., Aucoin P.** (2006), *Fostering Canadians' Role in Public Policy: A Strategy for Institutionalizing Public Involvement in Policy. Research paper*. Ottawa, ON: Canadian Policy Research Networks, [online], [http://rcrpp.org/documents/42670\\_fr.pdf](http://rcrpp.org/documents/42670_fr.pdf), dostęp: 31 August 2017.

**Wilczkiewicz M., Wilkosz-Mamcarczyk M.** (2015), *Revitalization – Definition, Genesis, Examples*, „Geomatics, Landmanagement and Landscape”, No. 2, ss. 71–79.

**Ziobrowski Z.** (2010), *Rewitalizacja miast polskich – podsumowanie projektu*, I Kongres Rewitalizacji Miast Polskich, Kraków, [online], [http://www.sgh.waw.pl/katedry/kin/wydarzenia/poznan/projekt\\_irm.pdf](http://www.sgh.waw.pl/katedry/kin/wydarzenia/poznan/projekt_irm.pdf), dostęp: 15.06.2012.



## Agnieszka Barczykowska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Studiów Edukacyjnych

Zakład Resocjalizacji

abarczyk@amu.edu.pl

# Gentryfikacja i zmiany w obrazie przestępczości

## Gentrification and Crime Rate Trends

**Abstract:** Gentrification is more often mentioned among the processes transforming the contemporary city. The term denotes a series of social and economic transformations, occurring in neglected urban areas due to the influx of new residents with a high socio-economic status. The article focuses on the coexistence of gentrification and the phenomenon of crime.

**Key words:** gentrification, crime, neighborhood, city

## Wprowadzenie

Współczesne miasta, choć dotyka je wiele poważnych i skomplikowanych w swojej naturze problemów, nie tylko pięknieją, ale stają się również przestrzeniami coraz bardziej zdatnymi do życia. W wielu przypadkach dzieje się to dzięki dokonującym się na ich terenie procesom rewitalizacji i gentryfikacji. W optymistycznym wariancie oba procesy postrzega się jako swoiste panaceum na wszelkie problemy miasta, również te związane z przestępczością. Mają one „wyzwalać” miasto z problemów. Dotychczasowe badania przynoszą jednak sprzeczne doniesienia w tym zakresie. Celem artykułu jest prezentacja obecnych w literaturze przedmiotu perspektyw widzenia związków między rewitalizacją i gentryfikacją a zjawiskiem przestępczości. Artykuł ma charakter przeglądowy.

## Znaczenie procesów rewitalizacji i gentryfikacji dla rozwoju miasta

Miasto, będąc niezwykle dynamicznie zmieniającą się formą życia, w toku swego istnienia doświadczało wielu sukcesów i porażek, które odcisnęły na nim piętno, zmieniając niejednokrotnie trajektorie rozwoju. W historii rozwoju miasta epoka industrialna wydaje się być jednym z czynników najsilniej wpływających na jego kształt. Bez wątpienia ówczesne miasta imponowały lawinowym wzrostem liczby ludności, coraz ciekawszymi formami urbanistycznymi, kształtowaniem się nowych funkcji. Ale nie można zapominać, że dynamiczny wzrost generował również duże problemy. Stały się one na tyle poważne, że w XX wieku konieczne było znalezienie niemal uniwersalnej recepty na uzdrowienie miast pogrążających się w narastającym kryzysie. Odpowiedzią na coraz trudniejszą sytuację stał się ruch „odnowy miasta” (*urban renewal*), aktualny również dziś. Koncepcja ta nawiązywała do czynionych już na początku XIX w. wielkich projektów renowacji organizmów miejskich (Paryża, Londynu, Nowego Jorku, Chicago), stawiających sobie za cel nie tylko poprawę warunków życia, ale i odnowę moralną mieszkańców. Analizując następujące w tym zakresie zmiany, S. Zielenbach [2000, ss. 130–154] stwierdził, że w kontekście „odnowy miasta” wyodrębniły się dwie strategie działania: pierwsza, skoncentrowana na ludziach, mająca na celu polepszenie warunków ich życia, oraz druga, skoncentrowana na jakości przestrzeni fizycznej, zmierzająca do kompleksowej wymiany zabudowy i przywrócenia świetności, również poprzez wprowadzenie nowych usług i tym samym funkcji. Współcześnie te strategie współwystępują w ramach działań rewitalizacyjnych (zwanych również renowacją czy rehabilitacją przestrzeni).

Rewitalizacja to „[...] 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” [Dz. U. 2015, poz. 1777]. Rewitalizacja ma wieloaspektowy charakter, odnosi się do trzech równoległych obszarów funkcjonowania człowieka w przestrzeni. Po pierwsze, rewitalizacja ma wymiar architektoniczno-urbanistyczny, co oznacza zmiany w tkance materialnej budynków, dzielnic czy miasta. Drugi wymiar, kulturowo-społeczny, wskazuje, że rewitalizacja zawsze ma konkretny cel i jest skierowana do określonej grupy społecznej, której potrzeby, oczekiwania, roszczenia stają się punktem odniesienia. W końcu rewitalizacja ma również wymiar symboliczny, odnosi się bowiem do stanu „sprzed”, do przeszłości, co oznacza, że powinna brać pod uwagę specyfikę danego miejsca, jego pamięć i tożsamość [Taylor 2012, ss. 122–123]. Rewitalizacja jest procesem wspomaganym instytucjonalnie, planowym, związanym z szeregiem inwestycji. Współcześnie nadaje się jej charakter partycypacyjny, co oznacza tworzenie szerokiej koalicji podmiotów

o różnym charakterze, zainteresowanych wieloaspektowymi zmianami, które są odpowiednią na zidentyfikowane w społeczności potrzeby i problemy. Jak już zostało wspomniane, procesy rewitalizacji prowadzone są na terenach uznanych za kryzysowe, co oznacza występowanie na nich szeregu niekorzystnych zjawisk, takich jak: bezrobocie, ubóstwo, uzależnienia, dziedziczenie biedy, degradacja substancji mieszkaniowej, wysoki poziom przestępczości, negatywne wzory osobowe itd. [Zborowski 2009, s. 15]. Skala problemów powoduje, że przed rewitalizacją stawia się wiele celów, wśród których znajduje się między innymi ochrona dziedzictwa narodowego, kształtowanie warunków dla zrównoważonego rozwoju miasta, ale przede wszystkim polepszenie warunków życia społeczności oraz podniesienie (przywrócenie) znaczenia kulturalno-historycznego miejsca. Sprawnie przeprowadzone procesy rewitalizacji mogą pozytywnie wpłynąć na jakość przestrzeni fizycznej i społecznej. Jednym z procesów, którego występowanie łączy się z procesami rewitalizacji, jest gentryfikacja.

W dyskursie o społecznościach miejskich gentryfikacja pojawiła się w połowie lat 60. za sprawą R. Glass [1992, ss. 7–9] oraz J. Jacobs [1992, ss. 127–189]. Mimo że jest zjawiskiem występującym niemal na całym świecie, nie doczekała się jak dotąd precyzyjnego zdefiniowania. Zresztą nie wydaje się to nawet możliwe, biorąc pod uwagę jej zróżnicowanie. Gdyby jednak spróbować powiedzieć, czym jest gentryfikacja, trzeba zacząć od tego, że dotyczy ona przede wszystkim obszarów śródmiejskich (choć coraz częściej mówi się również o środowiskach wiejskich [Phillips 1993, ss. 123–140]), wypełniających znamiona obszaru kryzysowego z uwagi na zaawansowane procesy degradacji fizycznej, społecznej, aksjonormatywnej i infrastrukturalnej. Jest to również proces utożsamiany ze zmianami o charakterze społecznym (wymiana mieszkańców), ekonomicznym (przywrócenie renty gruntowej, uruchomienie mechanizmów podaży i popytu), funkcjonalnym (nowe zadania) i symbolicznym (zmiany w waloryzacji przestrzeni). Zawraca się uwagę na jego spontaniczny charakter [Jadach-Sepioło 2009, s. 126] i trudność kontroli.

Tabela 1. Pozytywne i negatywne aspekty gentryfikacji

Pozytywne	Negatywne
<ul style="list-style-type: none"> <li>- stabilizacja podupadających obszarów</li> <li>- wzrost wartości nieruchomości</li> <li>- zmniejszenie liczby pustostanów</li> <li>- zwiększone wpływy z podatków lokalnych</li> <li>- kształtowanie warunków do perspektywicznego myślenia i rozwoju</li> <li>- ograniczenie procesu „rozlewania się” miasta</li> <li>- wzrost różnorodności społecznej</li> <li>- poprawa stanu substancji mieszkaniowej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zmiana miejsca zamieszkania w związku ze wzrostem kosztów nieruchomości</li> <li>- wtórne psychologiczne koszty zmiany miejsca zamieszkania</li> <li>- konflikty i uprzedzenia w społeczności</li> <li>- utrata przystępnych cenowo nieruchomości</li> <li>- spekulacje w obszarze wysokości czynszów i cen nieruchomości</li> <li>- bezdomność</li> <li>- zwiększanie wydatków na rzecz inwestycji skierowanych do nowych mieszkańców, z pominięciem preferencji starych rezydentów</li> <li>- przemieszczanie się usług i przemysłu</li> <li>- wzrost kosztów dla podmiotów gospodarczych dotychczas działających w społeczności</li> <li>- przemieszczenie i popyt na rynku mieszkaniowym kieruje zainteresowanie na biedne i zaniedbane obszary miejskie</li> <li>- utrata różnorodności społecznej (poprzez separację grup lepiej sytuowanych, np. w osiedlach zamkniętych)</li> <li>- procesy wysiedleń słabszych ekonomicznie grup społecznych w celu podnoszenia statusu nieruchomości</li> </ul>

Źródło: [Atkinson, Bride 2005, s. 5].

Ocena zmian, stanowiących następstwa gentryfikacji, nie jest zadaniem łatwym (tabela 1) i w dużej mierze zależy od przyjętej perspektywy. Wśród negatywnych konsekwencji wymienia się rozpad społeczności, wysiedlenia, wzrost polaryzacji społecznej, zwracając uwagę, że szkody dotyczą przede wszystkim starych mieszkańców, którzy zwykle stanowią nieuprzywilejowane czy wręcz marginalizowane grupy społeczne [Sinenali 2010, s. 14; Rymond-Richmond 2007; Groyecka 2014, ss. 105–110]. Z drugiej strony gentryfikacja jest postrzegana jako sposób na wielowymiarowe ożywienie społeczności, ochronę dziedzictwa kulturowego [Florida 2010, ss. 80–81; Papachristos, Smith, Scherer, Fugiero 2011, s. 215]. Coraz częściej wiąże się ten proces również ze zmniejszaniem skali występowania problemów społecznych, w tym przestępczości.

## **Rewitalizacja i gentryfikacja a zjawisko przestępczości (w świetle wyników dotychczasowych badań)**

Choć zmiany w obrazie przestępczości coraz częściej pojawiają się w kontekście rozważań o skutkach gentryfikacji, to w dalszym ciągu związek obu zjawisk nie jest jasny. W kilku projektach badawczych uzyskano wyniki pozwalające na stwierdzenie, że procesy gentryfikacji mogą być odpowiedzialne za wzrost zjawisk kryminalnych. Prowadzący badania w Los Angeles Yany Lee [2010, ss. 573–577] stwierdził, że gentryfikacja prowadzi do wzrostu liczby napaści, włamań, kradzieży (szczególnie samochodów). Autor uważa wręcz, że wzrost przestępczości jest nieunikniony, jeśli na terenie społeczności podejmowane są działania rewitalizacyjne. Jego zdaniem na takich obszarach władze powinny mobilizować się do uruchamiania/wzmacniania instytucji formalnej kontroli społecznej. Badania holenderskie pokazały z kolei, że gentryfikacja podnosi również ryzyko wiktymizacji. W obszarach, które dynamicznie i wieloaspektowo się zmieniają, rośnie prawdopodobieństwo stania się ofiarą takich przestępstw, jak kradzież ( w tym samochodu), napaść czy wandalizm [Van Wilsem, Wittenbrood, De Graff 2006, ss. 242–244]. Prowadzone od lat 70. XX w. przez J. Convington i R.B. Taylora [1989, ss. 142–172] badania gentryfikujących sąsiedztw w Baltimore wykazały wzrost przestępczości przeciwko mieniu oraz rozbojów. Co więcej, autorzy stwierdzili, że poziom rozbojów pozostawał stały pomimo zmian w składzie mieszkańców i coraz lepszej kondycji fizycznej i ekonomicznej społeczności. Odkryli, że wraz ze wzrostem statusu socjoekonomicznego mieszkańców (czego wskaźnikiem było podniesienie cen nieruchomości, ale również zmniejszenie liczby gospodarstw domowych żyjących w ubóstwie, wzrost poziomu wykształcenia mieszkańców) oraz wzrostem stabilności dzielnicy ( o czym świadczyć miała liczba zawieranych małżeństw oraz stosunek domów kupionych na własność w odniesieniu do wynajmowanych) nie zmniejszyła się, a wręcz podniosła, liczba czynów przeciwko życiu i zdrowiu, w tym zabójstw. Co jednak ciekawe, realizowane dekadę później badania już na tak pesymistyczne wnioski nie pozwalały, zaobserwowano bowiem spadek liczby przestępstw. Sformułowano więc hipotezę o przejściowym charakterze wzrostu przestępczości w procesie gentryfikacji i zmniejszaniu się jej w miarę stabilizacji społeczności. Inne badania, choć nie potwierdzały do końca zmian ilościowych, zwracały uwagę na ich wymiar jakościowy. D.A. Kreager, Ch.J. Lyons i Z.R. Hays [2011, ss. 615–639] doszli do wniosku, że obraz i skala przestępczości zmienia się wraz z postęпами procesu gentryfikacji. Jej początkowe okresy, często naznaczone chaosem, mogą podnosić współczynniki przestępczości, ale w miarę stabilizacji, porządkowania i rozszerzania zasięgu procesu zwykle zaczynają one spadać niemal we wszystkich obszarach. Warte zauważenia są również prowadzone w Waszyngtonie badania W. Lawrence' a [2013], który sformułował tezę o dwukierunkowej relacji między gentryfikacją a przestępczością. Jego zdaniem w niektórych



przestrzeniach spadek przestępczości uruchamia procesy gentryfikacji, a w niektórych to gentryfikacja może spowodować, że problem przestępczości zostaje skutecznie ograniczony. Dwoistość związków między przestępczością i gentryfikacją pojawia się również w klasycznych już dziś badaniach S. McDonalda [1986, ss. 163–201], który na podstawie analizy wskaźników przestępczości w wybranych dzielnicach Bostonu, Nowego Yorku, Seattle i Waszyngtonu doszedł do wniosku, że gentryfikacja prowadzi do ograniczenia liczby ofiar przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, ale nie ma znaczącego wpływu na poziom przestępstw przeciwko mieniu.

## **Czynniki odpowiedzialne za dynamikę przestępczości w gentryfikujących obszarach**

Przeprowadzone do tej pory badania pozwoliły na wyodrębnienie czynników, które potencjalnie można wiązać ze wzrostem lub spadkiem poziomu przestępczości (tabela 2). Związki, jakie zachodzą między czynnikami a zjawiskami kryminalnymi, mają dość skomplikowaną naturę i w wielu przypadkach o tym, jaki kierunek przybierze ta relacja, decyduje czas wystąpienia, długość i siła działania czynnika. W kontekście przestępczości gentryfikacja uruchamia bowiem swoisty łańcuch zmian, które przemyślane i kontrolowane mogą zmniejszyć skalę problemów, ale pozostawione „naturalnemu” biegowi potrafią wzmocnić negatywne tendencje. Z racji objętości tekstu w dalszej części omówione zostaną wybrane czynniki zmian poziomu przestępczości. Uwaga skupiona będzie na kwestii heterogenizacji społeczności, zmianach poziomu materialnego oraz aktywności nowych mieszkańców.

**Tabela 2. Przyczyny spadku i wzrostu przestępczości w społecznościach lokalnych w kontekście procesu rewitalizacji i gentryfikacji**

Przyczyny	
Spadku	Wzrostu
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Heterogenizacja społeczności lokalnej, rozbiście monokultur ubóstwa</li> <li>2. Nowe wzory i strategie życia jako alternatywne punkty odniesienia dla starych mieszkańców, podniesienie ich aktywności i sprawczości</li> <li>3. Podniesienie jakości przestrzeni fizycznej, wdrożenie działań ochronnych (monitoring, ochrona), likwidacja tzw. hot spotów</li> <li>4. Marginalizacja lub wysiedlenia osób, grup społecznych przejawiających zachowania przestępcze, rozbiście dotychczasowej struktury społecznej sprzyjającej naruszaniu prawa (relokacja problemu)</li> <li>5. Manifestacja zbiorowej skuteczności – szersze sieci społeczne, zgromadzone kapitały, wyższy poziom świadomości prawnej, obywatelskiej nowych mieszkańców w kontekście realizacji ich potrzeb (ich odmienny zestaw i hierarchia); bardziej rygorystyczne postawy względem przestępczości i innych zjawisk dewiacyjnych powodują, że nowi mieszkańcy mają większe możliwości wywierania wpływu na decydentów, urzędników, a także instytucje (zwłaszcza te powołane do zapewnienia porządku publicznego)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Polaryzacja społeczności z uwagi na zróżnicowanie kapitału materialnego, społecznego, kulturowego</li> <li>2. Nasilenie procesów dezorganizacji społecznej, osłabienie formalnych i nieformalnych mechanizmów kontroli</li> <li>3. Zwiększenie okazji przestępczych w związku z podniesieniem poziomu materialnego wspólnoty i pojawieniem się w jej przestrzeni cennych dóbr</li> <li>4. Wysoki poziom mobilności (wśród starych i nowych mieszkańców, a także innych osób, pojawiających się w związku z nowymi funkcjami w społeczności)</li> <li>5. Grodzenie przestrzeni jako wyraz tendencji izolacionistycznych nowych mieszkańców Konflikty między starymi i nowymi mieszkańcami, destrukcja kapitału społecznego Zmiany w sieci instytucji, zamykanie tych, które do tej pory stanowiły wsparcie pierwotnych mieszkańców społeczności (np. świetlice socjoterapeutyczne, ośrodki pomocy rodzinie)</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne.

W kontekście rozważań nad związkami gentryfikacji i przestępczości warto zwrócić uwagę na fakt, że w gentryfikacji widzi się często narzędzie rozbijania homogenicznych układów społeczno-instytucjonalnych o specyficznych orientacjach normatywnych. W obszarze nauk społecznych określa się je mianem podkulturowych lub zdeorganizowanych. Cechami charakterystycznymi tego rodzaju społeczności są przede wszystkim redukcja zakresu kontaktów społecznych do świata rodziny, urzęcowanie relacji społecznych, niezdolność do organizacji wewnętrznej, niski poziom aktywności społecznej, a także niski poziom uogólnionego zaufania. Społeczności te charakteryzuje również obniżony poziom poczucia sprawstwa przy rozwiniętym poczuciu wykluczenia i roszczeniowości. Zachętę do działań łamiących prawo stanowi brak reakcji na nie, bo w takich warunkach trudno realizować zbiorową kontrolę społeczną, co z kolei zwiększa atrakcyjność terenu jako miejsca popełniania przestępstw [Ross, Mirowsky, Pribesh 2001, ss. 568–59; Sampson, Groves 1989, ss. 774–802; Sampson, Laub 1997, ss. 133–161]. W literaturze zwraca się uwagę na słabe powiązania mieszkańców

z lokalną administracją oraz instytucjami kontroli formalnej, co utrudnia zapewnienie zewnętrznych zasobów niezbędnych do lokalnej kontroli przestępczości. Mieszkańcy zdeorganizowanych przestrzeni są obciążeni wysokim ryzykiem nie tylko kryminalizacji, ale również wiktyimizacji [Kelling, Coles 1997; Wilsem, Wittenbrood, De Graff 2006, ss. 242–244]. W tym kontekście pojawienie się nowych mieszkańców, z odmiennym układem wartości, wyposażonych w kapitały niezbędne do skutecznego działania, włączonych w wiele nurtów życia społecznego, wydaje się ze wszelkich miar korzystne. Jak pisze Ewa Rewers [2008, s. 8], „gentryfikacja może być niczym igła w akupunkturze. Nowa plomba mieszkalna, nowe usługi, nowi klienci powodują pobudzenie zdegradowanych, rozproszonych fragmentów do życia. Stanowią impuls do przekształcania się w przestrzeń życia”. Nowe wzory i strategie życia przyniesione przez gentryfierów mogą stanowić alternatywny punkt odniesienia dla starych mieszkańców, wpłynąć na podniesienie ich aktywności i sprawczości [Byrne 2003, ss. 405–406]. Problemem podstawowym wydaje się skala i tempo zmian w składzie społecznym obszaru. Zgromadzona do tej pory wiedza o przebiegu gentryfikacji każe postrzegać ją jako proces, który zwykle nie jest poddawany kontroli, w efekcie czego dochodzi do znaczących i szybkich zmian w obrębie składu społecznego obszaru. Jak już zostało wspomniane, zmiany te związane są z dobrowolnymi lub przymusowymi przesiedleniami oraz przybywaniem nowych mieszkańców o wyższym statusie społeczno-ekonomicznym. Dynamika przestępczości w tym kontekście łączyć się będzie z dwoma procesami. Pierwszy to usunięcie „kłopotliwych” mieszkańców, najczęściej do lokali (czy wręcz całych osiedli) socjalnych, położonych w nieatrakcyjnych, pozbawionych infrastruktury miejscach, gdzie na nowo odtwarzają się skupiska patologii [Rudnicki 2010, ss. 66–75; Urbański 2010, s. 13]. Drugim zaś są przemiany więzi społecznych, które, w związku z pojawieniem się nowych mieszkańców w połączeniu z wysiedleniami starych, nieuchronnie się rwą, przyczyniając się do obniżenia poczucia zaufania. Dodatkowym czynnikiem, niekorzystanie oddziałującym na zdolność przeciwdziałania przestępczości, jest dystans kulturowy i ekonomiczny między nowymi a starymi mieszkańcami. Więzy społeczne pomiędzy członkami społeczności rozluźniają się bowiem wraz ze wzrostem różnic społecznych i malejącym czasem wspólnego zamieszkiwania. Można powiedzieć, że choć gentryfikacja przełamuje często procesy separacji, to w wielu wypadkach nie radzi sobie z procesami segregacji. Spotkanie w bliskiej przestrzeni fizycznej osób o zróżnicowanym potencjalnie kulturowym, społecznym i ekonomicznym związane jest bowiem najczęściej z wytworzeniem (potwierdzeniem istnienia) dystansu społecznego (wykluczanie, odtrącanie, zamykanie, izolacja, wysiedlenia), powiązanego często z potrzebą sprawowania kontroli. Dlatego w obszarach gentryfikujących obserwuje się nasilenie działań porządkujących, nie tylko w wymiarze przestrzeni materialnej, ale również i społecznej, bez uwzględnienia zdania dotychczasowych rezydentów. W wielu

przypadkach dążenia do ograniczenia przestępczości i zarazem podniesienia poziomu bezpieczeństwa odbierane są przez starych mieszkańców jako podważenie zasad ich dotychczasowego sposobu życia, do którego zmiany nie mają motywacji. Odmienne wizje rzeczywistości mogą stać się przyczyną otwartych konfliktów, które będą skutecznie utrudniać rzeczywiste ograniczanie zjawisk patologii społecznej, w tym również przestępczości. Podsumowując, można powiedzieć, że intensywne zmiany, których efektem jest silna heterogenizacja społeczności, mają równie niekorzystny wpływ na spójność i zdolność do działania społeczności jak stan permanentnej dezorganizacji. Badania pokazują, że w przypadku wielu gentryfikujących dzielnic dochodzi w końcu do zrównoważenia sytuacji i obserwuje się wówczas stabilizację ( a często i obniżenie poziomu) przestępczości. Pozawala to potraktować jej wzrost jako jeden z kosztów procesu zmian – co jednak najważniejsze – o przejściowym charakterze [Sampson, Groves 1989, ss. 774–802; Putnam 2008, s. 344; Kirk, Laub 2010, ss. 441–502; Van Wilsem, Wittenbrood, De Graff 2006, ss. 242–244, Bursik 1999, ss. 85–97].

Wzrost poziomu przestępczości w procesie gentryfikacji wiąże się również z podniesieniem poziomu materialnego wspólnoty i pojawieniem się w jej przestrzeni cennych dóbr. Zgodnie z teorią okazji przestępczych głównym powodem podejmowania przez jednostki działalności kryminalnej jest zaistnienie okazji, czyli obecność atrakcyjnego przedmiotu oraz brak „strażników”, rozumianych jako cały szereg okoliczności chroniących ów obiekt [Błachut, Gaberle, Krajewski 2001, ss. 184–185; Van Wilsem, Wittenbrood, De Graff 2006, ss. 242–244; Taylor, Covington 1988, ss. 553–590]. Wyniki badań nad geografiami przestępczości pokazują, że przestępcy działają najczęściej w dobrze znanych sobie przestrzeniach, zwykle znajdujących się w pobliżu ich miejsca zamieszkania [Bocheński 2012, s. 49]. Odnosząc się do racjonalnych modeli przestępczości, można powiedzieć, że korzystając z okazji, optymalizują swoje działania, bowiem zmniejszają koszt uzyskania potencjalnych zysków, a one same rosną, w porównaniu do sytuacji, gdy do popełnienia przestępstwa konieczne staje się przemieszczenie do innej części miasta i rozpoznanie warunków w niej panujących. Georg Becker [1990, s. 266] podkreślał, że decyzja o prowadzeniu działalności przestępczej jest zwykle decyzją ekonomiczną, uwarunkowaną kosztami i zyskami. Jeśli dodamy do tego kwestie związane z osłabioną na skutek toczących się procesów heterogenizacji społeczności kontrolą społeczną, niczym zaskakującym nie będą wzrastające wskaźniki zdarzeń kryminalnych [Lee 2010, ss. 549–577]. Heterogenizacja społeczności uwypukla również różnice ekonomiczne, uruchamiając poczucie frustracji statusowej. Badania oparte na teorii deprywacji względnej wskazują, że nierówności dochodowe mogą zwiększać wskaźniki przestępczości i wiktymizacji [Lee 2010, ss. 549–577].

Wysoki poziom przestępczości, który może być charakterystyczny dla terenów objętych procesami gentryfikacji, prowokuje nowych mieszkańców do przyjęcia jednej

z dwóch strategii. Pierwsza z nich ma charakter uprzedzający, druga jest odpowiedzią na rozwój bieżących wydarzeń i wiąże się z wysokim poczuciem sprawstwa tej grupy. W pierwszym przypadku mieszkańcy stawiają na wieloaspektową izolację, co znajduje wyraz w powstawaniu zamkniętych enklaw, zabezpieczonych bramami, monitoringiem, ochroną, w których „obcy” są natychmiast identyfikowani i usuwani poza obręb obszaru. Badania nad *gated community* pokazują nieskuteczność tego rodzaju rozwiązań. Niektóre z nich dowodzą, że są one nawet bardziej kryminogenne niż obszary pozbawione sztywnych granic [Gądecki 2009, ss. 108–126]. Druga strategia związana jest z manifestacją zbiorowej skuteczności nowych mieszkańców. Szersze sieci społeczne, zgromadzone kapitały, wyższy poziom świadomości prawnej i obywatelskiej nowych mieszkańców w kontekście realizacji ich potrzeb (odmienny ich zestaw i hierarchia), bardziej rygorystyczne postawy względem przestępczości i innych zjawisk dewiacyjnych powodują, że nowi mieszkańcy mają większe możliwości wywierania wpływu na decydentów, urzędników, a także instytucje (zwłaszcza te powołane do zapewnienia porządku publicznego) [Lee 2010, ss. 549–577]. Wiele z tych działań przynosi oczekiwane efekty. Wydaje się jednak, że tym, co jest w stanie najskuteczniej zapewnić bezpieczeństwo w dzielnicy, są opisane przez J. Jacobs [2014, ss. 56–57] „oczy ulicy”, czyli silne, nieformalne relacje społeczne między zróżnicowanymi podmiotami życia społecznego.

## Zakończenie

Do tej pory nie udało się ustalić uniwersalnych praw, które opisywałyby przebieg wzajemnych relacji między gentryfikacją a przestępczością. Jak się wydaje, jest to związane z niepowtarzalnością warunków, w jakich zachodzą procesy gentryfikacji, a także tych stojących za kryminalizacją jednostek i przestrzeni. Nie ulega jednak wątpliwości, że wzajemne związki przestępczości i gentryfikacji wymagają dalszych badań, zaś wnioski z nich płynące winny być istotnym czynnikiem kształtującym szeroko rozumianą politykę urbanistyczną, socjalną i kryminalną. Procesy urzeczywistniające się dziś w mieście wymagają bowiem interdyscyplinarnego podejścia nie tylko w badaniu, ale przede wszystkim w działaniu.

## Bibliografia

**Atkinson R., Bride G.** (2005), *Gentrification In a Global Context: the New Urban Colonialism*, Routledge, New York.

**Becker G.** (1990), *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa.

**Błachut J., Gaberle A., Krajewski K.** (2001), *Kryminologia*, Arche, Gdańsk.

**Bocheński M.** (2012), *Kryminologia środowiskowa i jej znaczenie dla badań nad przestępstwem zgwałcenia*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego”, nr 74–75.

**Bursik R.J.** (1999), *The Informal Control of Crime through Neighborhood Networks*, “Sociological Focus”, Vol. 32.

**Byrne J. P.** (2003), *Two Cheers for Gentrification*, “Howard Law Journal”, Vol. 46.

**Covington J., Taylor R.B.** (1989), *Gentrification and Crime: Robbery and Larceny Changes in Appreciating Baltimore Neighborhoods During the 1970*, “Urban Affairs Quarterly”, Vol. 25(1).

**Florida R.** (2010), *Narodziny klasy kreatywnej: oraz jej wpływ na przeobrażenia w charakterze pracy, wypoczynku, społeczeństwa i życia codziennego*, wyd. Narodowe Centrum Kultury, Warszawa.

**Gądecki J.** (2009), *Za murami. Osiedla grodzone w Polsce – analiza dyskursu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

**Glass R.** (2010), *London: Aspects of Change* [w:] L. Loretta, T. Slater, E. Wyly (eds.), *The Gentrification. Reader*, Routledge, London.

**Groyecka D.** (2014), *Gentryfikacja Berlina. Od życia na podsłuch do kultury *caffè latte**, Wydawnictwo Katedra, Gdańsk.

**Jacobs J.** (2014), *Śmierć i życie wielkich miast Ameryki*, Centrum Architektury, Warszawa.

**Jadach-Sepiolo A.** (2009), *Gentryfikacja w kontekście rewitalizacji* [w:] A. Zborowski (red.), *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, IRM, Kraków.

**Kelling G.L., Coles C.M.** (1997), *Wybite szyby. Jak zwalczyć przestępczość i przywrócić ład w najbliższym otoczeniu*, Media Rodzina, Poznań.

**Kirk D.S., Laub J.H.** (2010), *Neighborhood Change and Crime in the Modern Metropolis*, “Crime and Justice”, Vol. 39.

**Kreager D.A., Lyons Ch.J., Hays Z.R.** (2011), *Urban Revitalization and Seattle crime, 1982–2000*, “Social Problems”, Vol. 58(4).

**Lawrence W.** (2013), *Does Gentrification Lower Crime: A Look at Granger-Casuality in Washington, D.C.*, "The Park Place Economist", Vol. 21, [online], <http://digitalcommons.iwu.edu/parkplace/vol21/iss1/15>, dostęp: 7 listopada 2015.

**Lee Y.Y.** (2010), *Gentrification and Crime: Identification Using the 1994 Northridge Earthquake in Los Angeles*, "Journal of Urban Affairs", Vol. 32(5).

**McDonald S.C.** (1986), *Does Gentrification Affect Crime Rates?*, "Crime and Justice", Vol. 8.

**Papachristos A.V., Smith C.M., Scherer M.L., Fugiero M.A.** (2011), *More Coffee, Less Crime? The Relationship between Gentrification and Neighborhood Crime Rates in Chicago, 1991 to 2005*, "City and Community", Vol. 13.

**Phillips M.** (1993), *Rural Gentrification and the Processes of Class Colonization*, "Journal of Rural Studies", Vol. 9. No. 2.

**Putnam R.** (2008), *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

**Rewers E.** (2008), *Segregacja obcych ciał: porządek i wykluczenie*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(32).

**Ross C.E., Mirowsky J., Pribesh S.** (2001), *Powerlessness and the Amplification of Threat: Neighborhood Disadvantage, Disorder, and Mistrust*, "American Sociological Review", Vol. 66(4).

**Rudnicki R.** (2010), *Gentryfikacja: przyczyny, mechanizmy działania i warszawskie przykłady zjawiska*, „Przegląd Anarchistyczny”, nr 11.

**Rymond-Richmond W.C.** (2007), *Habitus of Habitat: Mapping the History, Redevelopment, and Crime in Public Housing*, Northwest University, Chicago.

**Sampson R.J., Groves W.B.** (1989), *Community Structure and Crime: Testing Social-Disorganization Theory*, "American Journal of Sociology", Vol. 94.

**Sampson R.J., Laub J.H.** (1997), *A Life-Course Theory of Cumulative Disadvantage and the Stability of Delinquency*, *Developmental Theories of Crime and Delinquency*, "Advances in Criminological Theory", Vol. 7.

**Sekuła E.A.** (2012), *Jaka piękna katastrofa... Kryzys jako bodziec rewitalizacji* [w:] B. Jałowiecki, S. Kaprański (red.), *Społeczny wymiar kryzysu*, Scholar, Warszawa.

**Sinewali V.** (2010), *Gentryfikacja. Lokatorzy w ogniu wojny socjalnej*, Oficyna Wydawnicza Bractwo Trojka, Poznań.

**Taylor R.B., Covington J.** (1988), *Neighborhood changes in ecology and violence*, "Criminology", Vol. 26(4).

**Urbański J.** (2010), *Polityka wysiedleń po polsku*, „La Monde Diplomatique”, nr 11(57), [online], [http://monde-diplomatique.pl/LMD57/index.php?id=1\\_3](http://monde-diplomatique.pl/LMD57/index.php?id=1_3), dostęp: 15 kwietnia 2016.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz.U. z 2015 r., poz. 1777 [online], <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001777>, dostęp: 15 kwietnia 2016.

**Van Wilsem J., Wittenbrood K., De Graff N.D.** (2006), *Socioeconomic Dynamics of Neighborhoods and the Risk of Crime Victimization: A Multilevel Study of Improving, Declining, and Stable Areas in the Netherlands*, "Social Problems", Vol. 53(2).

**Zborowski A.** (2009), *Wprowadzenie* [w:] A. Zborowski (red.), *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, IPM, Kraków.

**Zielenbach S.** (2000), *The Art of Revitalization. Improving Conditions of Distressed Inner-city Neighborhoods*, Garland Publishing, New York – London.





---

## Eliza FarelNIK

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Wydział Nauk Ekonomicznych

eliza.farelnik@uwm.edu.pl

## Sieciowy kontekst rewitalizacji miast

### The Network Context of Cities Revitalization

**Abstract:** The network economics, networks of cities, network model of the city, networks connect local partners are examples of the city revitalization contexts. The objective of the study is characteristics of essence, conditions and effects of revitalization of cities that belong to the network of cities. This new approach to planning revitalization processes will be discussed on the example of *Supra-local revitalization programme of Cittaslow network cities in the region of Warmia and Mazury*. This programme concern fourteen small cities in Polish National Network of Cittaslow Cities. In the research has been used the critical literature review method and analysis of selected planning materials of cities and Cittaslow network. The paper shows that the course, directions and effects of such revitalization depend on the relationship of individuals in the network and their access to the information and resources and that the one of the main effects of revitalization in the network of cities may be the development of network tourism product.

**Key words:** city revitalization, network of cities, Cittaslow, small cities development

## Wstęp

Ekonomia sieci, gospodarka sieciowa, sieci miast, sieciowy model miasta, sieci współpracy podmiotów lokalnych, sieci międzyorganizacyjne to tylko wybrane konteksty, stanowiące jednocześnie istotne uwarunkowania rozwoju współczesnych miast, a tym samym realizacji procesów ich rewitalizacji. Celem artykułu jest omówienie istoty, uwarun-

kowań i efektów rewitalizacji obszarów miejskich noszących znamiona szeroko rozumianego sieciowienia, którego wyrazem może być planowanie odnowy miast właśnie w tej perspektywie. Egzemplifikacją takiego podejścia jest wykorzystywanie narzędzia w postaci programu rewitalizacji, odnoszącego się nie tylko do obszaru wydzielonego na terenie pojedynczego miasta, ale do większej liczby miast zrzeszonych w ramach sieci. To nowe podejście do planowania procesów rewitalizacji zostanie omówione na przykładzie *Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego*, który został opracowany (i poddany aktualizacji w styczniu 2017 r.) dla 14 miast należących do Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow. W badaniach wykorzystana została głównie krytyczna analiza piśmiennictwa i dokumentów źródłowych.

## Rewitalizacja miast a ich członkostwo w sieci

Rewitalizacja obszarów miejskich jest pojęciem złożonym i wieloaspektowym. Obecnie w pracach naukowych najczęściej przywoływana jest jej ustawowa definicja, zgodnie z którą stanowi ona „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” [Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji..., art. 2, pkt 1]. Istocie, uwarunkowaniom i efektom rewitalizacji obszarów miejskich poświęcone są liczne publikacje z dziedziny urbanistyki, gospodarki przestrzennej, socjologii czy ekonomii. Należy tu wymienić prace takich autorów, jak m.in.: Z. Ziobrowski [2010, ss. 243], K. Skalski [2006, ss. 236], P. Lorens [2010, ss. 181], M. Kopeć [2010, ss. 210], J. Przywojska [2017, ss. 204], D. Pazder [2008, ss. 172], S. Kaczmarek [2001, ss. 141].

Rewitalizacja jest procesem planowych działań inicjowanych i podejmowanych przez podmioty lokalne w oparciu o kompleksową diagnozę i ocenę stanu posiadanych zasobów (kapitału społeczno-kulturowego, gospodarczego, w tym finansowego i przestrzenno-środowiskowego) i potrzeb podmiotów lokalnej gospodarki w zakresie ich rozwoju, a także uwarunkowań i możliwości płynących z funkcjonowania w otoczeniu lokalnym, regionalnym, krajowym i globalnym, polegającym na pobudzaniu już istniejących funkcji obszaru miasta określonego jako kryzysowy lub nadawaniu mu nowych funkcji, w celu jego aktywizacji, a tym samym szeroko pojmowanego rozwoju całego miasta (rozwoju lokalnego) [Farelnik 2011, s. 96].

W perspektywie zagadnień prezentowanych w niniejszym opracowaniu kluczowe wydaje się podkreślenie endogenicznego zakorzenienia procesu rewitalizacji miast, które to nabiera szczególnego znaczenia w kontekście rozwoju małych ośrodków miejskich, a tylko takie mogą być członkami sieci Cittaslow (o której traktuje niniejsze opracowanie).

Należy zwrócić uwagę również na fakt, że rozwój sieci Cittaslow i przyjmowanie przez kolejne miasta członkowskie modelu rozwoju *slow city* jest odpowiedzią na potrzebę zwolnienia szybkiego tempa życia odczuwanego przez coraz większą część społeczeństwa oraz potrzebę ochrony unikatowych, opartych na lokalnej kulturze i tożsamości produktów i usług (w czasach wszechobecnej ich uniformizacji i standaryzacji). To pokazuje, że model rozwoju *slow city* jest głęboko zakorzeniony w potrzebach społeczności lokalnej, a jednym z jego głównych celów jest poprawa jakości życia mieszkańców miast. Co więcej, model ten wykorzystuje lokalny kapitał kulturowy i społeczny, tożsamość lokalną i wizerunek miejsca jako kluczowe czynniki rozwoju małego miasta w czasach rosnącej globalnej konkurencji. Funkcjonowanie miasta w stylu *slow* (ang. *powolne*) nie oznacza więc spowolnienia jego rozwoju, wręcz przeciwnie, oznacza rozwój dokonujący się dzięki nieustannej poprawie jakości życia mieszkańców, podnoszeniu atrakcyjności miasta, a tym samym jego konkurencyjności, przede wszystkim dzięki wykorzystywaniu posiadanych zasobów endogenicznych. To właśnie lokalny kapitał społeczny czy kulturowy, poziom wiedzy, kreatywność czy tożsamość lokalna wskazywane są od jakiegoś czasu jako kluczowe determinanty rozwoju współczesnych miast [por. Florida 2008, ss. 374; Kuchmacz 2016, ss. 231–235]. Co więcej, te tak indywidualne dla małego miasta elementy jego potencjału rozwojowego mogą stanowić nie tylko istotny czynnik rozwoju samego miasta (np. poprzez rewitalizację jego obszarów kryzysowych), ale także determinować rozwój powiązań sieciowych z innymi miastami.

Oprócz bazowania na wewnętrznych zasobach i kapitale terytorialnym jednostki w miastach wykorzystuje się szanse, jakie płyną z procesów globalizacji, integracji oraz rozwoju technik komunikacyjnych i transportu. Przejawem tego może być intensywny rozwój współpracy miast w ramach różnego rodzaju sieci (nie tylko sieci Cittaslow), skupiających miasta o podobnej wielkości (sieci metropolii), modelu rozwoju (np. *smart cities*, *green cities*, *slow cities*, *eco cities*) czy kulturze (miasta tematyczne, miasta kultu religijnego) [Mierzejewska 2015, ss. 5–11]. Budowane w sieciach relacje miast mogą być postrzegane jako przykład szczególnego rodzaju kooperacji (kooperencji), rozumianej jako jednoczesne występowanie konkurencji i kooperacji, zachodzącej między jednostkami samorządu terytorialnego [Czaron 2013, s. 7]. Co ważne, konkurencja i kooperacja dotyczą innych obszarów działalności, a wiodącą rolę w kształtowaniu relacji międzyorganizacyjnych o charakterze kooperacyjnym przypisuje się kooperacji [Bartkowiak, Koszel 2015, s. 69]. Relacje kooperacyjne mają służyć realizacji sprecyzowanych celów strategicznych [Cygler 2007, s. 64], jakim z pewnością może być planowana w sposób kompleksowy rewitalizacja. Konkurencja i kooperacja miast prowadzących działania rewitalizacyjne i funkcjonujących w ramach sieci może dotyczyć takich kwestii, jak: pozyskiwanie środków finansowych na rewitalizację, wymiana dobrych praktyk, organizacja wydarzeń i imprez na obszarach rewitalizowanych, napływ turystów i nowych mieszkań-

ców, a także promocja i budowanie pozytywnego wizerunku miasta. Efekty procesu rewitalizacji możliwe do osiągnięcia w perspektywie sieci miast przedstawiono w tabeli 1. Przykładowe efekty rewitalizacji odniesiono do pojedynczego miasta, grupy kilku miast członkowskich oraz całej sieci miast.

**Tabela 1. Efekty procesu rewitalizacji miast należących do sieci miast**

Skala efektów	Wybrane efekty rewitalizacji
Pojedyncze miasto członkowskie sieci	<ul style="list-style-type: none"> <li>- poprawa jakości życia mieszkańców</li> <li>- poprawa warunków prowadzenia i rozwoju działalności gospodarczej</li> <li>- przeciwdziałanie zjawiskom kryzysowym</li> <li>- ochrona dziedzictwa kulturowego (materialnego i niematerialnego)</li> <li>- kreowanie marki miasta i zasobów, będących pochodną specyfiki ośrodka miejskiego</li> <li>- lepsza promocja miasta i jego działań rozwojowych, możliwa dzięki członkostwu w sieci</li> </ul>
Grupa (kilka) miast członkowskich	<ul style="list-style-type: none"> <li>- możliwość realizacji wspólnych działań (np. kulturalnych) przez grupę kilku miast (wykorzystywanie sąsiedztwa)</li> <li>- rozwój partnerstw lokalnych</li> <li>- rozwój specjalizacji grupy miast w ramach sieci (np. szlaki tematyczne)</li> <li>- lepsza promocja grupy miast i ich wspólnych działań, możliwa dzięki członkostwu w sieci</li> <li>- tworzenie ekonomicznej wartości dodanej w subregionie</li> </ul>
Cała sieć miast	<ul style="list-style-type: none"> <li>- wzrost potencjału endogenicznego sieci</li> <li>- rozwój relacji sieciowych między miastami</li> <li>- rozwój sieciowego produktu turystycznego</li> <li>- lepsza rozpoznawalność i promocja sieci</li> <li>- wzrost znaczenia sieci jako determinanty rozwoju i konkurencyjności regionu</li> <li>- tworzenie ekonomicznej wartości dodanej w regionie</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

Oprócz efektów typowych dla działań rewitalizacyjnych podejmowanych w skali pojedynczego miasta na szczególną uwagę zasługują te efekty, które wynikają z relacji w ramach sieci. Są to w szczególności: rozwój specjalizacji grupy miast w ramach sieci (np. opartej na rozwoju turystyki związanej ze szlakami tematycznymi, których te miasta są ogniwem), wzrost potencjału endogenicznego całej sieci, budowa sieciowego produktu turystycznego, lepsza rozpoznawalność i promocja sieci, czy wreszcie wzrost znaczenia sieci jako determinanty rozwoju i konkurencyjności regionu. Ponadto władze i podmioty lokalne zdobywają doświadczenie w planowaniu i realizacji działań rewitalizacyjnych w nowej skali – w skali sieci miast. Ta zmiana „optyki” może wpłynąć nie tylko na skuteczność podejmowanych w przyszłości działań rewitalizacyjnych, ale również innych projektów o tak zintegrowanym, sieciowym charakterze.

Efekty rewitalizacji podjętej przez większą liczbę miast należących do sieci mogą wynikać z ogólnych zalet działania w grupie. Chodzi tu o możliwy do osiągnięcia w tej sytuacji efekt synergii (polegający na tym, że grupa osiąga lepsze wyniki niż najefektywniejsza jednostka indywidualnie), efekt skali (gdy wzrost wielkości grupy powoduje wzrost rezultatów jej działań, większy, niż wynosiłaby suma efektów indywidualnych), efekt masy krytycznej (gdy grupa uzyskuje pewien minimalny poziom określonych zasobów, niezbędnych do rozpoczęcia danych działań), a także redukcję kosztów transakcyjnych przedsięwzięć, czy wspomniany wcześniej efekt zwiększenia konkurencyjności regionu dzięki strategicznym działaniom grupy [Furmankiewicz, Królikowska 2010, s. 47].

## **Działania rewitalizacyjne w Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow**

Międzynarodowy ruch Cittaslow narodził się w 1999 roku z pomysłu Paolo Saturniniego, burmistrza Greve in Chianti we Włoszech, burmistrzów innych niewielkich miasteczek – Bra, Orvieto, Positano – oraz członków Stowarzyszenia Slow Food, którzy zawiązali Stowarzyszenie Cittaslow – Międzynarodowa Sieć Miast Dobrego Życia. Idea ta znalazła do tej pory zwolenników w 235 miastach członkowskich z 30 państw na całym świecie [*Lista miast członkowskich...* 2017, s. 1]. Celem międzynarodowego ruchu Cittaslow jest propagowanie w mniejszych miejscowościach kultury dobrego, harmonijnego życia stanowiącego alternatywę wobec wielkomiejskiego pośpiechu i postępującej globalizacji. Miasta zrzeszone w sieci dążą do zrównoważonego rozwoju, czyli świadomej polityki miejskiej zapewniającej odpowiednie relacje między wzrostem gospodarczym, dbałością o środowisko i poprawą jakości życia mieszkańców.

Najważniejsze cele Cittaslow to: zrównoważony rozwój miasteczek wykorzystujący miejscowe zasoby, poprawa jakości życia mieszkańców, m.in. dzięki tworzeniu odpowiedniej infrastruktury miejskiej oraz miejsc odpoczynku i rekreacji, ochrona środowiska i promowanie postaw ekologicznych wśród mieszkańców, dbałość o zabytkową tkankę miejską, odnowę zabytków i estetykę miast, upowszechnienie kultury gościnności, także dzięki zapewnieniu bogatej oferty kulturalnej i rekreacyjnej mieszkańcom i turystom, a także odpowiednia promocja tych atutów, promowanie lokalnych produktów, miejscowego rzemiosła oraz kuchni, eliminowanie barier architektonicznych, utrudniających poruszanie się osobom niepełnosprawnym, czerpanie ze zdobyczy nowoczesności i najnowszych technologii, w zakresie, który może służyć realizacji celów ruchu „miast dobrej jakości życia”, usprawnianie pracy lokalnej administracji i dostosowywanie pracy instytucji do potrzeb mieszkańców. Stowarzyszenie przyjęło własny znak towarowy w postaci pomarańczowego ślimaka niosącego koronę z nowoczesnych i historycznych

budynków; elementem składowym jest też napis: *Cittaslow „międzynarodowa sieć miast dobrego życia”* [Międzynarodowy statut miast Cittaslow 2014, ss. 4–5, 25–29].

Do stowarzyszenia przystąpić mogą małe i średnie miasta liczące poniżej 50 tys. mieszkańców. Miasto kandydujące musi w procesie certyfikacji spełnić minimum 50% kryteriów określonych w statucie, które dotyczą siedmiu kluczowych obszarów rozwoju, takich jak: polityka energetyczna i środowiskowa; polityka infrastrukturalna; polityka jakości miejskiej; polityka rolna, turystyczna, rzemieślnicza; polityka gościnności, świadomości i kształcenia; integracja społeczna oraz partnerstwa. Należy spełnić przynajmniej jeden z parametrów w każdym obszarze. Oprócz zwykłych członków (miast) w działalność stowarzyszenia mogą zostać zaangażowani tak zwani członkowie wspierający, którymi mogą być instytucje publiczne (województwa, powiaty, gminy, kantony, metropolie, związki gmin, itp.) oraz tak zwani przyjaciele stowarzyszenia, np. stowarzyszenia kulturalne i naukowe, izby handlowe, stowarzyszenia branżowe i sektorowe non-profit, prywatne przedsiębiorstwa, firmy produkcyjne i usługowe, przedsiębiorstwa turystyczne i rolnicze.

W ramach Międzynarodowej Sieci Miast Cittaslow funkcjonują krajowe sieci, takie jak Polska Krajowa Sieć Miast Cittaslow (PKSMC), która jest drugą pod względem liczby członków (zaraz po włoskiej, składającej się z 82 miast) siecią krajową. Na całym świecie utworzono do tej pory 20 takich krajowych sieci. PKSMC liczy obecnie 26 miast (tabela 2).

Wśród nich w szczególności wymienić należy:

- 20 miast z województwa warmińsko-mazurskiego, w tym 4 tak zwane miasta założycielskie: Biskupiec, Bisztynek, Lidzbark Warmiński, Reszel oraz pozostałe: Barczewo, Bartoszyce, Dobre Miasto, Działdowo, Gołdap, Górowo Iławeckie, Jeziorany, Lidzbark, Lubawa, Nidzica, Nowe Miasto Lubawskie, Olsztynek, Orneta, Pasym, Ryn, Sępólno,
- 2 miasta z województwa opolskiego: Głubczyce, Prudnik,
- po jednym mieście z województw: pomorskiego (Nowy Dwór Gdański), lubelskiego (Rejowiec Fabryczny), śląskiego (Kalety) i wielkopolskiego (Murowana Goślina).

Tabela 2. Miasta członkowskie Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow (stan na 31.12.2016 r.)

Liczba mieszkańców miasta	Liczba miast	Miasta członkowskie	Najmniejsze miasto w danej grupie	Największe miasto w danej grupie
Poniżej 5 tys.	8	Biszynek, Górowo Iławeckie, Jeziorany, Pasym, Rejowiec Fabryczny, Reszel, Ryn, Sępópol	Sępópol	Reszel
Od 5 tys. do 10 tys.	5	Barczewo, Kalety, Lidzbark, Olsztynek, Orneta	Barczewo	Orneta
Od 10 tys. do 20 tys.	10	Biskupiec, Dobre Miasto, Głubczyce, Gołdap, Lidzbark Warmiński, Lubawa, Murowana Goślina, Nidzica, Nowe Miasto Lubawskie, Nowy Dwór Gdański	Nowy Dwór Gdański	Lidzbark Warmiński
Od 20 tys. do 30 tys.	3	Bartoszyce, Działdowo, Prudnik	Działdowo	Bartoszyce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [Bank Danych Lokalnych GUS 2017].

Do polskiej sieci pretendują już kolejne miasta: Nowy Staw (położony w województwie pomorskim), Sianów (z województwa zachodniopomorskiego) i Rzgów (z województwa łódzkiego). Członkiem wspierającym PKSMC jest Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, w strukturze którego znajduje się Biuro ds. Cittaslow Departamentu Turystyki [Polska Krajowa Sieć Miast Cittaslow 2017].

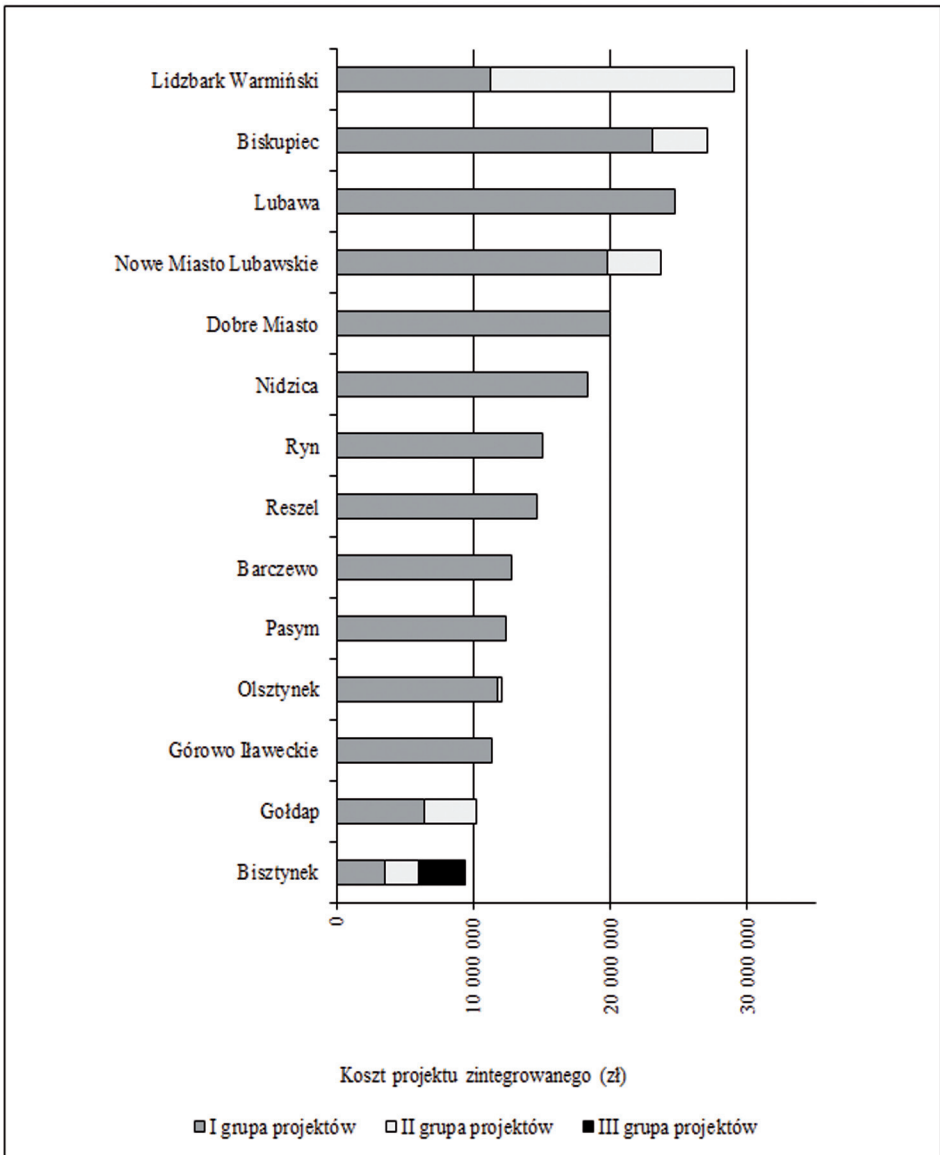
W 2015 r. miasta sieci Cittaslow założyły Stowarzyszenie „Polskie Miasta Cittaslow”, które jest odpowiedzialne za wdrażanie *Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego*. W programie tym ujęto 21 zintegrowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (87 projektów) z 14 miast (Barczewo, Biskupiec, Biszynek, Dobre Miasto, Gołdap, Górowo Iławeckie, Lidzbark Warmiński, Lubawa, Nidzica, Nowe Miasto Lubawskie, Olsztynek, Pasym, Reszel, Ryn), których wartość przedstawiono na wykresie 1. Na jego realizację zarezerwowano w *Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020* kwotę 48,6 mln EUR, z czego 44,2 mln EUR pochodzą z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz 4,4 mln EUR z Europejskiego Funduszu Społecznego [Regionalny Program Operacyjny... 2015, s. 316].



Zaplanowane w programie rewitalizacji projekty dotyczą głównie adaptacji obiektów zabytkowych na cele kulturalne i społeczne (centra kultury, młodzieżowe kluby integracji społecznej, ośrodki aktywizacji zawodowej, amfiteatr miejski przyległy do zamku itp.) oraz zagospodarowania przestrzeni publicznej służącej edukacji i integracji społecznej (budowa parku rekreacyjno-sensorycznego, ciągów pieszo-rowerowych, placów zabaw, boisk, siłowni plenerowych, kortów tenisowych, infrastruktury związanej ze sportami wodnymi itp.).

Realizacja powyższych projektów przyczyni się do poprawy oferty i infrastruktury turystycznej miast, co jest istotne również z perspektywy rozwoju produktu turystycznego regionu. W zaktualizowanej *Strategii rozwoju turystyki województwa warmińsko-mazurskiego do 2025 roku* miasta Cittaslow wskazano jako jeden z czterech wizerunkowych produktów turystycznych regionu (obok Krainy Wielkich Jezior Mazurskich, Krainy Kanału Elbląskiego i flagowych szlaków kulturowych i przyrodniczych). Celem ich rozwoju jest zbudowanie wizerunkowego, sieciowego produktu turystyki miejskiej o charakterze edukacyjno-kulturowym. Jego rdzeniem będą, m.in. lokalne produkty turystyczne, możliwość tworzenia atrakcyjnej sieci miast do eksploracji turystyki objazdowej, tożsamość kulturowa i społeczna oraz prozdrowotny wizerunek miast dobrej jakości życia [*Strategia rozwoju turystyki...* 2016, s. 43].

Wykres 1. Zintegrowane przedsięwzięcia rewitalizacyjne w miastach Cittaslow województwa warmińsko-mazurskiego (zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ponadlokalny program rewitalizacji... 2017, ss. 1–143].

Przykład działań rewitalizacyjnych, realizowanych na podstawie *Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego*, jest interesujący z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, dlatego, że miasta sieci Cittaslow przyjęły taki sam model rozwoju, zgodny z filozofią ruchu *slow* (model *slow city*), który powinien być również kluczowy, jeśli chodzi o kierunki i cele podejmowanej rewitalizacji. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy możemy mówić także o specyficznym modelu rewitalizacji *slow city*. Odpowiedź na to pytanie wymaga z pewnością pogłębionych badań, do których punktem wyjścia mogą być następujące spostrzeżenia:

- Proces rewitalizacji jest oparty na unikatowych, niepowtarzalnych zasobach endogenicznych miast.
- Jest to model rewitalizacji nastawionej na rozwiązywanie problemów i przeciwdziałanie zjawiskom kryzysowym zdiagnozowanym w mieście.
- Jest to model rewitalizacji indywidualny dla każdego miasta, ale bazujący na koncepcji rozwoju tzw. *slow city*, wspólnej dla miast członkowskich sieci.
- Model rewitalizacji wykorzystuje dobre praktyki i współpracę miast sieci, a więc jest uzależniony od relacji jednostek w sieci oraz ich dostępu do informacji i zasobów.
- Model wzmacnia potencjał miasta rozwijającego się w duchu *slow*, ale także całej sieci Cittaslow.
- Model pozwala osiągać dodatkowe efekty synergiczne i mnożnikowe współpracującym w ramach sieci miastom.

Po drugie, przykład miast sieci Cittaslow z województwa warmińsko-mazurskiego pokazuje, że koncepcja *slow city* może być traktowana jako wyznacznik działań rewitalizacyjnych, również tych realizowanych w perspektywie sieciowej. Od podstawowego podejścia do tego typu działań, jakim jest zrównoważona rewitalizacja (uwzględniająca aspekt społeczny, gospodarczy, przestrzenny i środowiskowy), przechodzimy tu do rewitalizacji w duchu *slow*, której celem jest kreowanie warunków harmonijnego życia, stanowiącego alternatywę wobec wielkomiejskiego pośpiechu i postępującej globalizacji. Ciekawą perspektywą wydaje się również adaptacja i łączenie różnych koncepcji rozwoju miast, takich jak *slow city*, *smart city*, *green city*, która może wyznaczyć nowy kierunek działań rewitalizacyjnych – *smart slow cities* czy *slow green cities* [Farelnik, Stanowicka 2016, ss. 364–369].

## Zakończenie

Podejmowanie działań rewitalizacyjnych, planowanych i organizowanych w perspektywie grupy miast należących do sieci jest dość nowym zjawiskiem w długoletniej histo-

rii rewitalizacji w Polsce<sup>1</sup>. Perspektywa sieci miast może przyczynić się do osiągnięcia nowych efektów rewitalizacji oraz wykorzystania szans płynących z takiej formy długoletniej współpracy miast. Niesie również wiele wyzwań i potrzeb, np. w zakresie dalszego tworzenia i doskonalenia instrumentów planowania, finansowania czy monitoringu rewitalizacji.

Zintegrowana rewitalizacja obszarów miejskich realizowana w sieci miast jest przykładem rozwoju relacji kooperacji między jednostkami samorządu terytorialnego. Miasta, które wcześniej raczej konkurowały, np. o środki z funduszy unijnych, nawiązują współpracę ( w ramach stowarzyszenia), która zwiększa ich szanse na realizację programu rewitalizacji i pozyskanie – ograniczonych w skali kraju czy regionu – środków finansowych.

Przyjęcie wspólnego dla miast sieci modelu rozwoju *slow city* sprzyja wymianie doświadczeń i współpracy podczas realizacji projektów rewitalizacyjnych. Przebieg, kierunki i efekty takiej rewitalizacji uzależnione są od relacji jednostek w sieci oraz ich dostępu do informacji i zasobów. Kluczowe są tu relacje w ramach Stowarzyszenia „Polskie Miasta Cittaslow” oraz dalsze wsparcie Biura ds. Cittaslow Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Z racji tego, że do sieci przystępują sukcesywnie kolejne miasta, a sam *Ponadlokalny program rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego* jest na wczesnym etapie realizacji, sieć powiązań i relacji między miastami Cittaslow ciągle ewoluuje.

Przykład rozwijającej się dynamicznie Polskiej Krajowej Sieci Miast Cittaslow pokazuje, że jednym z głównych efektów rewitalizacji w sieci miast może być rozwój sieciowego produktu turystycznego. Jest to istotne nie tylko z perspektywy rozwoju turystyki w pojedynczym mieście, ale także rozwoju społeczno-gospodarczego całego regionu.

## Bibliografia

**Bartkowiak P., Koszel M.** (2015), *Kooperacja jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Organizacji”, nr 9.

**Cygler J.** (2007), *Kooperencja – nowy typ relacji między konkurentami*, „Organizacja i Kierowanie”, nr 2 (128).

---

<sup>1</sup> Bardzo szerokie opracowanie tematu diagnozy i oceny dotychczasowych procesów rewitalizacji w Polsce stanowi między innymi wielotomowa publikacja Instytutu Rozwoju Miast – Rewitalizacja miast polskich [m.in.: Ziobrowski, Jarczewski 2010; Ziobrowski 2010; Janas, Jarczewski, Wańkiewicz 2010; Jarczewski, Jeżak 2010; Muzioł-Węclawowicz 2010].

**Eliza Farelnik**

**Czakon W.** (2013), *Kierunki badań nad strategią kooperacji*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. XIV, z. 13.

**Farelnik E.** (2011), *Relacje ekonomiczne między rewitalizacją obszarów miejskich a rozwojem lokalnym (na przykładzie miast województwa warmińsko-mazurskiego)*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk (praca doktorska).

**Farelnik E.** (2015), *Innovation in Urban Revitalization Programs in The Region of Warmia and Mazury*, „Olsztyn Economic Journal”, nr 10(1).

**Farelnik E., Stanowicka A.** (2016), *Smart City, Slow City and Smart Slow city as Development Models of Modern Cities*, „Olsztyn Economic Journal”, nr 11(4).

**Florida R.** (2008), *Who's Your City. How the Creative Economy is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, Basic Books, New York.

**Furmankiewicz M., Królikowska K.** (2010), *Partnerstwo terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław.

**Janas K., Jarczewski W., Wańkiewicz W.** (2010), *Model rewitalizacji miast*, t. 10, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

**Jarczewski W., Jeżak J.** (2010), *System monitorowania rewitalizacji*, t. 11, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

**Kaczmarek S.** (2001), *Rewitalizacja terenów przemysłowych: nowy wymiar w rozwoju miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Kopeć M.** (2010), *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

**Kuchmacz B.** (2016), *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju lokalnego*, CeDeWu, Warszawa.

**Lorens P.** (2010), *Rewitalizacja miast. Planowanie i realizacja*, Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.

**Mierzejewska L.** (2015), *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast. Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast”, nr XII (III).

**Muzioł-Węclawowicz A.** (red.) (2010), *Przykłady rewitalizacji miast*, t.12, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

**Pazder D.** (2008), *Rewitalizacja śródmiejskich przestrzeni kulturowych jako czynnik wzrostu atrakcyjności miasta. Badania średniej wielkości miast*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań.

*Ponadlokalny program rewitalizacji sieci miast Cittaslow województwa warmińsko-mazurskiego* (2017), [online], [https://www.wmarr.olsztyn.pl/s/images/stories/Pliki/2015\\_06\\_08\\_Ponadlokalny\\_program\\_rewitalizacji\\_sieci\\_miast\\_Cittaslow.pdf](https://www.wmarr.olsztyn.pl/s/images/stories/Pliki/2015_06_08_Ponadlokalny_program_rewitalizacji_sieci_miast_Cittaslow.pdf).

**Przywojska J.** (2017), *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Skalski K.** (red.) (2006), *Projekty i programy rewitalizacji w latach 2000–2006*, Technet, Kraków.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. , poz. 1777, z 2016 r. poz. 1020, 1250).

**Ziobrowski Z.** (red.) (2010), *Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*, tom 9, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

**Ziobrowski Z., Jarczewski W.** (red.) (2010), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, tom 8, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

### **Bibliografia elektroniczna**

Bank Danych Lokalnych GUS (2017), [online], <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dostęp: 1.03.2017.

*Lista miast członkowskich według stanu na maj 2017 r.* (2017), [online], [http://www.cittaslow.org/sites/default/files/content/page/files/246/cittaslow\\_list\\_may\\_2017.pdf](http://www.cittaslow.org/sites/default/files/content/page/files/246/cittaslow_list_may_2017.pdf), dostęp: 10 czerwca 2017.

*Międzynarodowy statut miast Cittaslow* (2014), [online], [http://cittaslowpolska.pl/images/PDF/miedzynarodowy\\_statut\\_cittaslow.pdf](http://cittaslowpolska.pl/images/PDF/miedzynarodowy_statut_cittaslow.pdf), dostęp: 10 czerwca 2017.

*Polska Krajowa Sieć Miast Cittaslow* (2017), [online], <http://cittaslowpolska.pl/index.php/pl/miasta-cittaslow>, dostęp: 10 czerwca 2017.

*Strategia rozwoju turystyki województwa warmińsko-mazurskiego do 2025 roku* (2016), [online], <http://bip.warmia.mazury.pl/409/strategia-rozwoju-turystyki-województwa-warmińsko-mazurskiego-do-roku-2025.html>, dostęp: 10 czerwca 2017.

*Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020* (2015), [online], <http://rpo.warmia.mazury.pl/plik/3/regionalny-program-operacyjny-województwa-warmińsko-mazurskiego-na-lata-2014-2020>, dostęp: 10 czerwca 2017.

---

## Paweł A. Nowak

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Katedra Informatyki Ekonomicznej  
pawel.nowak@uni.lodz.pl

## Szymon Łuczak

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
sz.luczak@gmail.com

# Pobudzanie aktywności społecznej na rzecz rewitalizacji obszarów zdegradowanych

## Stimulating Social Activity for Revitalization of Degraded Areas

**Abstract:** Revitalization of degraded areas is a multifaceted socio-economic process, in which the main contractors (under the Act on regeneration) have become municipal governments. While municipalities cope with the infrastructure aspect of the revitalization as far as the resources are available and allow for that, a serious problem in their operation is to stimulate the activity of inhabitants of revitalized areas as a basis for social revitalization. The aim of this article is to review the available social mobilization tools to municipalities and to examine, on the example of the selected local community in the district of Zduńska Wola (Lodzkie Voivodship), which of them are used and how they are used.

**Key words:** revitalization, activation of local communities, local government

## Wstęp

Jeszcze kilkanaście lat temu nie było to oczywiste, dzisiaj natomiast nie trzeba nikogo przekonywać, że rewitalizacja obszarów zdegradowanych to nie tylko długotrwały pro-



ces inwestycyjny, ale przede wszystkim skomplikowany proces zmiany społecznej, który musi objąć nie tylko mieszkańców wydzielonego obszaru, ale całą społeczność lokalną. Przyjęta 9 października 2015 r. ustawa o rewitalizacji już na poziomie definicyjnym określa rewitalizację jako „proces wyprowadzenia 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 planu rewitalizacji” [Ustawa o rewitalizacji, Dz. U. z 2015 r. poz. 1777, art. 2 ust. 1]. Jednak w polskim systemie prawnym samorząd gminny, realizując zadania publiczne „ w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” [Ustawa o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95., art. 2 ust. 1], zdecydowanie lepiej radzi sobie z zadaniami o charakterze inwestycyjnym, które można „opomiarować” wskaźnikami niż z działaniami „miękkimi”, takimi, jakie są niezbędne do realizacji wielowymiarowej zmiany społecznej. Przyczyn takiego zjawiska jest co najmniej kilka:

- doświadczenie pracowników samorządowych w zamawianiu usług i inwestycji;
- koncentrowanie się gmin na inwestycjach infrastrukturalnych i usługach z nimi powiązanych [Ustawa o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1],
- ograniczone zasoby finansowe, jakimi dysponują samorzady;
- preferowanie inwestycji o ograniczonym czasie realizacji (najchętniej w ramach jednego roku budżetowego);
- brak nawyków tworzenia strategii sektorowych i dokumentów operacyjnych oraz realizacji działań w oparciu o nie;
- niedoskonałość kultury organizacyjnej w samorządach oraz brak zwerbalizowanych schematów współpracy z mieszkańcami;
- brak doświadczenia w gromadzeniu i analizowaniu danych społecznych;
- mała marketingowa/wyborcza nośność inwestycji społecznych ( z wyłączeniem bezpośredniej pomocy społecznej i ochrony zdrowia).

Na działania samorządów w zakresie aktywizacji społeczności lokalnych wpływ mają również ich doświadczenia na przykład z zakresu obligatoryjnych konsultacji społecznych – tylko w wyjątkowych wypadkach, gdy dotyczy to spraw nagłośnionych przez media, mieszkańcy angażują się w nie. Nie oznacza to oczywiście, że samorzady nie realizują w ogóle działań aktywizujących czy „miękkich”, a jedynie, że co do zasady nie są do nich odpowiednio przygotowane i wyposażone.

Celem artykułu jest dokonanie przeglądu narzędzi aktywizacji społecznej, do których mają dostęp samorzady gminne, oraz sprawdzenie, na przykładzie wybranych gmin z powiatu zduńskowolskiego (województwo łódzkie), które z nich i w jaki sposób są wykorzystywane.

## **Narzędzia aktywizacji społecznej w dyspozycji samorządu terytorialnego**

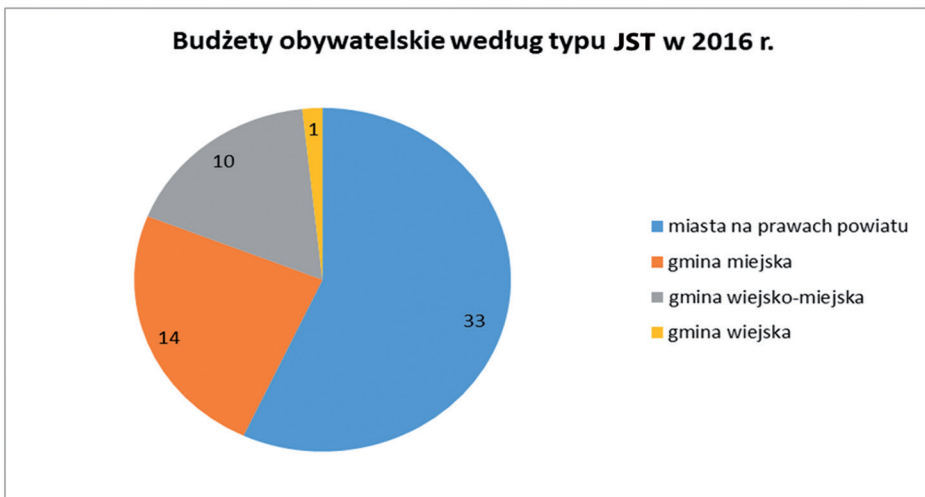
Samorząd terytorialny w polskim systemie prawnym jest wspólnotą mieszkańców powołaną do zaspokajania ich zbiorowych potrzeb. Ustawodawca, określając zadania dla których samorząd terytorialny został powołany, przyjął w zależności od rodzaju samorządu, dwa sposoby określenia ich zadań własnych: dla samorządu gminnego wskazany został otwarty katalog zadań, dla samorządu powiatowego i wojewódzkiego – katalog zamknięty. Różnica ta powoduje, że samorządy gminne mają nieco więcej możliwości podejmowania działań, których końcowym efektem będzie pobudzenie aktywności społecznej. Do standardowych narzędzi pobudzania aktywności społecznej (czyli niewymagających specjalnych warunków/działań samorządu) zaliczyć możemy:

- **Konsultacje społeczne**, które stanowią jedno z najlepiej umocowanych w prawie narzędzi partycypacji obywateli<sup>1</sup> w przygotowaniu i podejmowaniu decyzji przez administrację publiczną poprzez wyrażanie opinii do projektów dokumentów przez nią przygotowanych. Udział w konsultacjach może stanowić aktywność indywidualną obywateli lub aktywność zbiorową (przez przedstawicieli grup obywateli, np. NGO, związki zawodowe itp.).
- **Budżet obywatelski** (zwany również budżetem partycypacyjnym) polega na przekazaniu części środków z budżetu jednostek samorządu terytorialnego do dyspozycji mieszkańców, którzy zgłaszają najpotrzebniejsze ich zdaniem inwestycje, a następnie – po sprawdzeniu przez JST legalności proponowanych inwestycji – w głosowaniu wybierają te, które mają zostać zrealizowane w ramach dostępnych środków. W 2016 r. JST przeznaczyły ponad 316 000 000 zł na realizację 58 budżetów obywatelskich; największy BO ma Warszawa (51 251 551 zł), najmniejszy – miasto i gmina Żuromin (100 000 zł).

---

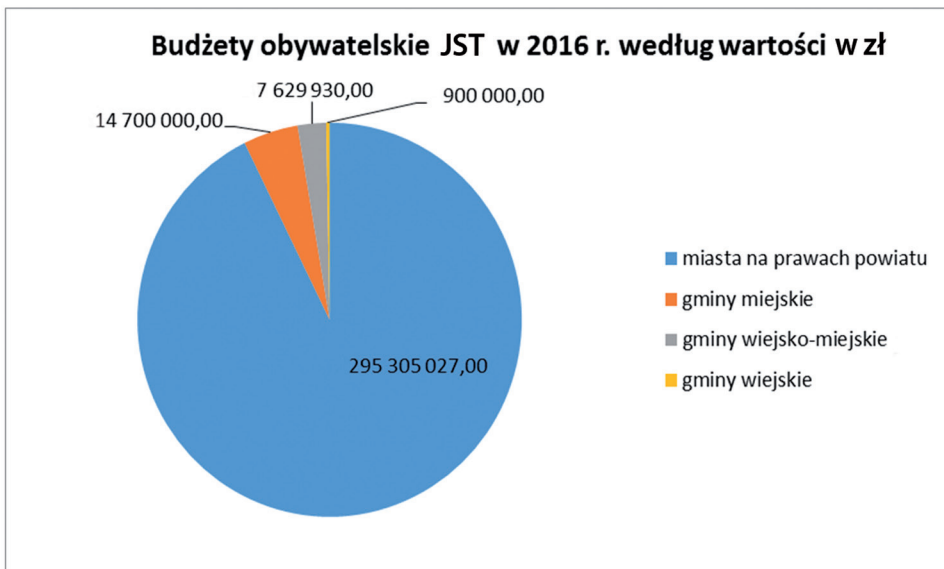
<sup>1</sup> Możliwość lub konieczność prowadzenia konsultacji społecznych wynika z wielu aktów prawnych: od Konstytucji przez ustawy ustrojowe samorządów do ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (przyp. aut.).

Rysunek 1. Zrealizowane budżety obywatelskie jednostek samorządu terytorialnego według typu JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie [<http://budzetyobywatelskie.pl>].

Rysunek 2. Zrealizowane budżety obywatelskie jednostek samorządu terytorialnego według planowanej wartości



Źródło: opracowanie własne na podstawie [<http://budzetyobywatelskie.pl>].

Jak wynika z powyższych zestawień, budżet obywatelski nie jest na dziś szczególnie popularną formą kreowania partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym.

Do najczęściej stosowanych przez JST form pobudzania aktywności zbiorowej obywateli należy współpraca z organizacjami pożytku publicznego w oparciu o przygotowywane lokalnie okresowe programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz/lub zlecenie realizacji zadań ustawowych samorządu w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Jednak narzędzia te nie są dziś powszechnie wykorzystywane. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Część z nich wymieniono w nieco innym kontekście we wstępie tego artykułu, jednak „kluczowe znaczenie ma przekonanie strony publicznej, bo to ona ma władzę i ona decyduje, czy i w jakim zakresie dopuszcza udział obywateli w kształtowaniu i realizacji swoich działań. Stosowanie różnych form partycypacji wymaga zmiany myślenia i podejścia do zarządzania publicznego, a także przekonania o korzyściach z niej wynikających. W Polsce nadal dość powszechne jest włączanie obywateli w proces podejmowania decyzji publicznych tylko dlatego, że tak nakazuje prawo lokalne, krajowe czy unijne, albo też dlatego, że z punktu widzenia władz jest to dobry chwyt wizerunkowy” [Schimanek 2015, s. 10].

## **Badanie współpracy JST z powiatu zduńskowolskiego z NGO**

W skład powiatu zduńskowolskiego wchodzi cztery gminy: gmina miejska Zduńska Wola, gmina wiejsko-miejska Szadek oraz gminy wiejskie Zduńska Wola i Zapolice. Powiat położony jest w środkowo-zachodniej części województwa łódzkiego, pomiędzy powiatami sieradzkim, łaskim, pabianickim i poddębickim.

Wybór samorządów z powiatu zduńskowolskiego jako przedmiotu badania był nieprzypadkowy: w powiecie występują wszystkie typy gmin województwa łódzkiego z charakterystyczną dominacją gmin wiejskich; samorzady z powiatu borykają się z problemami charakterystycznymi dla województwa łódzkiego (z wyłączeniem miasta Łodzi), do których należą: ujemne saldo migracji, gwałtownie starzejąca się populacja, stopa bezrobocia rejestrowanego wyższa od średniej dla regionu, niższa niż średnia dla regionu aktywność gospodarcza mieszkańców (według liczby podmiotów zarejestrowanych w REGON na 10 000 mieszkańców w wieku produkcyjnym).

*Założenia wstępne:* Przystępując do realizacji badania autorzy przyjęli wstępną tezę, że JST mają narzędzia pozwalające na zwiększenie aktywności obywatelskiej mieszkańców. Jednocześnie samorzady wykorzystują te narzędzia w sposób mało aktywny, wykonując tylko to, do czego są zobligowane z mocy prawa. Elementem, który świadczy o aktywnych działaniach samorządu terytorialnego na rzecz pobudzania aktywności

społecznej mieszkańców oraz otwartości na zwiększenie partycypacji mieszkańców, jest współpraca przy realizacji zadań własnych JST z organizacjami trzeciego sektora. Efektem stałej współpracy (niemającej charakteru doraźnego, „eventowego”) powinno być przekazanie realizacji części zadań własnych samorządu organizacjom pożytku publicznego. Rozliczenie takiej współpracy musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w sprawozdaniu z wykonania budżetu JST.

*Cel badania:* sprawdzić, czy i w jakim zakresie JST z powiatu zduńskowolskiego współpracują z NGO, czy na przestrzeni lat 2014–2016 ta współpraca się rozwija, jakich obszarów dotyczy i jakie kwoty samorządu na nią przeznaczają.

*Przebieg badania:* Badanie rozpoczęto od analizy dyskursu publicznego oraz otoczenia prawnego współpracy jednostek samorządu z NGO. Ponieważ celem badania było sprawdzenie zakresu współpracy przeprowadzone zostały wywiady swobodne z przedstawicielami JST oraz organizacji pozarządowych. Następnie wystąpiono z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej (na podstawie art. 2 ust. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r., Dz. U. Nr 112, poz. 1198) dotyczącej celu, ilości i wartości przekazanych środków w latach 2014–2016.

### ***Organizacje pozarządowe na terenie powiatu zduńskowolskiego***

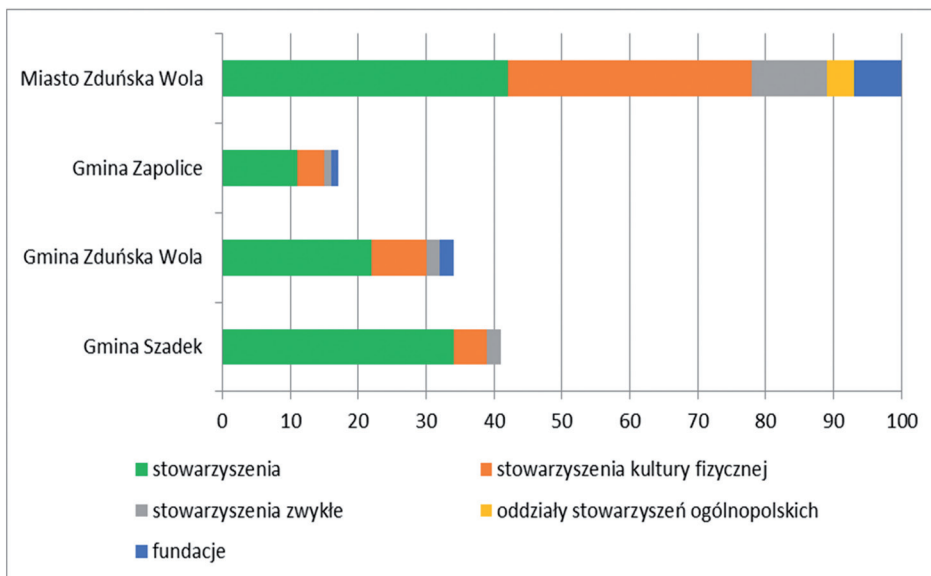
Na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola zarejestrowanych jest 100 organizacji pozarządowych, z czego najliczniejsze (42%) są stowarzyszenia, których zarejestrowano 42. Drugą najbardziej popularną formą prawną zduńskowolskich organizacji z trzeciego sektora są stowarzyszenia kultury fizycznej (36), które stanowią 36% wszystkich zarejestrowanych organizacji. Stowarzyszenia zwykle plasują się na ostatnim stopniu podium, stanowiąc 11% wszystkich organizacji. 7% zduńskowolskiego trzeciego sektora to fundacje, 2% – jednostki terenowe stowarzyszenia, które posiadają osobowość prawną, a kolejne 2% – jednostki terenowe stowarzyszenia nieposiadające osobowości prawnej.

Na terenie gminy Zapolice działa 17 organizacji pozarządowych, z czego największa grupa (65%) to stowarzyszenia zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym. 23% wszystkich organizacji to stowarzyszenia kultury fizycznej, a fundacje i stowarzyszenia zwykle stanowią po 6% zapolskiego trzeciego sektora.

W gminie wiejskiej Zduńska Wola funkcjonują 34 organizacje, z czego aż 22 to stowarzyszenia (64,71%), a 8 – zarejestrowane stowarzyszenia kultury fizycznej (23,53%). 2 organizacje funkcjonują jako fundacje, a ostatnie 2 działają w uproszczonej formie nieposiadającej osobowości prawnej jako stowarzyszenia zwykłe (po 5,88%).

W gminie Szadek funkcjonuje 41 organizacji pozarządowych, z czego aż 82,93% zarejestrowanych jest jako stowarzyszenia. 12,2% podmiotów funkcjonuje jako stowarzyszenia kultury fizycznej, a 4,88% jako stowarzyszenia zwykłe. Na terenie gminy Szadek nie została zarejestrowana ani jedna fundacja.

**Wykres 3. Organizacje trzeciego sektora działające na terenie gmin powiatu zduńskowolskiego**



Źródło badanie własne.

## Współpraca gmin powiatu zduńskowolskiego z NGO w latach 2014–2016

### **Współpraca gminy miejskiej Zduńska Wola z NGO w latach 2014–2016**

W analizowanym okresie podstawą współpracy samorządu z NGO były ogłaszane w każdym roku programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Przyjęcie programu przez radę gminy każdorazowo poprzedzane było konsultacjami społecznymi. Dodatkowym elementem regulującym współpracę jest uchwała Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie określenia warunków i trybu wspierania finansowego rozwoju sportu na terenie gminy miejskiej Zduńska Wola.

Miasto Zduńska Wola przekazało w 2014 r. dotację na realizację zadań publicznych w łącznej wysokości 538 800,00 zł, w tym:

- na działania z zakresu kultury fizycznej i sportu 11 organizacji otrzymało 233 400 zł;
- na działania z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym przekazano 195 400 zł;
- na działania z zakresu pomocy społecznej (w części realizowane przez NGO) przekazano 110 000 zł.

W 2015 r. samorząd zlecił organizacjom pozarządowym dwa zadania w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym.

- Stowarzyszenie Abstynentów Klubu „Wola” oraz Stowarzyszenie Abstynentów Klubu Wzajemnej Pomocy „Rzemieślnik” otrzymały łącznie 40 000 zł na realizację działalności samopomocowej dotyczącej utrzymywania abstynencji oraz krzewienia idei trzeźwości, a także na wsparcie zajęć profilaktyczno-rehabilitacyjnych dla osób uzależnionych i ich rodzin.
- 99 000 zł dotacji trafiło do: Stowarzyszenia „Uśmiech Dziecka”, Związku Harcerstwa Polskiego Chorągiew Łódzka im. A. Kamińskiego Komenda Hufca ZHP Zduńska Wola, a także Zgromadzenia Zakonnego Małe Dzieło Boskiej Opatrzności „Orioniści” Parafia Św. Antoniego Świetlica Środowiskowa „Trampolina”, które miały zostać przeznaczone na prowadzenie świetlic z programem profilaktycznym dotyczącym uzależnień.

Na realizację zadań dotyczących sportu i kultury fizycznej przeznaczono dla 16 organizacji łączną kwotę w wysokości 373 400 zł.

Działania dotyczące kultury, sztuki oraz ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego zostały podzielone na cztery zadania o łącznej kwocie dotacji dla organizacji 19 200 zł. Dodatkowo miasto współpracowało z organizacjami non-profit przy organizacji działań profilaktycznych, edukacyjnych, społecznych, przedsięwzięć kulturalnych, sportowych oraz w zakresie ochrony zwierząt. Przeznaczono na to łącznie 87 427,22 zł.

Miasto Zduńska Wola w 2016 r. podejmowało współpracę z organizacjami trzeciego sektora na podstawie dwuletniego programu współpracy (na lata 2016–2017). Ogłoszono dwa konkursy na realizację czterech zadań własnych gminy przez organizacje pozarządowe. Dotyczyły one:

- przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym,
- kultury fizycznej i sportu.

Dotacje otrzymały:

- na przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym Stowarzyszenie Abstynentów Klubu „Wola” oraz Stowarzyszenie Abstynentów Klubu Wzajemnej Pomocy „Rzemieślnik” (łącznie 38 000 zł),
- na prowadzenie świetlic z programem profilaktycznym z tematyki uzależnień skierowanym między innymi do dzieci i młodzieży trzy organizacje (Stowarzyszenie „Uśmiech Dziecka”, Związek Harcerstwa Polskiego Chorągiew Łódzka im. A. Kamińskiego Komenda Hufca ZHP Zduńska Wola i Zgromadzenie Zakonne Małe Dzieło Boskiej Opatrzności „Orioniści” Parafia Św. Antoniego Świetlica Środowiskowa „Trampolina”) otrzymały dotację na kwotę 101 000 zł.

W realizacji zadań własnych gminy dotyczących kultury fizycznej i sportu współpraca z NGO obejmowała dwa zadania:

- prowadzenie szkolenia sportowego, organizację i udział w zawodach oraz rozgrywkach sportowych w różnych dziedzinach sportu (przeznaczono 327 500 zł);
- organizację imprez i zawodów sportowych znaczących dla miasta Zduńska Wola. (przeznaczono 43 150 zł).

Dodatkowo samorząd w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym oraz ochrony i promocji zdrowia współfinansował pięć wydarzeń na łączną sumę 47 008,28 zł. Udzielono także wsparcia jednostkom pomocniczym miasta w zakresie działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych. Wsparcie otrzymały trzy jednostki pomocnicze:

- Wspólnota Lokalna Osiedla Karsznice (8 499,03 zł),
- Wspólnota Lokalna Osiedla Nowe Miasto (3 673,67 zł),
- Wspólnota Lokalna Osiedla Tysiąclecia (1 000 zł).

Miasto udzieliło również wsparcia w zakresie ochrony zwierząt (12 000 zł) oraz na organizację dziesięciu wydarzeń sportowych (4208 zł).

Podsumowując, w 2016 roku miasto Zduńska Wola udzieliło wsparcia w ramach współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na kwotę 586 038,98 zł. Dodatkowo w analizowanym okresie gmina udzielała również pozafinansowej pomocy dla NGO polegającej na:

- Informowaniu o kierunkach prowadzonych działań – gmina tak jak w roku ubiegłym informowała sektor społeczny o kreowanej polityce na dwa sposoby: wykorzystując witryny internetowe (witryna promocyjna gminy oraz Biuletyn Informacji Publicznej), a także bezpośrednio korespondencją.
- Udostępnianiu lokalu – przedstawiciele samorządu mieli możliwość udostępnienia społecznikom sali konferencyjnej mieszczącej się w budynku urzędu na spotkania oraz szkolenia dla organizacji z terenu gminy. Organizacje nie były wówczas jednak zainteresowane taką formą współpracy. Ponadto gmina wypożyczała organizacjom nagłośnienie, rzutnik oraz namioty plenerowe na turnieje i zawody organizowane przez sektor społeczny na terenie gminy Zduńska Wola.
- Pomocy w promowaniu działalności organizacji trzeciego sektora poprzez witryny internetowe gminy Zduńska Wola – samorząd lokalny posiada na swojej stronie internetowej dział „Stowarzyszenia” oraz „Sport”, w których zamieszczane są informacje dotyczące organizacji pozarządowych z terenu gminy.

### ***Współpraca gminy Zapolice z organizacjami pozarządowymi w latach 2014– 2016***

W 2014 r. zorganizowany został jeden konkurs na realizację zadań publicznych, które gmina postanowiła zlecić trzeciemu sektorowi. Z budżetu gminy przeznaczono na:

- wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej i sportu – 24 000 zł (zadania zlecono 3 organizacjom);



- promocję, profilaktykę i ochronę zdrowia – 1 000 zł (zadania zlecono 1 organizacji).

Rada Gminy Zapolice w listopadzie 2014 r. uchwaliła nowy jednoroczny program współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, na podstawie którego gmina Zapolice współpracowała z sektorem społecznym w 2015 r. Z budżetu gminy przeznaczono na:

- wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej i sportu – 14 000 zł (zadania zlecono 2 organizacjom);
- promocję, profilaktykę i ochronę zdrowia – 1 000 zł (zadania zlecono 1 organizacji).

Gmina Zapolice w 2015 roku ogłosiła otwarty konkurs ofert na realizację w 2016 r. zadań publicznych leżących w kompetencjach samorządu gminnego w zakresie:

- wsparcia i upowszechniania kultury fizycznej i sportu (dotacja w wysokości 17 000 zł – zadania zlecono 2 organizacjom);
- promocji i profilaktyki ochrony zdrowia (dotacja w wysokości 1000 zł – zadania zlecono 1 organizacji).

#### ***Współpraca gminy Zduńska Wola z organizacjami pozarządowymi w latach 2014–2016***

Gmina Zduńska Wola w badanym okresie opierała współpracę z NGO na jednorocznych programach współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Program, na podstawie którego współpracowano w 2014 r., został uchwalony 28 listopada 2013 r. po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, podczas których wpłynęły propozycje realizacji czterech zadań. Wybrano z nich do dofinansowania dwa wydarzenia. Ponadto gmina mogła zlecać organizacjom społecznym realizację zadań własnych z następującego obszaru:

1. kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
2. wspierania i upowszechniania kultury fizycznej,
3. promocji i ochrony zdrowia,
4. działań proekologicznych,

w oparciu o art. 19a Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czyli tzw. małe dotacje.

Tę formę współpracy wykorzystano przy zleceniu realizacji zadania z zakresu kultury, sztuki oraz ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego. Ofertę złożyła jedna organizacja – Stowarzyszenie Rozwoju Kultury Dzieci i Młodzieży w Zduńskiej Woli, której samorząd gminny przyznał dotację w wysokości 6000 zł.

Wspieranie zadań z zakresu sportu i kultury fizycznej na terenie gminy Zduńska Wola reguluje oddzielny akt prawa miejscowego (uchwała Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie określenia warunków i trybu wspierania finansowego rozwoju sportu na terenie gminy Zduńska Wola). Na jej podstawie w 2014 r. został ogłoszony konkurs ofert na realizację usług publicznych dotyczących kultury fizycznej. Gmina

Zduńska Wola w zakresie sportu udzieliła dotacji na łączną sumę 37 500 zł. Przedstawiciele samorządu pomagali także w organizacji czterech wydarzeń przygotowywanych przez organizacje pozarządowe. Współpraca ta miała charakter pozafinansowy.

W wyniku konsultacji społecznych programu współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi na rok 2015 zaproponowano 8 przedsięwzięć dla mieszkańców realizowanych przez organizacje non-profit. W marcu 2015 r. ogłoszono otwarty konkurs na realizację zadań z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej w 2015 r. Na zorganizowanie wydarzeń sportowych gmina przeznaczyła 5000 zł, które zostały podzielone na cztery wydarzenia wybrane spośród zaproponowanych podczas konsultacji. Ostatecznie przyznano dotację w wysokości 2800 zł. Pozostałe środki zostały przesunięte na organizację wydarzeń sportowych dla dzieci.

Tak jak w poprzednim roku na zadanie dotyczące kultury i ochrony dóbr kultury nie został ogłoszony otwarty konkurs, a wykorzystano możliwość udzielenia tak zwanych małych dotacji w wysokości 6000 zł.

Na podstawie uchwały Rady Gminy Zduńska Wola z dnia 28 listopada 2013 roku w sprawie określenia warunków i trybu wspierania finansowego rozwoju sportu na terenie Gminy Zduńska Wola udzielono także dotacji o łącznej wartości 44 000 zł na realizację zadania dotyczącego prowadzenia szkolenia sportowego, udział w zawodach oraz rozgrywkach sportowych.

Program współpracy gminy Zduńska Wola z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2016 przyjęto 26 listopada 2015 r. W trakcie konsultacji społecznych złożono 5 zadań, z których ostatecznie do dofinansowania wybrano 2. Na zadania z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, a także kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego wykorzystano ponownie tak zwane małe dotacje:

- na realizację zadania dotyczącego wspierania i upowszechniania kultury fizycznej wpłynęła jedna oferta od Stowarzyszenia na Rzecz Pomocy Dzieciom Młodzieży „Razem Łatwiej”, która po merytorycznym i formalnym jej rozpatrzeniu otrzymała dotację w wysokości 1498 zł;
- na zadanie z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego wpłynęła jedna oferta Stowarzyszenia Rozwoju Kultury Dzieci i Młodzieży, która po rozpatrzeniu została zaakceptowana i podmiot ten otrzymał dotację w wysokości 6000 zł.
- Gmina Zduńska Wola, tak jak w latach poprzednich, udzieliła dotacji finansowych dla organizacji pozarządowych z zakresu rozwoju sportu, przeznaczając na ten cel 56 000 zł.

### **Współpraca gminy Szadek z organizacjami pozarządowymi w latach 2014–2016**

W latach 2014–2016 gmina Szadek współpracę z NGO podejmowała na podstawie rocznych programów współpracy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami programy te za każdym razem były poddawane konsultacjom społecznym. W latach 2014 i 2016 nie zgłoszono żadnych uwag do programu zaproponowanego przez gminę. Jedynie w 2015 r. z możliwości zgłaszania uwag skorzystało 12 organizacji społecznych.

W każdym roku ogłaszano jeden konkurs, który dotyczył dwóch zakresów tematycznych:

- kultury fizycznej i sportu,
- promocji i profilaktyki ochrony zdrowia.

Gmina Szadek przekazała organizacjom pozarządowym w ramach zlecenia zadań publicznych w 2014 roku kwotę o łącznej wartości 10 000 zł. Każda z organizacji startujących w konkursie otrzymała taką samą kwotę (2 000 zł). Rok później NGO otrzymały od samorządu terytorialnego wsparcie finansowe w wysokości 2500 zł., w związku z ogłoszeniem dodatkowego zadania. Kwota została podzielona w taki sam sposób jak w roku 2015 (zwycięzca konkursu, realizujący dane zadanie, otrzymał 2000 zł dotacji). Wyjątkiem było zadanie 6, na które gmina przeznaczyła 2500 zł. W 2016 r. gmina Szadek planowała przekazać taką samą kwotę na realizację zadań własnych przez organizacje społeczne jak rok wcześniej. Ponieważ jednak na realizację zadania 3 nie wpłynęła żadna oferta, gmina wydała w 2016 r. na współpracę z organizacjami pozarządowymi 10 500 zł.

## **Wykorzystanie narzędzi pobudzania aktywności społecznej przez JST – podsumowanie**

Analiza informacji zebranych w trakcie badania potwierdza, że oprócz możliwości prawnych istnieją trzy główne determinanty współpracy samorządu z NGO:

1. wielkość gminy i jej możliwości finansowe;
2. świadomość samorządu w zakresie korzyści, jakie daje możliwość realizacji zadań z wykorzystaniem aktywności mieszkańców (chęć do współpracy z NGO);
3. istnienie na terenie gminy aktywnych organizacji trzeciego sektora, a co za tym idzie, świadomość mieszkańców i chęć współudziału w rozwoju gminy.

Badane gminy nie należą do najbogatszych i największych w skali regionu. Praktycznie nie mają więc możliwości efektywnie wykorzystywać bezpośredniej partycypacji mieszkańców w kreowaniu inwestycji rozwojowych, jakie daje np. budżet obywatelski.

Podstawowymi narzędziami wykorzystywanymi przez badane samorządy są konkursy na dotacje i „małe granty” obejmujące standardowe obszary zadań przekazywanych do NGO. Co zaskakujące, wydaje się to zgodne z oczekiwaniami – w badaniach jakości współpracy powiatu gryfińskiego z organizacjami pozarządowymi [*Raport z badania jakości współpracy...* 2014] aż 65% przedstawicieli NGO wskazało, że w pierwszym

rzędzie oczekuje bezpośredniego dofinansowania działalności ich organizacji ze środków samorządu. Drugie miejsce (61% wskazań) zajęła realizacja zadań publicznych, a dopiero na trzecim miejscu (52%) wskazana została rzeczywista partycypacja społeczna (współpraca przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych, w tym prawa lokalnego, programów działań oraz strategii).

W badanych gminach trzeci sektor aktywnie działa przede wszystkim w obszarze sportu i turystyki. Jak pokazują dostępne opracowania [*Raport z badania jakości współpracy...* 2014; *Ocena jakości współpracy...* 2014], jest to obszar współpracy chętnie wykorzystywany również przez inne samorządy w Polsce. Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że jest to obszar współpracy „bezpieczny” dla władz samorządowych – prosty do wykorzystania w celach marketingowych, a jednocześnie niepozwalający na łatwe wykreowanie konkurencji politycznej.

Podsumowując, należy zauważyć, że w świetle przeprowadzonych badań oraz dostępnej literatury przedmiotu jednostki samorządu terytorialnego nie wykorzystują standardowych (ogólnie dostępnych) metod pobudzania aktywności na rzecz rewitalizacji społecznej obszarów zdegradowanych, koncentrując swoje działania w tym zakresie na realizacji projektów objętych wsparciem UE. Niestety oznacza to, że problematyka rewitalizacji społecznej nie została w sposób wystarczający zwerbalizowana przez przedstawicieli samorządów. Tymczasem „coraz więcej Polaków wierzy w skuteczność wspólnego działania na rzecz swojego środowiska (63%). Wyzwaniem dla władz lokalnych jest przekucie tego potencjału w rzeczywiste działania, przejście od etapu niemal zerowego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy do poziomu konsultacji, a następnie do najbardziej pożądanego poziomu uczestnictwa (współdecydowania)” [Kowalik 2010, s. 98].

Jest wysoce prawdopodobne, że wsparcie finansowe UE drastycznie zmniejszy się (o ile całkowicie nie zniknie) po roku 2023. Biorąc pod uwagę skalę zapóźnień cywilizacyjnych, w tym konieczność rewitalizacji społecznej w Polsce, działania w tym obszarze będziemy musieli prowadzić zdecydowanie dłużej. Bez zdecydowanego wzrostu uczestnictwa obywateli w tych działaniach sukces nie będzie możliwy.

## Bibliografia

**Kowalik J.** (2010), *Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin”, vol. XVII.

**Maszkowska A.**, *Ocena jakości współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi – raport z badania Lokalnego Indeksu Jakości Współpracy w Suwałkach*, [online], <http://um.suwalki.pl/wp-content/uploads/2015/11/Raport-I.pdf>, dostęp: 12.09.2017.

**Schimanek T.** (2015), *Partycypacja obywatelska w społeczności lokalnej*, wydawnictwo FISE, Warszawa.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873.

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

*Zestawienie zrealizowanych w 2016 r. budżetów obywatelskich*, [online], [www.budzetyobywatelskie.pl/2016-zestawienie-ogolne/](http://www.budzetyobywatelskie.pl/2016-zestawienie-ogolne/), dostęp: 15.08.2017.

*Raport z badania jakości współpracy Powiatu Gryfińskiego i organizacji pozarządowych w oparciu o Lokalny Indeks Jakości Współpracy*, [online], [http://bip.gryfino.powiat.pl/organlijw/2014-06-25\\_raport\\_jakosc\\_wspolpracy\\_powiat\\_gryfinski.pdf](http://bip.gryfino.powiat.pl/organlijw/2014-06-25_raport_jakosc_wspolpracy_powiat_gryfinski.pdf), dostęp: 12.09.2017.

---

## Bogusława Urbaniak

University of Łódź, Faculty of Economics and Sociology

bogelur@uni.lodz.pl

# Regional Senior Policy as a New Public Policy

**Abstract:** Senior policy comprises a new public policy included in the strategic documents and conducted at a regional level as the local governments' response to the changes in the voivodships' demographic structure. Its development should be associated with the regional development policy. The aim of the following article is to place the senior policy in regional strategies for 2020–2025 as well as to assess its importance in local governments' strategic activities based on the three types of documents – voivodship development strategies, social policies and programmes related to the aging of the society. The article employs the critical analysis of the relevant documents. The thesis statement, that in the light of the ongoing demographic aging processes local authorities assign a prominent role to both senior policy and designing diverse activities in response to the emerging challenges, found confirmation in the vast majority of the examined cases.

**Key words:** social policy, regional senior policy, voivodship strategy, ageing population

## Introduction

Along with other structural factors, the demographic structure of the population determines territorial social policies and thus explains their diversity<sup>1</sup>. A new public policy – senior policy – emerges within the framework of the regional social policy. The aim of this article is to place the senior policy and to assess its importance in local governments' strategic activities. As a research method critical analysis of the entries in regional deve-

---

<sup>1</sup> Other attempts to explain the diversity of the territorial social policy refer to economic categories (e.g. municipality income), governance as well as the political specificity of the environment and cultural conditions [Theiss 2017, pp. 14–20].

lopment strategies, social policy strategies and other strategic documents was adopted. The argument was brought forward that in the light of the ongoing demographic ageing processes local authorities assign a prominent role to both senior policy and designing diverse activities in response to the emerging challenges.

## Senior policy and its components as a part of the social policy

Public policy is usually referred to as the deliberate action undertaken by public authorities – the government and local government – in the areas of social life in order to introduce changes [Hausner 2007, p. 51], solve the problem of collective importance [Frączek 2015, p. 13]. As Szarfenberg notes [2016, p. 40], “it is important what politicians do with the acquired power (with the help of the public administration) and how it affects the institutions in the sense of the rules of the game in the state, the circumstances and the citizens’ and other groups’ views [...]”. Various entities preoccupied with their own interests participate in the process of creating public policies. The result of this multiplicity of interactions is the specific shape of the policy.

Thus, questioning the circumstances the public authorities decide to reform the development policy seems reasonable. The literature presents numerous theories justifying the rational premises of actions, e.g. rational choice institutional framing theory as well as garbage can model which disproves it, since public policies comprise highly competitive area of unstructured activities of entities driven by diverse interests. Hence, public policies are a resultant of these interests and adaptations of norms and rules that govern entities [Zybała 2015, pp. 39, 35]. Furthermore, there are also other views (punctuated equilibrium) according to which we are dealing with a relatively permanent public policy and enduring perception of problems until when sudden impulses of change appear in short periods of time [Zybała 2015, p. 38].

Demographic shift towards the ageing of societies triggers the development of the senior policy segment within the social policy. It is understood as ‘all the activities of public administration and other organisations and institutions targeted at implementing tasks and initiatives which shape the conditions for dignified and healthy ageing’ [Ustawa o osobach starszych 2015, Article 4, point 2]. Consequently, it constitutes a set of interrelated activities undertaken at various levels of public administration (government and local government) while maintaining universal standards and principles such as: intergenerational solidarity, equal access (prohibition of age discrimination) leading to social integration, and the protection of dignity and against violence, abuse and neglect; it also reflects the activities aimed at the autonomy and participation, thusly the right to

manage your life in an independent, self-reliant and autonomous way<sup>2</sup>. Senior policy is the response to the changing needs and interests of an ageing society and its scope and structure depends on the conditions determining the territorial diversity of social policy.

Senior policy is a part of social policy which, depending on one of two different approaches, can be treated either as public policy in the social sphere or matters [Szarfenberg 2003, pp. 31–35] or as a concept different from public policy focused on the relationship between the state and the society and its interests [Daly 2003, quoted in Szarfenberg 2016, p. 47]. Both cases deal with the degree of the decision-makers' and co-decision-makers' sensitivity to the interests of an ageing society.

Assumptions of the Long-Term Senior Policy in Poland for the years 2014–2020 (2013) constitute a primarily important determinant of local and regional initiatives in the field of senior policy in Poland. Senior policy is defined there as “[...] the set of activities throughout life, leading to ensure the extension of activity, both occupational and social, and self-reliant, healthy, safe and independent living for the elderly” [Założenia 2013, p. 4].

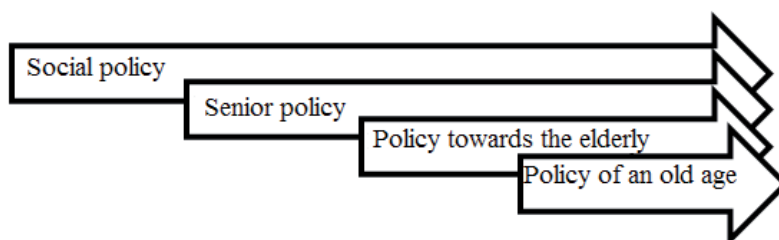
By organising mutual relationship between such notions as social policy and senior policy, other policies objectively oriented towards the problem of ageing cannot be omitted, i.e. policy towards the elderly and the policy of an old age (Figure 1). The most important goal of the former is ‘ensuring independence of the elderly and creating conditions for the integration of the older generation with other members of the society (as well as the local community) and within the generation’ [Błędowski 2003, p. 7]. The latter, on the other hand, emphasises ‘supporting individuals in coping with the development crises and situations typical – under certain historical conditions – for this phase of life; ensuring an equal position of an old age with other phases of life and shaping its positive image in social awareness’ [Szatur-Jaworska 2000, p. 120]. The above-mentioned definitions clearly indicate that the senior policy significantly extends beyond the areas defined by both policies, stressing the activities of earlier stages of human life which serve a self-reliant, healthy, safe and independent life in various phases of an old age.

---

<sup>2</sup> In 2014, the Committee of Ministers of the Council of Europe addressed the Member States on the promotion and observance of elderly people's rights in national legislation and practices concerning older people as well as assessing the effectiveness of measures taken (Recommendation CM/Rec(2014)2 of the *Committee of Ministers to member States on the promotion of human rights of older persons*).



Figure 1. Relationship between the policies targeted at ageing of the society



Source: own elaboration.

## Local dimension of senior policy

From the substantive scope of the senior policy point of view, the role of local government<sup>3</sup> is realised not only in terms of its elementary functions (social, economic and cultural), but mainly in the functions *sensu stricto* [Dębski 2014, p. 31] such as help in recognising the needs of an ageing part of the society and participation in their fulfilment, broad mobilisation and integration of a multigenerational environment, assistance in organising social and cultural life, stimulation of economic life for the development of the silver economy, encouragement of social initiatives in the spirit of an intergenerational integration. Local government remains responsible for providing social services that meet social needs.

Reflections on the shape of the regional senior policy will be based first of all on the analysis of relevant provisions in voivodship development strategies<sup>4</sup> the basic document prepared by the voivodship government [Article 11, Ustawa o samorządzie województwa, 1998]. They include the strategic objectives of the voivodship development policy and the directions of actions taken by the voivodship self-government to achieve the set goals. Furthermore, they consist, among others, in creating conditions for the economic development, including shaping the labour market; supporting and conduc-

<sup>3</sup> Local government's right to govern, based on a new concept of governance, is implemented, among others in developing and implementing public policies that established with the involvement and participation of the society, its civic institutions (integration model according to A. M. Kjaer [2009, p. 22]).

<sup>4</sup> According to relevant laws, details related to the senior issues can be found in the activities of communes and poviats. For example, in the Local Government Act, Article 5c point 1 (1990) there is a provision that the commune promotes intergenerational solidarity and provides conditions for stimulating civic activity of older people in the local community; the commune council, on its own initiative or at the request of interested communities, can create a municipal council of seniors.

ting activities for social integration and counteracting social exclusion [Article 11, point 2]. Provisions defining regional senior policy may be found in these areas, e.g. an economic zone related to the preparation of favourable conditions for the development of the silver economy.

An integral part of the voivodship development strategy is the voivodship strategy in the field of social policy. It should comprise the regional senior policy. Detailed description of strategic activities is included in the following programmes: counteracting social exclusion, providing equal opportunities for the disabled, social assistance, preventing and solving alcohol-related issues, cooperation with non-governmental organisations. In subjective terms, they concern various social groups, older people included. Thus, specialised voivodship programmes referring to the elderly may be created thereafter. *The Elderly in the Podlaskie Voivodship Programme for the years 2016–2020* and *The Elderly in the Wielkopolska Voivodship Programme by 2020* are examples of such documents.

The senior policy at the voivodship level includes both the interrelated activities to meet the needs of the elderly part of the population (institutional protection of the needs of the older community) and the proposals addressed to the representatives of all generations regarding shaping the conditions of active and healthy ageing. It may be determined by a separate document, for instance *The Senior Policy for Warmia and Mazury Region, 2014–2020*, or exist as an informal, separate policy based on several regional strategic documents.

The senior policy indirectly influences the social image of the elderly in the society. Its construction shapes the perception of seniors – they can be seen either mainly as a homogeneous category with growing problems and health, care and social needs that must be addressed (problem group requiring institutional support system) or as a group, including especially those in a *younger* older age, relatively healthy and independent, committed, culturally and socially active, intending to participate in the life of the region. This issue has been raised in the provisions of *Program Strategiczny "Włączenie Społeczne" 2015–2020 (The Social Inclusion Strategy for 2015–2020 for the Lesser Poland Voivodship)*: "[...] the social group of people at a retirement age is heterogeneous. It includes both old-aged old people (*old-old*) requiring care or support services as well as *young-old* for whom it is necessary to create a social and professional activity model based on exploiting their potentials and preventing social exclusion, including supporting various forms of self-help; departure from the old=sick=poor stereotype". If the attention is paid, for example, to the activation of the elderly, then according to the above approach, these will comprise activating rehabilitation measures, counteracting the isolation and loneliness of the old (in accordance with the 'old=sick=poor' concept). Having adopted the approach consistent with the 'not yet old=independent=active' concept,

then the activation will cover the development of broadly understood entrepreneurship of the elderly, creating among them leaders and animators of social life, not only for the elderly and an ageing society. The group of older people is not homogenous – they differentiate in the level of education and professional aspirations as well as participation in the local community life. Meanwhile, presented in the strategic documents, the decision-makers' attitude towards women and men aged 50+ or 60+ (both limits are met, although 10 years make a significant difference when consider age) is generally paternalistic – seniors are perceived as a homogeneous group of people that 'require care'. In a sense, this style results from Ustawa o pomocy społecznej (the Social Assistance Act) which identifies the intervention areas [2004, Article 21]. As Przywojska notes, the needs of the elderly should constitute a significant stimulus for the local development, the decision-makers' perception of this issue, i.e. the failure to properly identify the needs of such a diverse group as older people, poses a serious problem in this respect [2017, p. 71].

## **Senior issues in regional strategic documents and senior policy in the voivodships' development strategies in Poland**

Territorial dimension of the demographic ageing processes has a diverse range – municipalities located in Podlasie and Lublin regions are characterised by high – when compared with the rest of the country – rates of demographic ageing. Other voivodships with the largest number of gminas where the percentage of residents aged 65+ exceeded 20% in 2016 are Świętokrzyskie and Łódź [GUS 2017]. This presents major challenges for the territorial self-governments of these regions and, as might be expected, should be adequately reflected in the senior policy shape.

The analysis of senior issues was based on the study of the content of documents presenting the development strategies of 16 voivodships adopted by councils of voivodships (sejmiki) and available on the Internet. The appearance of the key words characteristic of the senior policy (e.g. silver economy, intergenerational solidarity, ageing population) in the documents suggested that the voivodship authorities are aware of the importance of senior issues and thus they are included in the planned development activities. The second stage of the study focused on the analysis of senior policy areas from the voivodship development strategy point of view.

First of all, the impact of ageing processes on the unfavourable direction of the demographic change in the region is noticed. This was a starting point to indicate challenges that voivodship authorities and their entire community will have to face, namely 1/ an increase in the demand for the services aimed at the elderly and predicted difficulties in satisfying it in the region; 2/ difficulties in the implementation of own tasks (primarily in the municipalities) in the field of health care (lack of long-term care beds, palliati-

ve medicine specialists and geriatrics), medical-care and social services; 3/ intergenerational solidarity crisis (Opole), 4/ difficulties in finding employment for 55+ people and the need to maintain the professional and social activity of the elderly (Masovian, Opole, Podlaskie), 5/ care for the development of leisure time infrastructure in terms of the elderly people's needs (Łódź, Pomeranian, Warmian-Masurian), 6/ the need to counteract social exclusion (Lesser Poland, West Pomeranian). There were also concerns about the negative economic effects triggered by ageing (rising care costs, ensuring safety in the health and social sphere). Moreover, it was also perceived as a barrier to the socio-economic development of the region (Świętokrzyskie Voivodeship). Nevertheless, some strategies succeeded in noticing the benefits that stem from an ageing population such as the development of the silver economy (Kuyavian-Pomeranian, Lublin, Łódź, Lesser Poland, Podlaskie, Pomeranian, Wielkopolska), strengthening local entrepreneurship (Pomeranian), an opportunity to implement innovative, unconventional measures (Opole). Considering the keywords, the silver economy was mentioned most frequently (7 times) (along with related terms such as the silver sector, silver market, silver development). When it comes to the assessment of the provisions referring to the senior policy, their rather conservative character should be noted since references to the opportunities brought by the ageing of the societies were rather rare.

The most frequently declared activities in the field of senior policy were noticed in five traditional thematic areas: social assistance, health care, education, socio-cultural (including social activity) and the labour market. No relationship between senior policy and the area of finance and social security as well as the growing purchasing power of this group of consumers have been recognised.

The amplitude of the declaration of activities enlisted in the voivodship development strategies concerning the senior issues was large – from the voivodships with significant attention paid to senior issues to those where the entries were so vague (e.g. 'creating a comprehensive support system for the elderly') that it is difficult to consider them a part of a well-thought course of action aimed at the development of a senior policy. The first group includes voivodships such as Wielkopolska, Lesser Poland, Łódź, Kuyavian-Pomeranian and Opole. Lubusz, Lublin and Masovian voivodeships can be found in the group of voivodships where – judging from the development strategies' provisions – the importance of senior issues perceived in the development perspective until 2020 is relatively smaller. To verify this, the analysis of other regional strategic documents needs to occur.

The scale of the anticipated strategic activities within the realm of the broadly understood senior policy in Wielkopolska is particularly noteworthy. The focus on the development of the silver sector of the economy has been clearly defined, i.e. the one targeted at the specific needs of older consumers (operational objective No. 6.12 for the im-

plementation of one of the 9 strategic objectives 'Strengthening the economic potential of the region'). Overall, the silver development was recognised as a horizontal principle which should be taken into account in the implementation of all the objectives of the voivodship development strategy since the ageing of the population affects all the socio-economic spheres. Furthermore, the development strategies of the Lesser Poland and Opole voivodships emphasised the fact that the society ageing opens new development opportunities for the voivodship's economy and the senior issues should be included in the regional policy trends.

## **Senior policy in voivodships' social policy strategies and other documents**

An in-depth analysis of voivodship social policy strategies in relation to senior policy pointed to a diversified approach characterised by a/ separating the part referring directly to activities for the benefit of seniors based on the adopted priorities and strategic goals (a separate package of activities leading to the implementation of the set objective) or b/ as part of the subjective approach, the distinction of the activities directed to this social group in connection with the implementation of the set priorities and strategic goals. Both approaches were dominated by activities for the benefit of seniors with limited independence as well as dependent on others, their families, carers, institutions (the 'require care' model). In some cases, the different needs arising from the place of residence of older people (rural areas in the strategy for the Białystok voivodship) and the professional situation (50+ people on the labour market) were noticed.

The review covered 13 voivodships' social policy strategies which most often reached 2020 (in Podkarpackie – 2023, Opole – 2025 and in West Pomerania – 2015); one strategy was dedicated to social integration and six programmes were devoted either to the whole or to a part of the elderly. In one case – Warmian-Masurian Voivodship – a single document presenting the regional senior policy until 2020 has been prepared. The total basis for the evaluation of the regional senior policy was 21 documents prepared for 16 voivodships; in the case of Warmian-Masurian, Wielkopolska, Podlaskie, Lublin and Opole, two documents were taken into account in the area related to the activities planned for the benefit of older people (Table 1).

Table 1. Voivodeship strategic documents that shape regional senior policy

Voivodeship social policy strategies		Strategies
With a separate package of activities for the elderly	With dispersed activities aimed at the elderly – a part of the subjective approach.	
<p>- WEST POMERANIAN Strategic goal VI: <i>Improving social security among the elderly</i></p> <p>- LUBLIN Main objective 2: <i>Ensuring social security, counteracting social exclusion and increasing the activity and participation in the social life of the elderly, with seven operational goals included in it</i></p> <p>- SILESIA Priority 5: <i>Overcoming barriers to the activation of the elderly</i>; strategic goal 3: <i>Supporting the elderly in performing social roles</i></p> <p>- OPOLE One of two strategic goals: Opolski model of supporting and activating seniors, with three operational goals included in it</p> <p>- ŁÓDŹ One of the four target groups, specific objective: <i>Counteracting social exclusion and improving the level of social, cultural, educational, physical activity (and other), and thus improving the physical health and well-being of the elderly</i>, with four areas of actions included in it</p> <p>- POMERANIAN Strategic goal 3: <i>Active seniors</i>, with two operational goals included in it</p> <p>- MASOVIAN Distinguishing regional senior policy as one of the four new regional public policies for the development of Masovia region, <i>favouring the activation of the elderly and preventing their exclusion and loss of independence</i>, 2 specific objectives have been identified</p>	<p>- WARMIAN-MASURIAN Under Priority II <i>Strengthening social integration</i> and priority III <i>Supporting the activity and professional and educational mobility of the unemployed</i></p> <p>- KUYAVIAN-POMERANIAN Within the strategic goal II, <i>Increasing the quality of the residents' life of by increasing the accessibility to various types of social services</i>, priority 4 <i>Counteracting the negative effects of demographic changes</i></p> <p>- WIELKOPOLSKA Five strategic priorities are set out for operational purposes and tasks addressed to 4 social groups, including seniors</p> <p>- ŚWIĘTOKRZYSKIE Within the strategic objective 3 <i>Effective social policy system</i> operational objective 4 <i>Adaptation of infrastructure and social base to the dynamics of long-term demographic trends</i></p> <p>- PODLASKIE – no identified strategies</p> <p>- LUBUSZ Within the main objective, <i>Improving the social support system</i>, strategic goal <i>Supporting local governments in providing environmental services</i></p>	<p>- The Elderly in the Wielkopolska Voivodeship Programme by 2020 (from 2013)</p> <p>- The Elderly in the Lublin Voivodeship Programme for the years 2016-2020 (from 2015)</p> <p>- The Elderly in the Podlaskie Voivodeship Programme for the years 2016-2020 (from 2016)</p> <p>- Voivodship social assistance programme for 2016-2023 (Podkarpackie, from 2015), operational objective 3 <i>Increasing and developing the social welfare benefits of fer for seniors</i></p> <p>- Strategic programme 'Social Inclusion' for 2015-2020 (Lesser Poland, 2015), strategic goal 3: <i>Implementation of a regional strategy of actions in the context of an aging population</i></p> <p>- Special demographic zone programme in the Opolskie voivodship until 2020, 'Opolskie dla Rodziny' (from 2014), as part of the IV 'Golden Autumn' Package</p>
The Senior Policy for Warmia and Mazury Region. 2014–2020 (from 2013)		
Lower Silesian strategy of social integration for 2014–2020 (from 2013), under priority 2 ('Support'), priority 5 ('Activation'), priority 10 ('Integration')		

Source: own elaboration based on regional strategic documents.

A comprehensive assessment of the anticipated activities which constitute the senior policy in the voivodships under examination is based on the following criteria: 1/ place in the regional strategic activities area, 2/ form of presentation – either a package of measures or a record dispersed within other thematic areas, 3/ scope and complexity of the issues covered. The global assessment of the senior policy based on the given criteria was most favourable for Opole and Wielkopolska Voivodships. Senior policy seemed vital there in the three strategic documents analysed where it took either the form of a package or dispersed activities as a part of the subjective approach. A wide range of initiatives in the social policy strategy was complemented by separate programmes addressed to the elderly. Noteworthy, in Łódź the comprehensive activities planned were written in the Voivodship development and social policy strategies. A different approach was emphasised in Lublin where the high rank of senior policy reflects one of the main objectives of the social policy strategy and the thematic programme.

Understanding the essence of deeper changes in the scope of social policy conducted due to the ageing of societies should be attributed to those self-governments (Masovian and Warmian-Masurian) which decided to explicitly recognise the senior policy as one of the regional public policies.

## **Conclusion**

The regional perspective of the socio-economic consequences of the demographic change processes became the foundation of numerous important activities aimed at the community living in a given territory not only in terms of meeting the increasing needs resulting from the ageing (reactive activities), but above all in searching for ways to transform threats into opportunities to improve the socio-economic situation regardless of the adverse changes (proactive activities).

The sensitivity of the local government authorities to senior issues included in regional strategies and programmes in the perspective of the coming years is different. The emphasis is quite selective – the focus is mainly on the development of social services provided for seniors with the reduced physical capabilities. Regional senior policy is therefore quite conservative. Little attention is paid to the impact of demographic changes on the area of finance and social security and, only to a small extent, some voivodships have not only recognised the positive effect of ageing on the development of tourism for the elderly, but also identified the elderly themselves as consumers who should be taken care of. Furthermore, older people today play even greater number of roles in social life, which until recently was a characteristic feature of younger and mature people. Vidovićová [2018, p. 3] draws attention to this when she writes about the paradigm shift in social gerontology. A comprehensive approach to senior issues in the form of a

new regional public policy – a senior policy – is rising in significance and its strategic importance is emphasised. It should be treated as one of the methods complementing the spectrum of the regional revitalisation programme. Multi-faceted activities targeted at people of all ages in the context of a lifelong preparation for active ageing can be found there. The thesis on granting senior policy particular importance at a regional level should be considered positively verified.

## References

**Błędowski P.** (2003), *Polityka społeczna wobec ludzi starych w Polsce a w Unii Europejskiej* [w:] M. Szlązak (red.), *Starzenie się populacji wyzwaniem dla polityki społecznej. Materiały konferencyjne*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, Kraków.

**Frączek M.** (2015), *Polityka rynku pracy. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa.

**Hausner J.** (2007), *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.

**Kjaer A.M.** (2009), *Rządzenie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa.

**Przywojska J.** (2017), *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Szatur-Jaworska B.** (2000), *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, ASPRA-1R, Warszawa.

**Szarfenberg R.** (2003), *Definicje polityki społecznej* [w:] B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*, IPS UW, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

**Szarfenberg R.** (2016), *Polityka publiczna* [w:] B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *W kręgu pojęci zagadnień współczesnej polityki społecznej*, IPS UW, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

**Theiss M.** (2017), *Wyjaśnienia lokalnej polityki społecznej. Podejścia i tradycje badawcze*, „Polityka Społeczna”, nr 5–6.

**Zybała A.** (2015), *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politykologiczne”, nr 18.



GUS, [online], <http://stat.gov.pl/z-prac-studialnych/opracowania-eksperymentalne/prognoza-ludnosci-gmin-na-lata-2017-2030,7,1.html>, access: 1.09.2017.

Rekomendacja CM/Rec(2014)2 Komitetu Ministrów dla Państw członkowskich w sprawie promocji praw osób starszych, Departament ds. Postępowania przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, [online], <https://www.msz.gov.pl/resource/161bbca4-55d0-4c79-834fc2d4f4f4559d:JCR>, access: 20.07.2017.

Ustawa z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (1990), tekst jednolity, Dz. U.z 2016 r., poz. 446, [online] <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20160000446>, access: 25.08.2017.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r.o samorządzie województwa (1998), Dz. U.z 2016 r., poz. 486, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>, access: 10.08. 2017.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r.o pomocy społecznej (2004), tekst jednolity, Dz. U.z 2016i 2017, [online], <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20040640593>, access: 25.08.2017.

Ustawa z dnia 11 września 2015 r.o osobach starszych (2015), Dz. U., poz. 1705, [online], <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001705>, access: 10.08.2017.

**Vidovićova L.** (2018), New roles for older people, "Journal of Population Ageing", No. 1, [online],<https://doi.org/10.1007/s12062-017-9217-z>, access: 26.02.2018.

Voivodship development strategies, voivodship social policy strategies and other strategic programmes available on the websites of marshal offices and regional centers of social policy.

Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (2014), „Monitor Polski,” poz. 118, [online], <http://www.monitorpolski.gov.pl/MP/2014/118>, access: 1.09. 2017.

---

## Jerzy Krzyszkowski

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
jkrzysz@uni.lodz.pl

### Rewitalizacja a polityka senioralna

#### Revitalization and Senior Policy

**Abstract:** The main goal of the article is the analysis of relations between the programs of revitalization that are already underway in many local governments in Poland and local senior policy that has been developed in some local governments. Senior policy is defined as the improvement of living standards to ensure wellbeing, security and independence of the old population in Poland. After the introduction where the goal, the main thesis and the used methodology are presented there are chapters focused on the description of demographic situation and the old people's needs and senior policy and on presentation of the definition and practical meaning of revitalization. The second part of the article is the presentation of the study based on the analysis of revitalization with the use of contents analysis of local programs of revitalization in the Lodz Voivodship.

**Key words:** revitalization, senior policy

## Wprowadzenie

Rewitalizacja jest działaniem, które, dzięki możliwości wykorzystania środków unijnych stało się niezwykle ważną częścią samorządowej polityki społecznej. Powstają liczne lokalne programy rewitalizacyjne, których autorzy kładą nacisk na społeczne aspekty procesu rewitalizacji, wskazując na potrzebę zintegrowanego, łączącego kwestie technologiczne ze społecznymi, podejścia do działań w tym zakresie. Takie rozumienie rewitalizacji powinno, niejako ze swej natury, uwzględniać cechy społeczno-demograficzne ludności obszarów rewitalizowanych i potrzeby mieszkańców. Wśród dominujących cech społeczeństwa polskiego wymienić należy bez wątpienia procesy gwałtownego starze-

nia się. Starzenie się mieszkańców naszego kraju i związane z nim liczne kwestie społeczne stały się główną przyczyną rozwoju polityki senioralnej, która doczekała się w ostatnich latach wielu programów na szczeblu centralnym, ale także w regionach i samorządach lokalnych. Celem prezentowanego artykułu jest próba analizy wzajemnych relacji zachodzących między dwoma niezwykle ważnymi społecznie wymiarami samorządowej polityki społecznej – gminnymi programami rewitalizacyjnymi i lokalną polityką senioralną. Empiryczną podstawą rozważań w tym zakresie będzie analiza treści dokumentów urzędowych, czyli gminnych programów rewitalizacji w województwie łódzkim. O wyborze terenu badań przesądziły problemy demograficzne w Łódzkiem: intensywny proces depopulacji, zmniejszająca się liczba ludności, ujemny przyrost naturalny, niekorzystna struktura wieku mieszkańców oraz ujemne saldo migracji.

## Sytuacja demograficzna i potrzeby środowiskowe seniorów

Sytuację demograficzną Polski charakteryzują dwa współwystępujące zjawiska: niska dzietność i coraz większa długość życia. Współczynnik dzietności spada w Polsce od dwudziestu lat i osiągnął w 2015 roku wartość 1,289, gdy wartość pozwalająca na zastępowalność pokoleń wynosi 2,2 [Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2016]. Obserwujemy także starzenie się społeczeństwa, bowiem od 1988 roku odsetek osób w wieku 60+ wzrósł o 8,2 punktu procentowego, tj. z 14,7% w 1989 r. do 22,9% w 2015 roku. Oznacza to, że Polska należy do krajów demograficznego starzenia się populacji [Główny Urząd Statystyczny 2017]. W tej sytuacji wzrasta znaczenie analizy warunków życia seniorów w naszym kraju. W badaniu *Global Age Watch Index* Polska ze względu na warunki życia seniorów została sklasyfikowana na 38 miejscu (na 98 krajów). Jako główne problemy wskazano wysokie koszty utrzymania, bariery dostępności ruchowej, ograniczony dostęp do transportu publicznego oraz ciągle niedostosowane do wieku warunki mieszkaniowe [HelpAge International 2015]. Z kolei w badaniach GUS *Budżety gospodarstw domowych 2015* [Główny Urząd Statystyczny 2016] oceniono relacje seniorów ze społecznością lokalną, ich kontakty społeczne i kapitał społeczny. W zakresie relacji seniorów ze społecznością lokalną analizie poddano udział w wydarzeniach organizowanych w miejscu zamieszkania oraz poczucie bezpieczeństwa osób starszych (60 lat i więcej) w miejscu zamieszkania. Analiza uczestnictwa seniorów w działaniach lub imprezach organizowanych w ich miejscu zamieszkania bądź okolicy, w której mieszkali, wskazuje, że poziom partycypacji osób powyżej 60 roku życia jest niższy o blisko cztery punkty procentowe od średniej krajowej i istotnie spada wraz z wiekiem. Jeśli jeszcze 11,3% osób w przedziale wieku 60–69 uczestniczy w wydarzeniach organizowanych w miejscu zamieszkania, to w grupie osób, które przekroczyły 70 lat, liczba ta zmniejsza się niemal o połowę (6,1%). Podobnie jest z poczuciem bezpieczeństwa seniorów, którego poziom

jest nieco niższy od średniej krajowej (83,6% osób po 60 roku życia czuje się bardzo bezpiecznie i raczej bezpiecznie, gdy średnia krajowa w tym zakresie wynosi 88%), i spada wraz z wiekiem. Bardzo zagrożona czuje się (5,7%) co dwudziesta osoba po 60 roku życia, a poczucie całkowitego braku bezpieczeństwa deklaruje co dziesiąty senior po 70 roku życia. Ciekawych danych dostarcza analiza kontaktów społecznych seniorów. Jeśli chodzi o możliwość uzyskania pomocy w przypadku trudności finansowych, blisko 91% osób deklaroowało, że mogą liczyć na pomoc rodziny, znajomych lub przyjaciół. Sytuacja zdecydowanie gorzej wyglądała jednak w przypadku choroby. Głównymi osobami, od których seniorzy spodziewają się pomocy w sytuacji choroby i konieczności pozostawania w łóżku, są członkowie rodziny. Na własne dzieci i wnuki oraz zięciów i synowe liczy co czwarty (27,5%) senior powyżej 60 roku życia i co drugi (51,5%) senior po 70 roku życia. Symptomatyczne jest to, że tylko niecałe 7% (6,9%) liczyło w przypadku choroby na pomoc osoby niebędącej członkiem rodziny. Gorzej wygląda sytuacja, gdy chodzi o wsparcie emocjonalne seniorów, bowiem na możliwość zwrócenia się o pomoc w przypadku przygnębienia i smutku do innych osób niż członkowie najbliższej rodziny wskazał tylko co dziesiąty senior (9,8% po 60 roku życia i 11,2% po 70 roku życia). Interesujących danych dostarczają analizy kapitału społecznego, które objęły stowarzyszeniowy kapitał społeczny, kapitał rodzinny, kapitał towarzysko-sąsiedzki oraz pracę społeczną w różnego rodzaju organizacjach. Stowarzyszeniowy kapitał społeczny obejmował świeckie organizacje pozarządowe oraz wspólnoty, organizacje lub grupy religijne, a także związki zawodowe, organizacje samorządu gospodarczego, zawodowego, spółdzielnie, partie polityczne itp. W przypadku seniorów poziom stowarzyszeniowego kapitału społecznego jest taki sam jak pozostałej części społeczeństwa i sięga 83%. Jedynie 14,4% seniorów, a wśród osób po 70 roku życia – 12,5%, oceniło kapitał rodzinny seniorów jako wysoki i bardzo wysoki. To oznacza, że poziom kapitału rodzinnego jest dwukrotnie niższy niż średnia krajowa w tym zakresie (28,1%). Podobnie jest z kapitałem towarzysko-sąsiedzkim. Ponad połowa (58,4%) badanych powyżej 60 roku życia oceniła go jako bardzo niski lub niski. Niski poziom kapitału społecznego zauważalny jest również, gdy chodzi o pracę społeczną dla różnego rodzaju organizacji. Zarówno w świeckich organizacjach pozarządowych, jak i w organizacjach, grupach i wspólnotach religijnych udział seniorów jest śladowy (odpowiednio 4,6% dla świeckich i 6,3% dla religijnych). W subpopulacji seniorów najliczniejszą grupę (niemal 1/3) stanowią osoby w wieku 60–64 lat, ale już niemal co piąty senior (18%) przekroczył 80 lat. Ten wiek zwiększa ryzyko wystąpienia niesamodzielności oraz powoduje konieczność podjęcia działań na rzecz osób zależnych. Wyniki *Europejskiego Badania Warunków Życia Ludności* (EU-SILC) [Główny Urząd Statystyczny 2015] wskazują, że ograniczoną zdolność do wykonywania czynności życia codziennego (trwającą od co najmniej 6 miesięcy) w roku 2015 deklarowała niemal połowa osób starszych. W badaniach *European Health Interview Survey* co trzecia osoba powyżej 65 roku

życia miała trudności z wykonaniem codziennych czynności związanych z samoobsługą. O skali potrzeb w tym zakresie świadczy fakt, że niemal 45% seniorów mających problemy z samoobsługą nie otrzymuje żadnej pomocy ze strony ludzi lub urzędów [Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 2016, s. 268]. Skłania to do przyjrzenia się instytucjom polityki społecznej powołanym do pomocy tym, którzy takiej pomocy potrzebują. Szczególnego znaczenia nabiera w tym kontekście problem kształtowania środowiska zamieszkania sprzyjającego dobrostanowi osób starszych. Jak wskazują liczni autorzy [Zrałek 2014], aktywność seniora koncentruje się na poziomie lokalnym, co jest efektem bliskości miejsca zamieszkania, stosunkowo dobrego dostępu do najbliższego otoczenia oraz poczucia tożsamości z lokalnym środowiskiem. Obszary i formy aktywności seniorów łączą się z przestrzenią, środowiskiem zamieszkania. Rolę środowiska mieszkalnego można rozpatrywać za J. Turowskim [Turowski 1979] na trzech poziomach:

1. mikrośrodowiska mieszkalnego, obejmującego mieszkanie, dom i otoczenie przydomowe;
2. szerszego środowiska mieszkalnego, tworzącego typ zabudowy zespołu mieszkalnego, osiedla czy dzielnicy;
3. makrośrodowiska mieszkalnego obejmującego drogi, kanały komunikacji i transportu, urządzenia i ośrodki ogólnomiejskie czy miasto.

Trzeba jednak pamiętać, że ludzie starsi, z ograniczonymi możliwościami poruszania się i wychodzenia z domu, mają jednocześnie zmniejszony zakres aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i w efekcie są zagrożeni ekskluzją. Środowisko lokalne jest istotnym czynnikiem oddziałującym na aktywność człowieka starego, ale wymaga stworzenia systemu wsparcia odpowiedniego do sytuacji i zmieniającego się w miarę potrzeb. Jak pisze M. Zrałek [Zrałek 2014, s. 115], możliwość uczestnictwa seniorów w różnych sferach aktywności zależy od tego, na ile swobodny dostęp mają oni do przestrzeni okolicy mieszkaniowej oraz czy mogą swobodnie poruszać się w terenie. Dostępność otoczenia dla ludzi starszych zależy od: właściwego zagospodarowania terenu, możliwości korzystania z odpowiedniej komunikacji i istnienia miejsc umożliwiających kontakty i podtrzymujących aktywność życiową. Proces starzenia się ludności miast i związane z tym trudności, z jakimi borykają się seniorzy, powinien być podstawą do podjęcia działań na rzecz udostępnienia im przestrzeni miejskiej. Temu celowi służy program Światowej Organizacji Zdrowia z 2002 r. dotyczący wprowadzania zmian i planowania miast, tak aby były one przyjazne ludziom starszym (*age-friendly*). Kontynuacją tego projektu była zaproponowana przez WHO koncepcja stworzenia Globalnej Sieci Miast Przyjaznych Ludziom Starszym (*Global Age-Friendly Cities Project*). Idea miasta przyjaznego seniorom u swoich podstaw ma założenie, że tworzenie takich miast jest skuteczną strategią zapewnienia seniorom bezpiecznego i aktywnego życia w dobrym zdrowiu. Oznacza to również dostęp do przystosowanych do różnych poziomów sprawności usług publicz-

nych. Zgodnie z przedstawianym projektem aktywnemu życiu seniorów sprzyjają trzy rodzaje czynników środowiskowych: zdrowotne, bezpieczeństwa i niezależności oraz uczestnictwa. Wymiar zdrowotny obejmuje między innymi programy aktywnego wypoczynku, opiekę medyczną oraz czyste środowisko, wymiar uczestnictwa – tworzenie pozytywnego wizerunku seniorów oraz życie bez barier (transportowych, architektonicznych itp.), z kolei wymiar bezpieczeństwa i niezależności – odpowiednie i tanie mieszkania, bezpieczne drogi i osiedla oraz dostępność instytucji publicznych, a także ochronę przed przemocą i wiktymizacją. Jak podkreśla M. Zrałek, opisując projekt Globalnej Sieci Miast Przyjaznych Wiekowi, najważniejszą jego zaletą jest wprowadzenie zasady konsultacji z przedstawicielami osób starszych przy określaniu barier aktywnego starzenia się oraz opracowywaniu, wdrażaniu i ewaluacji lokalnych planów tworzenia warunków równoprawnego aktywnego funkcjonowania seniorów w przestrzeni miasta.

Analiza dokumentów Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Rady Europy pozwala na wskazanie podstawowych zasad kształtowania środowiska zamieszkania, w którym człowiek stary będzie mógł dobrze, niezależnie i bezpiecznie funkcjonować [Zrałek 2012]. Są to:

1. ochrona godności seniora we wszystkich aspektach życia;
2. konieczność zintegrowanego podejścia do rozwiązywania problemów związanych ze starzeniem się w kwestiach dotyczących odpowiedniego mieszkania i wspierającego środowiska;
3. upodmiotowienie osób starszych w kwestiach związanych z mieszkaniem oraz zmianami wprowadzanymi w ich środowisku lokalnym;
4. powszechne wprowadzenie zasady projektowania uniwersalnego dotyczącego tak przestrzeni mieszkania, jak i otoczenia;
5. kreatywne korzystanie z przykładów dobrej praktyki, pozytywnych doświadczeń innych miast i krajów. Przykładami zasługującymi na bliższą analizę są między innymi rozwiązania typu *cohousing*, których istotą jest partycypacja przyszłych użytkowników w projektowaniu ich przyszłych domów, w których obok mieszkań projektuje się wspólne przestrzenie czy pokoje dla odwiedzających członków rodzin lub opiekunów. Innym, ciekawym rozwiązaniem są niemieckie domy międzypokoleniowe, w których mieszkają wspólnie rodziny z dziećmi oraz ludzie starzy, świadcząc sobie wzajemnie pomoc i opiekę.

Przytoczone wyniki badań wskazują na liczne działania podejmowane na rzecz poprawy jakości życia starszych w ich środowisku zamieszkania w innych krajach. Jak w tym zakresie można ocenić polską politykę senioralną?

## Polityka senioralna w Polsce

Mimo starzenia się społeczeństwa polskiego stosunkowo niewiele publikacji poświęconych zostało zadaniom polityk publicznych, w tym szczególnie polityki społecznej, zdrowotnej i gospodarczej wobec starzenia się i starości. Jak pisze P. Błędowski: „zmiany demograficzne i związany z nimi wzrost odsetka ludzi starych w społeczeństwie wymagają ciągłej i skoordynowanej reakcji wielu polityk szczegółowych, co w rezultacie prowadzi do wykształcenia się polityk wobec starzenia się oraz wobec starości, dysponujących instrumentarium wielu polityk szczegółowych i wykorzystujących dostępne narzędzia do diagnozowania, formułowania strategii i programów, ich realizacji w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju całego społeczeństwa i gospodarki w warunkach nowej jakościowo struktury demograficznej, a wreszcie – ewaluacji” [Błędowski 2016, ss. 29–30].

W Polsce polityka senioralna znajduje się na początkowym etapie rozwoju, a tempo starzenia się naszego społeczeństwa wskazuje na pilną potrzebę sformułowania celów i określenia instrumentów tej polityki. Kształtowanie polityki senioralnej wymaga uwzględnienia faktu, że sytuacja człowieka w starości jest w dużej mierze konsekwencją jego warunków bytu i położenia we wcześniejszych fazach życia, natomiast starość i utrata samodzielności stają się ryzykami społecznymi. Aby opóźnić tę fazę, należy podtrzymywać aktywność i integrację społeczną osób starszych. Polityka senioralna powinna być prowadzona na dwóch poziomach – krajowym i lokalnym [Błędowski, Szweda-Lewandowska 2016, ss. 127–129]. Na szczeblu krajowym winna wskazywać problemy związane ze starzeniem się społeczeństwa oraz zadania administracji publicznej w tym obszarze, a także określać źródła finansowania tych działań. Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście długoterminowa krajowa strategia polityki senioralnej. Realizacja krajowej polityki senioralnej dokonuje się na poziomie lokalnym – w gminach lub powiatach. Tam zostają określone cele cząstkowe, udostępniana jest potrzebna infrastruktura, środki finansowe, wykwalifikowane kadry itp.; dokonywana jest inwentaryzacja zadań, opracowanie i realizacja lokalnych programów (planów) działania na rzecz osób starszych [Błędowski, Szweda-Lewandowska 2016, s. 130].

Jak w świetle tych teoretycznych rozważań wygląda praktyka polityki senioralnej w Polsce? Historia polityki społecznej wobec osób starszych w naszym kraju jest stosunkowo krótka, bowiem pierwszy raz w dokumentach urzędowych uwzględniono rolę seniorów w *Raporcie o kapitale intelektualnym Polski* z 2008 roku. W tym samym roku Rada Ministrów przyjęła program *Solidarność pokoleń* mający na celu zwiększenie zatrudnienia osób powyżej 50 roku życia. W roku 2012 powołano do życia Departament Polityki Senioralnej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a w 2013 powstał pakiet senioralny *Założenia długofalowej polityki senioralnej w Polsce 2014–2020*. Wtedy także wprowadzono *Rządowy program na rzecz aktywności społecznej osób starszych* (ASOS), a w 2015

roku program *Senior Wigor* wspierający tworzenie centrów wsparcia i opieki dla starszych. W tym samym roku parlament przyjął ustawę o osobach starszych, w której zdefiniowano politykę społeczną na rzecz osób starszych jako „ogół działań organów administracji publicznej oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia” [Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych, Dz.U. z 2015 r., poz. 1705]. Najnowszym działaniem władz centralnych w obszarze polityki senioralnej było przyjęcie przez Radę Ministrów 20 grudnia 2016 roku wieloletniego (na lata 2015–2020) programu *Senior +*. Dzięki niemu samorzady mogą ubiegać się o uzyskanie środków finansowych na utworzenie Dziennych Domów Senior oraz Klubów Senior + oraz dofinansowanie już istniejących placówek. Celem strategicznym jest zwiększenie aktywnego uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym przez rozbudowę ośrodków wsparcia oraz zwiększenie liczby miejsc w tych placówkach.

Niejako równoległe do działań władz centralnych w ostatnich kilku latach jednostki samorządu terytorialnego podjęły samodzielne działania wobec osób starszych. Obejmują one uwzględnianie seniorów w strategiach rozwiązywania problemów społecznych oraz tworzenie odrębnych programów działania dla poprawy jakości ich życia. Coraz częściej, w ramach polityk szczegółowych – polityki mieszkaniowej czy przestrzennej, dostrzegane są także specyficzne potrzeby seniorów. Obok instytucji lokalnej polityki senioralnej, takich jak samorządowa pomoc społeczna, placówki edukacji, kultury i ochrony zdrowia, coraz liczniej powstają rady seniorów czy uniwersytety trzeciego wieku. Otwarte pozostaje pytanie, na ile lokalne działania w obszarze polityki senioralnej łączą się z programami rewitalizacyjnymi. Aby dokonać takiej oceny, należy zacząć od przybliżenia pojęcia rewitalizacji.

## Rewitalizacja

Rewitalizacja to pojęcie, które zrobiło w ostatnim okresie olbrzymią karierę, czego dowodem są liczne konferencje<sup>1</sup>, publikacje naukowe, otwierane kierunki studiów wyższych i podyplomowych itp. Wszyscy dostrzegają także potrzebę rewitalizacji polskich miast i wsi, spośród których wiele znajduje się w kryzysie. Kryzys miast jest rozumiany przez A. Majera 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” [Majer 2010, s. 232].

<sup>1</sup> Dowodem na popularność rewitalizacji wśród organizatorów i uczestników konferencji naukowych jest fakt, że w jednym miesiącu na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego odbyły się, niezależnie od siebie, dwie konferencje naukowe poświęcone rewitalizacji



Autorzy podręcznika rewitalizacji [Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast; GTZ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit 2003, s. 22] wskazują na procesy, które istotnie wpływają na rozwój polskich miast. Można do nich zaliczyć dekapitalizację i degradację substancji budowlanej, czyli tak zwaną lukę remontową, oraz skutki transformacji, jaką przeszła Polska po 1989 roku. W. Siemiński i T. Topczewska [Siemiński i Topczewska 2009, s. 9] oceniają, że po 1989 roku kwestie miejskie nie były przedmiotem zainteresowania polityki społecznej i polityki gospodarczej, co skutkowało brakiem regulacji planistycznych, organizacyjnych i finansowych rewitalizacji oraz uczestnictwa społeczeństwa w tym procesie.

Rewitalizacja to kompleksowa metoda działania nakierowana na wyprowadzenie z kryzysu zaniedbanych terenów miejskich oraz przywrócenie utraconych przez nie funkcji [Przywojska 2016, s. 40]. Chodzi nie tylko o obszary miejskie w wymiarze przestrzennym, ale także społecznym. W tym sensie rewitalizacja powinna być postrzegana jako działania na rzecz przywrócenia spójności, integralności i jakości życia mieszkańców tych obszarów. Logiczną konsekwencją takiego podejścia jest uczestnictwo mieszkańców terenów zdegradowanych w procesach decyzyjnych dotyczących planowania, implementacji i ewaluacji działań rewitalizacyjnych. Uwzględnienie społecznych aspektów rewitalizacji oznacza więc konieczność współpracy instytucji realizujących lokalną politykę społeczną z twórcami i realizatorami programów rewitalizacyjnych. Wynika z tego, że na przykład seniorzy powinni odgrywać rolę w procesach rewitalizacji poprzez swoje reprezentacje w postaci rad seniorów. Lokalni decydenci zobligowani są także do tego, by uwzględniać wewnętrzne zróżnicowanie grupy seniorów (choćby według podziału wprowadzonego przez amerykańskiego autora M. Steina na kategorie *go-go*, *slow-go* i *no-go*). Rewitalizacja winna obejmować projekty dla seniorów oparte nie tylko na diagnozie ich problemów, ale także dostrzeżeniu roli seniorów w rozwoju lokalnej gospodarki potencjału. Należy poza tym uwzględnić potrzebę opóźnienia starości poprzez aktywizację społeczno-zawodową osób 50+ zgodnie z koncepcją aktywnego starzenia się (*active ageing*). Takie podejście wymaga lokalnej współpracy i innego typu zarządzania. Współpraca w rewitalizacji łączy się z pojęciem zarządzania w sektorze publicznym. Autorzy analizujący współczesne koncepcje w tym zakresie wskazują na ewolucję zarządzania publicznego od modelu weberowskiej biurokracji poprzez tak zwaną przedsiębiorczą koncepcję zarządzania, znaną pod nazwą *New Public Management*, aż po model publicznego współzarządzania (*governance*). Współpraca powinna opierać się na zasadach partnerstwa, w ramach którego samorząd lokalny nie jest jedynym decydem, a istotny komponent rewitalizacji stanowi partycypacja mieszkańców, rozumiana jako bezpośrednie i długookresowe zaangażowanie oraz wpływ obywateli na procesy decyzyjne [Przywojska 2016, s. 127]. Partycypacja pozwala na rozwój procesów upodmiotowienia (*empowerment*), czyli wzmocnienia osobistej, społecznej i politycznej kompe-

tencji pozwalającej na podjęcie działań na rzecz poprawy własnej sytuacji. Partycypacja w rewitalizacji nie powinna ograniczać się wyłącznie do konsultowania i badań społecznych, ale powinna stać się narzędziem trwałego włączenia i integracji mieszkańców z lokalną wspólnotą oraz stymulowania do samoorganizacji i współdziałania.

W świetle obowiązującego prawa głównym dokumentem rewitalizacyjnym jest program rewitalizacji. Jest to uchwalony przez radę gminy wieloletni program działań w sferze społecznej i gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej czy środowiskowej. Powinien on zmierzać do wyprowadzenia terenów poddanych rewitalizacji ze stanu kryzysu oraz stworzenia warunków do zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z obowiązującymi wytycznymi [Minister Rozwoju 2016, ss. 7–8] oraz ustawą o rewitalizacji program rewitalizacji powinien zawierać szczegółową diagnozę obszaru rewitalizacji, opis powiązań programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy oraz opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji. Powinien także wskazywać cele rewitalizacji, odpowiadające im kierunki działań, opis przedsięwzięć, mechanizmy integrowania działań, szacunkowe koszty, opis struktury zarządzania oraz harmonogram realizacji i system monitorowania i oceny. Rewitalizacja wymaga także określenia w gminnym programie rewitalizacji niezbędnych zmian w uchwałach dotyczących lokali komunalnych oraz w uchwale dotyczącej komitetu rewitalizacji; wskazania, czy na obszarze rewitalizacji ma zostać ustanowiona specjalna strefa rewitalizacji oraz przedstawienia sposobu realizacji tego procesu w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można podjąć próbę oceny związków lokalnej polityki senioralnej z gminnymi programami rewitalizacji.

## **Seniorzy w rewitalizacji w świetle badań rewitalizacji w Łódzkiem**

Próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu gminne programy rewitalizacyjne zawierają treści wskazujące na dostrzeżenie przez ich autorów problemu starzenia się mieszkańców oraz roli lokalnej polityki senioralnej w rozwiązywaniu ich problemów, stała się punktem wyjścia do analiz empirycznych prezentowanych w niniejszym artykule. Wykorzystano metodę analizy dokumentów urzędowych, jakimi są oficjalnie przyjęte gminne programy rewitalizacji. W analizach wykorzystano 28 gminnych programów rewitalizacyjnych opracowanych w województwie łódzkim, przy czym do próby badawczej włączono wszystkie gminne programy rewitalizacyjne z regionu, które pozytywnie przeszły ocenę formalną Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego. Badania zostały przeprowadzone w kwietniu 2017. Wybór Łódzkiego jako terenu badań nie był przypadkowy. Z punktu widzenia wielu wskaźników jest to typowy „średniak”, który mieści się dokładnie w środku stawki województw w Polsce.

Równocześnie jednak ze względu na sytuację demograficzną Łódzkie to jeden z najstarszych regionów w kraju. Zgodnie z *Prognozą ludności Polski 2014–2050* GUS jest trzecim z kolei województwem (po opolskim i świętokrzyskim) o najwyższych prognozowanych spadkach ludności do roku 2020. Prognozowane zmiany w województwie łódzkim są szczególnie niekorzystne na tle innych województw ze względu na przewidywany rekordowy spadek ludności w wieku produkcyjnym (15–64 lata) – aż o 8,1% (z czego nieco większy spadek jest prognozowany dla wieku produkcyjnego mobilnego niż dla niemobilnego) [Pracownia Naukowo-Edukacyjna „Primus” 2016]. Procesy starzenia się ludności województwa wydają się więc dobrym powodem, aby wykorzystać programy rewitalizacyjne do rozwoju lokalnej polityki senioralnej.

W badaniach gminnych programów rewitalizacji szczegółowej analizie poddano trzy integralne elementy tych dokumentów, a więc:

1. diagnozy problemów społecznych gminy oraz obecność w nich treści związanych ze starzeniem się mieszkańców;
2. gminne strategie rozwoju lokalnego, gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych oraz obecność w nich elementów polityki senioralnej;
3. projekty rewitalizacyjne i zawarte w nich elementy polityki senioralnej oraz ich miejsce (priorytetowe bądź tylko uzupełniające) w całej koncepcji rewitalizacji.

Analiza diagnoz problemów społecznych badanych gmin wskazuje, że w większości z nich (21 na 28 badanych) znajdują się treści związane ze starzeniem się miejscowej ludności. Dziwi natomiast brak uwzględnienia aktualnej sytuacji i przewidywanych trendów demograficznych w co czwartej poddanej badaniu gminie. W samorządowych diagnozach tych gmin nie odnotowano starzenia się jako problemu społecznego. Jest to tym bardziej zastanawiające, że zgodnie z przytaczanymi już prognozami demograficznymi starzenie się ludności oraz związana z nim depopulacja będą narastać w najbliższej przyszłości na terenie całego województwa łódzkiego. Wyjaśnienia tej sytuacji wydaje się dostarczać analiza metodologii wyznaczania obszarów zdegradowanych. W wymiarze społecznym za czynniki i zjawiska kryzysowe uznawano: bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego oraz niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. Nie uwzględniono natomiast problemów związanych ze starzeniem się mieszkańców, co powoduje, że zdiagnozowanie ich dużego nasilenia na danym terenie nie skutkuje zaliczeniem danego obszaru do terenów zdegradowanych, dającym podstawę do działań rewitalizacyjnych. W tej sytuacji, zgodnie ze starą zasadą nauk o organizacji i zarządzaniu, organizacja otrzymuje to, za co nagradza, czyli pełny wykaz problemów społecznych uznanych za priorytetowe przy podejmowaniu decyzji rewitalizacyjnych. Pominięte w nich jednak zostały kwestie związane ze starzeniem się i depopulacją. Inną przyczyną słabej obecności problematyki senioralnej w diagnozach problemów społecznych zawartych w gminnych pro-

gramach rewitalizacji wydają się być źródła wiedzy o problemach społecznych gminy. Były nimi gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych przygotowywane przez gminne ośrodki pomocy społecznej. Wspomniane dokumenty, oparte o roczne sprawozdania z działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, odnoszą się głównie do klientów pomocy społecznej uprawnionych ustawowo do uzyskania wsparcia finansowego, rzeczowego czy usługowego. W Polsce głównymi kryteriami przyznania pomocy społecznej są odpowiednio niski poziom dochodów oraz sytuacja życiowa uzasadniająca pomoc publiczną. Kryterium sytuacyjne przyznania pomocy obejmuje, m.in. długotrwałe bezrobocie, chorobę oraz problemy opiekuńczo-wychowawcze. W ustawie o pomocy społecznej z 2004 roku nie ma zapisu o gwarantowaniu pomocy społecznej w sytuacji starości, samotności i bezradności. Brak także ustawowego określenia specyfiki pracy socjalnej na rzecz starszych oraz zdefiniowania obowiązków pomocy społecznej wobec tej grupy klientów (np. diagnozowania i monitoringu deficytów i potrzeb starszych). Nie ma również wyraźnie określonych zadań i obowiązków pracownika socjalnego obecnego w terenie i znającego potrzeby mieszkańców. Wszystkie wymienione powody sprawiają, że ludzie starsi nie są obiektem zainteresowania pomocy społecznej i są obecni tylko w mniej niż połowie strategii rozwiązywania problemów społecznych, do których odwoływano się w gminnych programach rewitalizacji podanych analizom. Jeszcze wyraźniej marginalizacja problematyki seniorów jest widoczna w gminnych programach rewitalizacyjnych. Tylko w co trzecim z analizowanych dokumentów wśród podstawowych projektów rewitalizacyjnych uwzględniono takie, które odnoszą się bezpośrednio do seniorów. Tylko w nielicznych (w co piątym) gminnych programach rewitalizacyjnych zamieszczono jako uzupełniające projekty odnoszące się do seniorów, natomiast w częściej niż co drugim gminnym programie rewitalizacyjnym brak było projektu odnoszącego się bezpośrednio lub pośrednio do seniorów.

W świetle analiz empirycznych gminnych programów rewitalizacyjnych można postawić tezę, że w Łódzkiem problemy seniorów oraz elementy polityki senioralnej są obecne w programach rewitalizacji w stopniu niedostatecznym. Taka sytuacja stanowi zaniechanie, którego konsekwencją może być kumulowanie się problemów społecznych związanych ze starzeniem się ludności. Może też prowadzić do zwiększenia ryzyka wykluczenia społecznego seniorów, a w rezultacie zakłócenia rozwoju społeczności lokalnych. Oczywiście w przypadku tak małej próby badawczej oraz zastosowania tylko jednej techniki badawczej, jaką była analiza treści dokumentów urzędowych w postaci gminnych programów rewitalizacji, nie jest uprawniona jakkolwiek generalizacja. Jednak wnioski płynące z badań napawają niepokojem i rodzą pilną potrzebę dalszych, szczegółowych analiz relacji między rewitalizacją a polityką senioralną.

## Zakończenie

Przedstawiony artykuł stanowił próbę analizy samorządowej polityki społecznej w jej dwóch wymiarach – polityki senioralnej oraz rewitalizacji. Wnioski z prezentowanych rozważań wskazują, że autorzy i realizatorzy badanych gminnych programów rewitalizacji w niedostatecznym stopniu uwzględniają lokalną sytuację demograficzną oraz płynące z niej potrzeby polityki senioralnej. Kwestie rewitalizacji i polityki senioralnej postrzegane są na poziomie samorządowym jako oddzielne i niewymagające koordynacji. Skłania to do postawienia pytania, czy możemy mówić o spójnej samorządowej polityce społecznej. Formalnie taka polityka istnieje przynajmniej od rekonstrukcji samorządu terytorialnego w 1990 r. Powstały wtedy gminy i ich instytucje, które, na mocy odpowiednich regulacji prawnych, realizują w jednostkach samorządu terytorialnego własne lub zlecone zadania społeczne. Dowodem na to są samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej, edukacji czy ochrony zdrowia finansowane całkowicie lub częściowo z budżetów samorządowych. Faktycznie jednak, jak wskazuje na to przykład polityki senioralnej i rewitalizacji, w wielu przypadkach mamy do czynienia jedynie z administrowaniem polityką społeczną, czyli bieżącą realizacją koniecznych zadań własnych w tym obszarze. Brakuje kreowania lokalnej polityki społecznej, której integralną częścią, z przyczyn demograficznych, powinna być polityka senioralna. Krokiem w dobrym kierunku był wprowadzony przed kilkunastu laty obowiązek planowania strategicznego w sferze społecznej. Obowiązek ten nie objął jednak wszystkich kategorii ludności. Dowodem na to jest słaba obecność problematyki seniorów w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych. W tej sytuacji rewitalizacja jest w wielu przypadkach niewykorzystaną przez władze lokalne szansą na integrację działań modernizacyjnych z rozwojem polityki senioralnej. Koszty zaniechania tego społecznego aspektu rewitalizacji przyjdzie szybko płacić starzejącym się gwałtownie społecznościom lokalnym, a w konsekwencji regionom i ostatecznie całemu krajowi.

## Bibliografia

**Błędowski P.** (2016), *Polityka wobec starzenia się i starości, zakres i definicje* [w:] Błędowski P., Szweda-Lewandowska Z., *Polityka wobec starości i starzenia się w Polsce w latach 2015-2030*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

**Błędowski P., Szweda-Lewandowska Z.** (2016), *Polityka wobec starości i starzenia się w Polsce w latach 2015-2030*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.

Główny Urząd Statystyczny (2015), *Dochody i warunki życia ludności Polski. Raport z badania EU-SILC 2014*, Warszawa, [online], <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/dochody-i-warunki-zycia-ludnosci-polski-raport-z-badania-eu-silc-2014,6,8.html>, dostęp: 17.05.2017.

Główny Urząd Statystyczny (2016), *Budżety gospodarstw domowych w 2015 r.*, Warszawa, [online], [https://stat.gov.pl/download/gfx/.../budzety\\_gospodarstw\\_domowych\\_w\\_2015.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/.../budzety_gospodarstw_domowych_w_2015.pdf), dostęp: 18.05.2017.

Główny Urząd Statystyczny (2017), *Seniorzy w województwie mazowieckim w świetle wyników narodowego spisu ludności i mieszkań 2011*, [online], [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/warsz/ASSETS\\_seniorzy\\_na\\_mazowszu.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/warsz/ASSETS_seniorzy_na_mazowszu.pdf), dostęp: 20.05.2017.

HelpAge International (2015), *Global Age Watch Index 2015*, London, [online], <http://www.helpage.org/global-agewatch/reports/global-agewatch-index-2015-insight-report-summary-and-methodology/>, dostęp: 18.06.2017.

**Majer A.** (2010), *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Minister Rozwoju (2016), *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, Warszawa.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2016), *Informacja o sytuacji osób starszych w Polsce za rok 2015*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.

Pracownia Naukowo-Edukacyjna „Primus” (2016), *Prognozy ludności gmin województwa łódzkiego*, Łódź.

**Przywojska J.** (2016), *Rewitalizacja miast. Aspekt społeczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

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

**Turowski J.** (1979), *Środowisko mieszkalne w świadomości ludności miejskiej*, Ossolineum, Wrocław.

Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast; GTZ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. (2003), *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i mechanizmy działania współczesnych procesów rewitalizacji*, Warszawa.

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1705).

**Zrałek M.** (2012), *Kreowanie dobrych warunków mieszkaniowych i przyjaznego środowiska zamieszkania ludzi starszych* [w:] M. Zrałek (red.), *Przestrzenie starości*, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec.

**Zrałek M.** (2014), *Kształtowanie środowiska zamieszkania sprzyjającego aktywności osób starszych – aspekty międzynarodowe* [w:] P. Szukalski, B. Szatur-Jaworska (red.), *Aktywne starzenie się. Przeciwdziałanie barierom*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

---

## Paulina Olejniczak-Brzkała

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych

paulina.olejniczak@uwr.edu.pl

### Praktyki społeczne nadodrzan – przykład wrocławskiej rewitalizacji

#### Social Practices of Nadodrze Inhabitants – an Example of Wrocław Revitalization

**Abstract:** Nadodrze is one of Wrocław's inner-city neighborhoods where many activities have been carried out since 2009 to revitalize the area. There were a number of reasons why Nadodrze was established as an area requiring support. These include mostly weak neighborly relations, hidden problems (family pathologies, domestic violence), high unemployment rates, spatial-functional maladjustment for disabled people, crime and vandalism. The costs related to the current rehabilitation activities are estimated at PLN 140.5 million. The area associated until the start of the program with disintegrating tenement houses, poverty and the phenomenon of social pathology is increasingly portrayed as a craft and artistic district. Due to long-term interventions connected with the renewal of this place, it was decided to analyze how the social practices of the inhabitants of the Nadodrze are developing. The subject of the analysis was the activity of the population of Nadodrze at their place of residence. The analysis was made on the basis of the research carried out as part of the Functional Analysis of the Housing Estate of Wrocław – a scientific project that concentrated on carrying out broad, comprehensive, interdisciplinary research aimed at developing a description of Wrocław settlements based on social, spatial and analytical components.

**Key words:** Wrocław, Nadodrze, urban sociology, revitalization, social practices



## Wstęp

Rewitalizacja stanowi obecnie jeden z najczęściej analizowanych procesów przemian tkanki (szczególnie) miejskiej. Początkowo rewitalizacja polegała na realizacji przez firmy prywatne oraz administrację relatywnie powierzchniowych zadań, które miały doprowadzić do ekonomicznego rozwoju podupadłej dzielnicy [Frank 2002; Kaczmarek 2001]. Według oceny A. Majera [2010] rewitalizacja to dość nowe zjawisko w scenariuszach odnowy polskich miast. Obecnie za naczelny cel tego procesu uznaje się wieloletnie działania, które są świadomie współprowadzone przez władze samorządowe i społeczność lokalną. Efektem realizacji tych działań powinno być podniesienie jakości życia mieszkańców odnawianego terenu, pobudzenie ich aktywności społeczno-gospodarczej, rewaloryzacja mieszkaniowa, a także ochrona przyrody [Gałązka, Jadach-Sepioła 2008, za: Milczyńska-Hajda 2011, s. 2; Grodach, Ehrenfeucht 2016]. Rewitalizacja to proces, który jest analizowany ze względu na zmiany gospodarcze [Markowski 1999], kulturowe [Zukin 1989], a przede wszystkim społeczne [Glass 1960; Gottdiener, Hutchison 2006; Murzyn 2006; Gądecki 2013]. Brakuje natomiast opracowań opisujących rewitalizację nie tyle jako element odnowy, ile jako formę inżynierii społecznej. Z tego względu w niniejszej pracy (czerpiącej z dokonań różnych dyscyplin naukowych) koncepcja rewitalizacji traktowana jest jako instrument, który umożliwia zrekonstruowanie praktyk społecznych mieszkańców Nadodrza – jednego z rewitalizowanych osiedli we Wrocławiu.

Zważywszy na to, że proces rewitalizacji wrocławskiego osiedla trwa już ponad osiem lat, można przypuszczać, że wpływa on na praktyki społeczne nadodrzan. Z tego względu celem artykułu jest przeanalizowanie, jak kształtuje się aktywność nadodrzan w miejscu ich zamieszkania oraz jak oceniają oni jakość swojego życia na Nadodrzu. Wyniki pozwalają na ocenę istotnych z punktu widzenia realizacji procesów rewitalizacji kwestii dotyczących partycypacji mieszkańców. Ponadto zaprezentowane wnioski mogą stanowić punkt wyjścia dla innych obszarów rewitalizowanych.

Informacje na temat aktywności nadodrzan w miejscu ich zamieszkania oraz jakości ich życia pozyskano z badań przeprowadzonych pod egidą Fundacji Dom Pokoju przez zespół naukowców z Uniwersytetu Wrocławskiego i Politechniki Wrocławskiej oraz urbanistów i ekspertów specjalizujących się w działalności na rzecz społeczności lokalnych, którzy przyczynili się do powstania *Analizy Funkcjonalnej Osiedli Wrocławia*. Głównym narzędziem badań ilościowych była ankieta internetowa CAWI (AI), do której link został umieszczony na stronie internetowej miasta Wrocławia ([www.wroclaw.pl](http://www.wroclaw.pl)), Fundacji Dom Pokoju ([www.dompokoju.org](http://www.dompokoju.org)), Infopunktu Nadodrze ([www.lokietka5.pl](http://www.lokietka5.pl)), a także na stronach internetowych różnych organizacji pozarządowych zaangażowanych w tematykę miejską (np. Towarzystwa Upiększania Miasta Wrocławia, [www.tumw.pl](http://www.tumw.pl), Portalu Rowerowego Wrocław, [www.rowery.eko.org.pl](http://www.rowery.eko.org.pl)) czy na stronach portali społeczności-

wych. Badania trwały od listopada 2015 roku do lutego 2016 roku i wzięło w nich udział 123 mieszkańców Nadodrza.

## Nadodrze jako osiedle

Nadodrze (dawne Przedmieście Odrzańskie) to osiedle znajdujące się w śródmiejskiej części Wrocławia. Według J. Tyszkiewicza Przedmieście Odrzańskie w przeciwieństwie do południowych i zachodnich dzielnic Wrocławia zostało w niewielkim stopniu zniszczone w trakcie oblężenia Festung Breslau. Szacuje się, że degradacja tego terenu nie przekroczyła 30% [Tyszkiewicz 2014, ss. 182, 183]. Z tego powodu Przedmieście Odrzańskie można uznać za centralny ośrodek odradzającego się po wojnie Wrocławia. Jednak intensywne zasiedlanie tego terenu przez nowo przybywających ludzi, a także fatalne warunki ich życia wpłynęły na stopniowe kształtowanie się obrazu tego miejsca jako „lokalnych slumsów” [Adamczyk-Arns, Bąkowski, Dudek, Górka, Ruman, Szewczyk 2011, s. 13]. Koncentracja społecznych, infrastrukturalnych oraz gospodarczych problemów w tym rejonie sprawiała, że był on postrzegany głównie jako „enklawa negatywnych zjawisk” [Adamczyk-Arns, Górka, Ruman, Wojdylak 2012, s. 12].

Tym, co wyróżnia Nadodrze pod względem architektonicznym, jest XIX-wieczna, kamienicowa, głównie kwartałowa zabudowa. Nierzadko w parterach tych kamienic znajdują się zakłady rzemieślnicze. Niektóre z nich, jak np. zakład pieczętarski „Modena”, firma „Ramy – Domański”, lodziarnia „Roma”, piekarnia „Złoto Nadodrza”, są prowadzone na Nadodrze od kilkadziesiąt lat. Interesującym dopełnieniem tej historycznej, usługowej przestrzeni są nowe zakłady rzemieślnicze, a także biura coworkingowe. Szczególnie te ostatnie to innowacyjne miejsca, w których mogą się spotkać oraz pracować przedstawiciele różnych (zazwyczaj artystycznych) zawodów. Według szacunków Wrocławskiej Rewitalizacji [2014, s. 38] na obszarze wsparcia istnieje około 700 punktów małej i średniej przedsiębiorczości. Dodatkowo na Nadodrze prowadzone są ośrodki, których celem jest integracja lokalnej społeczności, a także wspieranie działań przyczyniających się do rozwoju osiedla. Zaliczyć do nich można m.in.: Inforpunkt – Łokietka 5, Centrum Reanimacji Kultury, EkoCentrum, Kontury Kultury, Centrum Rozwoju Zawodowego „Krzywy Komin” oraz wiele innych. Pojawienie się na Nadodrze nowych zakładów rzemieślniczych, organizacji pozarządowych, fundacji oraz galerii artystycznych sprawiło, że stopniowo zaczęto przedstawiać Nadodrze nie tylko jako miejsce, lecz jako „[...] stan umysłu, łączący artystów rzemieślników i właścicieli kawiarni, którzy świadomie wybrali Przedmieście Odrzańskie jako miejsce na realizację swoich marzeń i wizji” [Artystyczne Nadodrze]. Ponadto centralne położenie Nadodrza względem innych części miasta sprawia, że staje się ono ważnym ośrodkiem rozwoju kultury, biznesu czy turystyki. Sam wiceprezydent Wrocławia, Adam Grehl, zauważa, że „Nadodrze ma duże znaczenie

dla rozwoju społeczno-gospodarczego miasta, ponieważ pozytywne efekty realizowanych tu działań przekładają się także na rozwój całego Wrocławia” [2014, s. 218].

## Ogólne założenia dotyczące rewitalizacji Nadodrza

Początki lat 90. XX wieku to okres, w którym rozpoczęto działania mające na celu stopniową odnowę śródmiejskiej części Wrocławia. Istotnym momentem dla rewitalizacji Nadodrza było przystąpienie Polski w 2004 r. do Unii Europejskiej. Dzięki temu możliwe stało się pozyskanie środków wspólnotowych na rzecz częściowego sfinansowania rewitalizacji. Niebagatelne znaczenie miało pozyskanie środków finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013. Według szacunków w priorytecie „Miasta” na rewitalizację Wrocławia przeznaczono 10 098 940 EUR [Grehl 2014, s. 218]. Co ważne, zaledwie 25% tej kwoty można było wydatkować na projekty związane z infrastrukturą mieszkalną (remonty kamienic czynszowych czy budynków wspólnotowych). Pozostałą sumę pieniędzy można było przeznaczyć na inne inwestycje. Uchwalenie w 2005 r. lokalnego programu rewitalizacji, zaś w 2009 r. ustanowienie na Nadodrze obszaru wsparcia dało formalne podstawy do rozpoczęcia procesu odnowy. Szacuje się, że wyznaczony w uchwale teren zajmuje powierzchnię 109,7 ha i jest zamieszkiwany przez 35 133 osoby [Rada Miejska Wrocławia 2009].

Rysunek 1. Obszar objęty Masterplanem



Źródło: [Adamczyk-Arns, Górka, Ruman, Wojdylak 2012, s. 8].

Typując Nadodrze jako miejsce, które wymaga interwencji w postaci rewitalizacji, uwzględniono przede wszystkim czynniki społeczne. W dokumentach miejskich [Rada Miejska Wrocławia 2009, ss. 36–40] można odnaleźć pięć głównych elementów, które wpłynęły na wybór tego właśnie miejsca. Zaliczyć do nich należy:

- wysoką stopę długotrwałego bezrobocia,
- wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia,
- wysoki odsetek przestępczości,
- duże zagęszczenie zaludnienia,
- degradację przestrzeni publicznej,
- niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej.

Dokładne założenia związane z przeprowadzeniem procesu rewitalizacji zostały przedstawione w formie zadań operacyjnych, które dotyczą takich kwestii, jak: polepszenie jakości życia społeczności lokalnej, gospodarka, infrastruktura społeczna, przekształcenia przestrzenno-architektoniczne. W tabeli 1 przedstawiono bardziej szczegółowe cele oraz zadania operacyjne, które miały być zrealizowane w ciągu pierwszych pięciu lat od momentu wyznaczenia na Nadodrzu obszaru wsparcia.

Tabela 1. Zakładane cele i działania w rewitalizacji Nadodrza w latach 2009–2013

Sfera zainteresowań	Cel	Działania
Mieszkaniowa i handlowo-usługowa	1. osiągnięcie atrakcyjnych standardów mieszkaniowych 2. stworzenie bogatej infrastruktury społecznej	1. prace remontowe substancji budowlanej 2. inwentaryzacja funkcjonalna parterów kamienic i oficyn 3. diagnozowanie obiektów i miejsc nadających się do wprowadzenia nowych funkcji (sport, rekreacja) 4. poprawa otoczenia mieszkaniowego
Funkcjonalna	uatrakcyjnienie oferty komunikacji zbiorowej	1. remont i modernizacja głównych ulic, przystanków i węzłów przesiadkowych 2. uzupełnienie w systemie tras rowerowych 3. zagospodarowanie głównych sfer wejściowych do Nadodrza 4. modernizacja Wrocławskiego Węzła Wodnego
Publiczna	1. rozwój przestrzeni przy uwzględnieniu potrzeb mieszkańców 2. zachowanie i ochrona historycznego charakteru przestrzennego 3. poprawa jakości środowiska	1. ochrona i odtwarzanie struktur zabudowy oficynowej 2. pielęgnacja podwórek 3. aktywacja mieszkańców w zakresie zagospodarowywania wnętrz kwartałowych 4. zachowanie i odnowa terenów zielonych 5. prowadzenie akcji proekologicznych 6. stosowanie elementów reklamy w harmonii z historycznym charakterem zabudowy
Społeczna	1. budowa kultury wolontariatu 2. promocja Nadodrza jako miejsca otwartego na kulturę i sztukę 3. poprawa bezpieczeństwa 4. wzmacnianie identyfikacji mieszkańców z osiedlem	1. wzmocnienie dialogu między organizacjami rządowymi i publicznymi 2. wsparcie dla akcji społecznych 3. aktywizacja społeczności lokalnej 4. rozwój systemu informowania o akcjach społecznych 5. rozwój kapitału społecznego 6. promocja grup artystycznych
Gospodarcza	rozwój tradycji gospodarczych	1. rozwój handlu detalicznego, usług, funkcji kulturalnej, rzemiosła, turystyki, edukacji, gastronomii 2. wyznaczenie przestrzeni dla aktywności oddolnej 3. rozwój przedsiębiorczości sektora MŚP

Źródło: [Dębek, Olejniczak 2015, ss. 16–17].

Wszystkie z wymienionych powyżej zadań odpowiadają jednemu, nadrzędnemu celowi rewitalizacji Nadodrza, jakim jest „zapewnienie uwarunkowań do zrównoważonego, długotrwałego rozwoju dla osiedla w sposób adekwatny do jego roli i znaczenia w kontekście Wrocławia, a tym samym podniesienie jakości życia, mieszkania i pracy na Nadodrze” [Adamczyk-Arns i in. 2012, s. 20]. Biorąc pod uwagę temat niniejszego artykułu, szczególnie ważne wydaje się zwrócenie uwagi na cel, jakim jest dążenie do

podniesienia jakości życia mieszkańców odnawianego osiedla. Zdaniem wiceprezydenta Wrocławia, Adama Grehla, w latach 2009–2013 wykonano ponad 40 remontów części wspólnych kamienic zlokalizowanych na Nadodrze. Ponadto odnowiono 47 obiektów miejskich na łączną wartość ok. 60 mln zł [Grehl 2014, ss. 222–223]. Według szacunków kierownika rewitalizacji, Sebastiana Wolszczaka [2013], w latach 2009–2013 wykonano wszystkie projekty pozamieszaniowe, zaś ostatni projekt tego typu zakończono w drugim kwartale 2013 roku.

## Analiza wyników badań

Rozważania na temat praktyk społecznych nadodrzan dokonano na podstawie analizy takich wskaźników, jak:

- aktywność w miejscu zamieszkania (liczba spraw załatwianych na Nadodrze, poza Nadodrzem oraz na Nadodrze, jak i poza nim; sprawy dotyczące osiedla, w które angażowali się nadodrzanie w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy; bariery w podejmowaniu wspólnych działań; czynniki, które zachęciłyby biernych mieszkańców do podjęcia aktywności na rzecz osiedla);
- jakość życia w miejscu zamieszkania (opinie na temat tego, co i/lub kto sprawia, że nadodrzanom żyje się lepiej bądź gorzej; ocena aktywności mieszkańców na rzecz poprawy jakości ich życia).

**Tabela 2. Miejsca, w których nadodrzanie w sposób wygodny dla siebie i swojej rodziny załatwiają sprawy [%]**

Kategoria	Głównie na najbliższym osiedlu/ w rejonie ulic, w którym mieszkam	Głównie poza osiedlem/ rejonem ulic, w którym mieszkam	Zarówno na terenie osiedla/ rejonu ulic, w którym mieszkam, jak i poza nim	Gdzie indziej	Wcale nie korzystam	Ogółem
Edukacja własna (szkolenia/kursy)	8,1	31,7	23,6	17,1	19,5	100
Edukacja dzieci	13,0	2,4	8,1	2,5	74,0	100
Zakupy spożywcze bieżące	72,4	1,6	24,4	1,6	0	100
Większe zakupy spożywcze	24,4	25,2	46,3	3,3	0,8	100
Zakupy inne niż spożywcze (odzież, sprzęty, wyposażenie mieszkania)	1,6	58,5	28,5	9,8	1,6	100

**Paulina Olejniczak-Brząkała**

Sprawy związane z prowadzeniem gospodarstwa domowego (poczta, bank itp.)	58,5	9,8	25,2	3,3	3,2	100
Lekarz pierwszego kontaktu	47,2	30,1	10,6	8,1	4,0	100
Lekarz specjalista	11,4	44,7	24,4	14,6	4,9	100
Weterynarz	24,4	11,4	4,1	4,0	56,1	100
Spotkania rodzinne poza domem	4,9	32,5	33,3	17,1	12,2	100
Spotkania towarzyskie poza domem	4,9	32,5	50,4	8,9	3,3	100
Jedzenie poza domem	8,9	24,4	52,0	5,8	8,9	100
Aktywność fizyczna na świeżym powietrzu	25,2	19,5	35,0	10,6	9,7	100
Aktywność fizyczna w klubach fitness, na basenach	7,3	32,5	17,1	9,8	33,3	100
Hobby i pasje	9,8	24,8	40,7	13,8	10,9	100
Praca zawodowa	12,2	40,7	16,3	17,1	13,7	100
Praktyki religijne	27,6	5,7	13,8	1,6	51,3	100
Uczestnictwo w wydarzeniach kulturalnych	5,7	43,1	34,1	11,4	5,7	100
Wsparcie (finansowe lub rzeczowe) od instytucji działających na osiedlu	0,8	2,4	0,8	0,8	95,2	100
Wsparcie (finansowe, rzeczowe) od innych osób	0,8	2,4	3,3	0	93,5	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie AFO.

Nadodrżanie załatwiają około czterech (24%) spraw w najbliższym rejonie ulic. Dotyczą one zazwyczaj zakupów spożywczych, spraw związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego (m.in. wizyty w banku, na poczcie) oraz korzystania z usług leka-

rza pierwszego kontaktu (tabela 1). Najwięcej spraw (tj. od ośmiu do piętnastu – 22%) respondenci załatwiają poza Nadodrzem. Zaliczyć do nich należy zakupy odzieżowe, a także związane z wyposażeniem domu (58,5%). Aktywności związane z korzystaniem z usług lekarzy specjalistów (44,7%), uczestnictwem w wydarzeniach kulturalnych (43,1%) czy pracą zawodową (40,7%) także są podejmowane poza miejscem ich najbliższego zamieszkania. Co warte podkreślenia, respondenci wskazują miejsca zarówno na Nadodrzu, jak i poza nim, w których jedzą poza domem (52,0%), spotykają się towarzystwo (50,4%) czy wykonują większe zakupy (46,3%)

**Tabela 3. Sprawy dotyczące osiedla, w które angażowali się nadodrzanie w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy [%]<sup>1</sup>**

Kategorie	Procent odpowiedzi twierdzących
Nie ma takich spraw	35,0
Remont domu, poprawa części wspólnej (ocieplenie, odnowa elewacji, klatki schodowej, domofon)	28,5
Poprawa estetyki i czystości otoczenia (usunięcie brudu, śmieci, nasadzenie zieleni)	24,4
Poprawa bezpieczeństwa (np. oświetlenie ciemnych zaułków, brak hałasów, awantur)	16,3
Poprawa możliwości decydowania mieszkańców o swoich podwórkach, ulicach, skwerach	10,6
Poprawa jakości przemieszczania się po osiedlu pieszo i rowerem (chodniki, oświetlenie, przejścia dla pieszych, ścieżki rowerowe)	9,8
Stworzenie przestrzeni do integracji mieszkańców rejonu ulic/osiedla (zadbane skwer, klub, świetlica, inne miejsce spotkań)	6,5
Poprawa jakości przemieszczania się po osiedlu samochodem (drogi, parkingi)	5,7
Poprawa dostępności i jakości miejsc rekreacji na świeżym powietrzu (plac zabaw, boiska, ławki, ścieżki spacerowe, biegowe)	4,1
Poprawa dostępności i jakości rozrywki (wydarzenia kulturalne, koncerty, przedstawienia, imprezy)	3,3
Poprawa integracji społecznej, nawiązywania i rozwijania relacji mieszkańców rejonu ulic/osiedla (festyny osiedlowe, wspólne grillowanie, dni ulicy, kiermasze sąsiedzkie itp.)	3,3
Poprawa możliwości otrzymania wsparcia dla osób potrzebujących, ubogich (wsparcie finansowe, wsparcie rzeczowe, pomoc niematerialna)	2,4
Inne	7,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie AFO.

<sup>1</sup> Procenty nie sumują się do 100, ponieważ można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.



Mieszkańcy Nadodrza relatywnie rzadko podejmowali w ciągu ostatniego roku jakąkolwiek aktywność w celu polepszenia jakości ich życia na odnawianym terenie. Najwięcej wskazań dotyczyło remontu, poprawy części wspólnej (28,5%) oraz estetyki otoczenia (24,4%). Niepokojący jest fakt, że nadodrzanie prawie w ogóle (3,3%) nie angażują się w działania mające na celu ich integrację (festyny osiedlowe, wspólne grillowanie, dni ulicy, kiermasze sąsiedzkie itp.) (tabela 2).

Generalnie można stwierdzić, że skala zaangażowania społecznego rozumiana jako ilość spraw, w których brali udział respondenci w miejscu swojego zamieszkania w ciągu ostatniego roku, wynosi 0 (35,0% wskazań) bądź maksymalnie 3 (17,0% wskazań). Na tej podstawie można przypuszczać, że rewitalizacja rozumiana jako społeczne „ożywienie” jest marginalnym zjawiskiem na Nadodrze.

**Tabela 4. Bariery w podejmowaniu wspólnych działań na rzecz Nadodrza [%]<sup>2</sup>**

Kategorie	Procent odpowiedzi twierdzących
Brak wiedzy mieszkańców o możliwościach działań	56,9
Brak zainteresowania ze strony mieszkańców do podejmowania wspólnych działań	52,0
Brak pieniędzy na realizację nawet najmniejszych projektów	39,8
Brak doświadczenia mieszkańców w podejmowaniu współpracy	37,4
Brak wiary mieszkańców we własne siły i możliwości	27,6
Zbyt wielu mieszkańców osiedla, którzy nie znają się dobrze	19,5
Brak zaufania do instytucji i organizacji działających na osiedlu na rzecz mieszkańców	13,8
Brak dostatecznej wiedzy o instytucjach i organizacjach działających na osiedlu na rzecz mieszkańców	12,2
Dotychczasowe porażki i niepowodzenia w podejmowanych działaniach	6,5
Inne	6,5
Konflikty między sąsiadami	5,7
Zbyt duża przestrzeń osiedla	1,6
Zbyt duże rozproszenie osiedla	1,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie AFO.

<sup>2</sup> Procenty nie sumują się do 100, ponieważ można było wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Zdaniem nadodrzan głównym powodem ich nikłego zaangażowania w sprawy osiedla jest brak wiedzy o możliwościach podejmowania działań (56,9%), a zarazem brak zainteresowania ze strony mieszkańców podejmowaniem takiej aktywności (52,0%). Zdaniem nadodrzan do podejmowania wspólnych działań mógłby ich zachęcić ciekawy pomysł (52,0%), istotny dla nich problem (45,5%) lub cel (44,7%).

**Tabela 5. Opinie na temat tego, co lub kto sprawia, że nadodrzanom żyje się lepiej w miejscu ich zamieszkania [%]**

Kategoria	Procent odpowiedzi twierdzących
To, jak żyje się ludziom w rejonie ich ulic/osiedla, zależy głównie od urzędu miasta i kompetencji oraz sprawności władzy samorządowej w dostrzeganiu i odpowiadaniu na potrzeby i problemy mieszkańców.	6,5
To mieszkańcy rejonu ulic/osiedla wiedzą lepiej niż urząd miasta, czego im brakuje i jakie mają potrzeby w miejscu zamieszkania. Władza lokalna powinna przede wszystkim brać pod uwagę opinię mieszkańców w tym względzie.	38,2
To, jak żyje się ludziom w ich rejonie ulic/osiedlu, w dużym stopniu zależy od nich samych i ich aktywności. Władze miasta i organizacje pozarządowe wraz z mieszkańcami powinny wspólnie działać dla poprawy jakości życia ludzi w miejscu ich zamieszkania.	55,3
Ogółem	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie AFO.

W większości (55,3%) nadodrzanie są zdania, że jakość ich życia w miejscu zamieszkania zależy głównie od nich samych (tabela 4). Jest to interesujące spostrzeżenie, biorąc pod uwagę niską aktywność społeczną respondentów w ciągu minionego roku (tabela 2).

Kwestię podejmowania aktywności społecznej rozwinęto w badaniach, pytając respondentów o ich opinie na temat:

- angażowania się nadodrzan w różne działania podejmowane na osiedlu,
- współpracę nadodrzan z instytucjami działającymi na Nadodrze,
- chęci włączania się mieszkańców Nadodrza we wspólne działania na rzecz zamieszkiwanego przez nich osiedla.

Tabela 6. Ocena aktywności mieszkańców na rzecz poprawy jakości ich życia [%]<sup>3</sup>

Kategoria	Zainteresowanie działaniami na rzecz poprawy jakości życia na osiedlu	Współpraca z organizacjami i instytucjami działającymi na osiedlu na rzecz poprawy jakości życia	Włączanie się w bezpośrednie działania i akcje na rzecz poprawy jakości życia
1	14,6	8,1	10,6
2	36,6	36,6	32,5
3	27,6	26,8	29,3
4	13,0	21,1	21,1
5	4,1	6,5	3,3
6	4,1	0,8	3,3
Ogółem	100	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie AFO.

Nadodrzanie relatywnie nisko oceniają swoje zaangażowanie w sprawy osiedla (tabela 5). Relatywnie dużo osób twierdzi, że mieszkańcy nie interesują się działaniami na rzecz poprawy jakości życia na osiedlu (51,2%), nie chcą współpracować z organizacjami społecznymi (44,7%), a co istotne, w ogóle nie chcą się włączać w działania i akcje mające na celu polepszenie ich warunków życia na Nadodrze (43,1%) (tabela 5).

## Zakończenie

Rewitalizacja wrocławskiego Nadodrza to jeden z najbardziej znaczących projektów spośród realizowanych od końca XX wieku przez wrocławski magistrat. Szacuje się, że do tej pory na wszelkiego rodzaju działania mające na celu odnowę tego śródmiejskiego osiedla przeznaczono około 140,5 mln złotych [Grehl 2014, s. 222]. Sam proces jest również obserwowany i komentowany przez liczne środowiska dziennikarskie. Jedni podkreślają wyjątkowość osiedla, zwracając uwagę na przeprowadzone zmiany i związane z nimi konsekwencje: „[...] W trakcie debaty o przyznanie Wrocławowi tytułu Europejskiej Stolicy Kultury to właśnie Nadodrże okazało się kartą przetargową albo raczej asem w ręka-

<sup>3</sup> Badanych proszono, aby na skali od 1 do 6 ocenili aktywność nadodrzan na zamieszkiwanym przez nich osiedlu. Dla poszczególnych kategorii „1” oznaczała: całkowity brak zainteresowania mieszkańców działaniami na rzecz poprawy jakości życia na osiedlu, brak chęci podjęcia współpracy z organizacjami i instytucjami działającymi na osiedlu na rzecz poprawy jakości życia oraz brak chęci włączania się w bezpośrednie działania i akcje na rzecz poprawy jakości życia. „6” stanowiła najwyższą ocenę, której przypisano takie definicje, jak: mieszkańcy bardzo się interesują działaniami na rzecz poprawy jakości życia na osiedlu, mieszkańcy bardzo chętnie współpracują z organizacjami i instytucjami działającymi na osiedlu na rzecz poprawy jakości życia, mieszkańcy bardzo chętnie włączają się w bezpośrednie działania i akcje na rzecz poprawy jakości życia.

wie stolicy Dolnego Śląska. Członkowie Komisji Selekcyjnej, która decydowała o przyznaniu tytułu, obejrzeni brzydką dzielnicę i spotkali się tam z mieszkańcami. Co zobaczyli? Zaangażowanie ludzi i chęć działania na rzecz dzielnicy, a więc również Wrocławia. Wobec tego nie mogli pozostać obojętni. Nadodrze to już inna dzielnica niż zaledwie kilka lat temu” [Pawłowski 2012]. Inni zaś kontestują ten entuzjazm, stwierdzając – jak m.in. Malwina Gadawa [2013] w jednym ze swoich artykułów – „zaczęły pojawiać się galerie sztuki, pracownie artystyczne i kafejki. Z pompą odsłaniane są murale na budynkach, które mają świadczyć o tym, że żyje się tam swobodnie i wygodnie. A druga strona medalu? Remonty są powierzchowne. Odnawiane są elewacje, zaś mieszkania, klatki schodowe i podwórka pozostają w opłakanym stanie”. Niezależnie od obecnie dominującego wizerunku Nadodrza istotne w procesie rewitalizacji jest skupienie się na społecznych konsekwencjach prowadzonych zmian. Z tego względu w niniejszym artykule postanowiono przeanalizować, jak kształtuje się aktywność nadodrzan w miejscu ich zamieszkania oraz jak postrzegają oni jakość swojego życia.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że nadodrzanie ograniczają swoją aktywność w miejscu zamieszkania najczęściej do drobnych zakupów dokonywanych w lokalnych sklepach. Niepokojący jest fakt, że około 35% ankietowanych nie angażowało się w rozwiązywanie problemów zauważanych na Nadodrze. Co istotne, niemalże połowa badanych twierdzi, że nadodrzanie nie wykazują zainteresowania oraz nie chcą działać na rzecz poprawy jakości ich życia w miejscu zamieszkania. Ponadto deklarują, że jedyne, co by ich zachęciło do angażowania się na rzecz wspólnego dobra, to ciekawy pomysł lub istotny w ich ocenie problem. Przedstawione wyniki badań korespondują z relatywnie niskim deklarowanym zadowoleniem ankietowanych z miejsca ich zamieszkania (40,7%). Z przeprowadzonych analiz wynika, że nadodrzanie raczej nie angażują się w działania mające na celu polepszenie jakości ich życia. Jest to niepokojące spostrzeżenie ze względu na trwające na tym terenie już od około ośmiu lat działania rewitalizacyjne. Aby móc wnioskować o efektywnych zabiegach podejmowanych w ramach społecznej odnowy osiedla, potrzeba licznych oddolnych inicjatyw, które zachęcą lokalną społeczność do współdziałania. Niemniej należy mieć nadzieję, że przedstawione w tym opracowaniu wnioski staną się punktem wyjścia do wdrażania kolejnych strategii na tym osiedlu.

## Bibliografia

**Adamczyk-Arns G., Bąkowski J., Dudek J., Górka P., Ruman H., Szewczyk G.** (2011), *Przedmieście Odrzańskie: Masterplan Analizy*, Wrocław, [online], [http://w-r.home.pl/wrftp/masterplan/WR\\_Masterplan\\_Nadodrze\\_ANALIZY.pdf](http://w-r.home.pl/wrftp/masterplan/WR_Masterplan_Nadodrze_ANALIZY.pdf), dostęp: 9.06.2017.

**Adamczyk-Arns G., Górka P., Ruman H., Wojdyła P.** (2012), *Przedmieście Odrzańskie: Masterplan Koncepcja*, Wrocław, [online], [http://wr.home.pl/wrftp/masterplan/WR\\_Masterplan\\_Nadodrze\\_KONCEPCJA.pdf](http://wr.home.pl/wrftp/masterplan/WR_Masterplan_Nadodrze_KONCEPCJA.pdf), dostęp: 9.06.2017.

*Artystyczne Nadodrze*, [online], <http://www.artystycznenadodrze.pl/pl/News>, dostęp: 8.06.2017.

**Dębek M., Olejniczak P.**, *Wizerunek wrocławskiego Nadodrza po działaniach rewitalizacyjnych 2009–2013*, [online], <http://socialspacejournal.eu/9%20numer/D%C4%99bek%20Olejniczak%20%20Nadodrze.pdf>, dostęp: 09.06.2017.

**Frank K.** (2002), *Historic Preservation in the USA*, Springer, New York.

**Gadawa M.** (2013), [online] <http://wroclaw.naszemiasto.pl/artukul/nadodrze-duma-czy-porazka-wroclawia-waszym-zdaniem,1933344,artgal,t,id,tm.html>, dostęp: 9.06.2017.

**Gądecki J.** (2013), *I love Nowa Huta*, IFIS PAN, Warszawa.

**Gottdiener M., Hutchison R.** (2006), *The New Urban Sociology*, McGraw-Hill, New York.

**Grehl A.** (2014), *Rewitalizacja Nadodrza* [w:] H. Okólska, T. Głowiński (red.), *Przedmieście Odrzańskie we Wrocławiu*, Muzeum Miejskie Wrocławia, GAJT, Wrocław.

**Grodach C., Ehrenfeucht R.** (2016), *Urban Revitalization. Remaking cities in a changing world*, Routledge, New York.

**Kaczmarek S.** (2001), *Rewitalizacja terenów przemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Majer A.** (2010), *Socjologia i przestrzeń miejska*, PWN, Warszawa.

**Markowski T.** (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa.

**Mliczyńska-Hajda D.** (2011), *Zakres i metoda badania rewitalizacji w miastach. Opis metody badawczej*, [online], [http://mliczynska.pl/miasto/wp-content/uploads/2012/04/Badanie-rewitalizacji-w-miastach.Opis-metody-badawczej\\_2011.pdf](http://mliczynska.pl/miasto/wp-content/uploads/2012/04/Badanie-rewitalizacji-w-miastach.Opis-metody-badawczej_2011.pdf), dostęp: 8.06.2017.

**Murzyn M.** (2006), *Kazimierz: środkowoeuropejskie doświadczenie rewitalizacji*, Międzynarodowe Centrum Kultur, Kraków.

**Pawłowski S.** (2012), [online], [http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35751,12131344,Nadodrze\\_\\_Od\\_ruiny\\_do\\_malej\\_stolicy\\_kultury\\_\\_Dobrze.html](http://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/1,35751,12131344,Nadodrze__Od_ruiny_do_malej_stolicy_kultury__Dobrze.html).

Rada Miejska Wrocławia (2009), Uchwała nr XXXI/1037/09 z dnia 19 lutego 2009 w sprawie wyznaczenia Obszaru Wsparcia oraz przyjęcia programu przedsięwzięć rewitalizacyjnych współfinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013, [online], <http://uchwaly.um.wroc.pl/uchwala.aspx?numer=XXXI/1037/09>, dostęp: 9.06.2017.

**Tyszkiewicz J.** (2014), *Tymczasowe centrum miasta – Przedmieście Odrzańskie w pierwszym roku po wojnie* [w:] *Przedmieście Odrzańskie we Wrocławiu*, H. Okólska, T. Głowiński (red.), Muzeum Miejskie Wrocławia, GAJT, Wrocław.

**Wolszczak S.** (2013), *Kalendarium rewitalizacji 2007–2013*, [online], [http://lokietka5.pl/Kalendarium\\_rewitalizacji\\_2007-13\\_Sebastian\\_Wolszczak](http://lokietka5.pl/Kalendarium_rewitalizacji_2007-13_Sebastian_Wolszczak), dostęp: 9.06.2017.

Wrocławska Rewitalizacja (2014), *Klimaty Nadodrza. Rewitalizacja wrocławskiego osiedla. Ludzie, miejsca, wydarzenia*, Argraf, Warszawa.

**Zukin S.** (1989), *Loft Living. Culture and Capital in Urban Change*, Rutgers University Press, New Brunswick.



---

## Piotr Oleksiak

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
poleksiak70@gmail.com

# Społeczne aspekty rewitalizacji w Polsce – dobre praktyki

## Social Aspects of Revitalization in Poland – Good Practices

**Abstract:** The social aspect of revitalization is a process of organized and complex actions aimed at counteracting the development of negative social phenomena (pathologies, unemployment, social exclusion, homelessness), by stimulating the potential and resources of local communities. In Poland, the interest in this aspect of revitalization is growing, which is reflected in the number and diversity of revitalization projects implemented. The aim of the article is to outline the concepts and objectives of revitalization at the social level, but above all to show various examples of good practices in this area. The article is based on literature on the issues of revitalization and source documents describing revitalization projects of a social nature.

**Key words:** revitalization, community, human resources, exclusion, pathology

## Wstęp

Według Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa [2008] w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa rewitalizacja jest „kompleksowym, skoordynowanym, wieloletnim, prowadzonym na określonym obszarze procesem przemian przestrzennych, technicznych, społecznych i ekonomicznych, inicjowanym przez samorząd terytorialny w celu wyrowadzenia tego obszaru ze stanu kryzysowego, poprzez nadanie mu nowej jakości funk-



cyjonalnej i stworzenie warunków do jego rozwoju, w oparciu o charakterystyczne uwarunkowania endogeniczne”.

Z kolei Komitet Naukowy Projektu Instytutu Rozwoju Miast w 2008 r. zdefiniował rewitalizację jako „skoordynowany proces, prowadzony wspólnie przez władzę samorządową, społeczność lokalną i innych uczestników, będący elementem polityki rozwoju i mający na celu przeciwdziałania degradacji przestrzeni zurbanizowanej, zjawiskom kryzysowym, pobudzanie rozwoju i zmian jakościowych, poprzez wzrost aktywności społecznej i gospodarczej, poprawę środowiska zamieszkania oraz ochronę dziedzictwa narodowego, przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”.

Zgodnie z art. 2 ustawy o rewitalizacji jest ona procesem wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzonym w sposób kompleksowy (poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki) oraz skoncentrowany terytorialnie i prowadzony przez interesariuszy rewitalizacji (m.in. mieszkańców obszaru rewitalizacji, podmioty prowadzące działalność gospodarczą czy społeczną, jednostki samorządu terytorialnego, organy władzy publicznej) na podstawie gminnego programu rewitalizacji.

Istnieje kilka aspektów rewitalizacji – przestrzenno-urbanistyczny, ekonomiczny oraz społeczny. Biorąc pod uwagę płaszczyznę społeczną, można mówić o rewitalizacji społecznej, która to według B. Skrzypczaka i W. Łukowskiego jest wieloletnim procesem podejmowania spójnych i zintegrowanych działań, odnoszących się do potrzeby zatrzymania rozwoju negatywnych tendencji społecznych, jest przeciwdziałaniem patologiom i wykluczeniu społecznemu oraz działaniem na rzecz poprawy bezpieczeństwa. Proces ten jest inicjowany i koordynowany przez samorząd gminny i/lub jego jednostki organizacyjne w celu wyprowadzenia ze stanu kryzysowego określonych obszarów miast i gmin [Rewitalizacja społeczna 2015].

Cele rewitalizacji społecznej stanowią bardzo różnorodne działania odnoszące się do:

- przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu,
- zapobiegania zjawisku bezrobocia, bezdomności,
- tworzenia sytuacji równych szans,
- walki z patologiami społecznymi,
- aktywizowania środowisk dziecięcych i młodzieżowych,
- rozwoju zasobów ludzkich,
- przekwaterowywania mieszkańców terenów rewitalizowanych,
- uruchamiania grantów dla organizacji pozarządowych.

Głównym celem rewitalizacji społecznej jest odnowienie społecznego potencjału, tak aby nastąpiła integracja miejscowej społeczności z szerszym środowiskiem. Odbywa się to poprzez uruchomienie jej wewnętrznych zasobów i potencjałów. Należy zaznaczyć, że przedmiotem i podmiotem rewitalizacji społecznej jest społeczność lokal-

na, czy różne grupy w jej obrębie. Do charakterystycznych instrumentów takiej rewitalizacji zaliczymy na przykład zarówno politykę informacyjną, panele, warsztaty, działalność ruchów miejskich/lokatorskich, jak i efekty takiej rewitalizacji (działalność szkół, teatrów, centrów aktywności, firm czy nowych miejsc pracy). Ocena procesu rewitalizacji społecznej może być mierzona na przykład za pomocą wskaźników społecznego włączenia/wykluczenia czy poprzez postrzegany poziom wykluczenia.

Należy jednak pamiętać, że skuteczny program rewitalizacyjny to program, w którym nie będą popełniane takie potencjalne błędy, jak:

- niewykonanie przestrzennej diagnozy zjawisk kryzysowych w celu wyznaczenia obszaru rewitalizacji;
- wyznaczanie zbyt dużego obszaru rewitalizacji w stosunku do posiadanych środków;
- niedopasowanie planowanych działań do potrzeby kompleksowego przezwyciężenia zjawisk składających się na kryzys w danym obszarze, np. niewystarczające przedsięwzięcia z zakresu integracji społecznej;
- brak partycypacji w tworzeniu planu działań rewitalizacyjnych;
- brak sprzężenia pomiędzy rewitalizacją a gminnymi politykami sektorowymi;
- brak podmiotów dysponujących potencjałem potrzebnym do przeprowadzenia zadań rewitalizacyjnych;
- brak akceptacji rewitalizacji przez wszystkich uczestników tego procesu;
- zły przepływ informacji i słaba koordynacja działań pomiędzy uczestnikami procesu rewitalizacyjnego;
- brak środków publicznych na sfinansowanie wszystkich działań (środki z budżetu gminy czy finansowania zewnętrznego), brak odpowiednich funduszy prywatnych czy kładzenie nacisku na szybkie pozyskanie i wydanie środków finansowych (co skutkuje obniżeniem jakości prowadzonych działań);
- pojawienie się inwestycji degradujących ład przestrzenny i dziedzictwo kulturowe, stanowiące potencjał rewitalizowanego terenu;
- brak monitorowania i ewaluacji procesu rewitalizacji [*Analiza zagrożeń dla procesu rewitalizacji. Raport*, ss. 3–10].

## **Rewitalizacja społeczna w Polsce – przykłady dobrych praktyk**

W Polsce zainteresowanie rewitalizacją społeczną rośnie coraz bardziej, czego rezultatem jest wdrażanie wielu różnorodnych programów i praktyk rewitalizacyjnych o charakterze społecznym. Celem poniższych przykładów działań rewitalizacyjnych w wymiarze społecznym jest pokazanie, że działania te mają na celu rozwiązywanie różnych problemów przy użyciu zróżnicowanych instrumentów.

***Rewitalizacja społeczna w zakresie podnoszenia szans dzieci i młodzieży – Połczyn Zdrój***

Działania w zakresie tego programu kierowane są do dzieci i młodzieży, a ich celem jest przeciwdziałanie negatywnemu odbiorowi stagnacji aktywności gospodarczej w Połczynie Zdroju i stworzenie szansy zmiany środowiska czy zaoferowanie aktywnego spędzania wolnego czasu (obejmuje on dzieci w wieku szkolnym z rodzin dotkniętych bezrobociem i ubóstwem). Projekt jest realizowany przez Świetlicę Dzieci Centrum, funkcjonującą w centrum miasta, w którym istnieją największe problemy społeczne. Celem wspomnianej placówki jest udzielanie pomocy środowiskowej, uczenie samodzielności/odpowiedzialności czy tworzenie relacji koleżeńskich, po to aby chronić dzieci przed wykluczeniem społecznym (do placówki uczęszczają dzieci ze szkół podstawowych oraz gimnazjalistów). W szczególności opieka nad podopiecznymi polega na pomocy w odrabianiu lekcji oraz pomocy w rozwiązywaniu problemów rodzinnych. Dzieci uczone są dążenia do świadomego osiągnięcia celów i wykorzystywania potencjalnych szans w życiu. Zaobserwowano, że powyższe działania prowadzą do poprawy wyników w nauce, zaangażowania dzieci w życie szkoły, polepszenia kontaktów dzieci z rówieśnikami oraz zmiany sposobu postrzegania ich przez nauczycieli. Innym elementem tego projektu jest wprowadzenie w szkołach podstawowych i gimnazjach programu podnoszenia szans edukacyjnych dzieci pod postacią zajęć pozalekcyjnych, poszerzających lub wyrównujących te szanse (zajęcia te obejmują także warsztaty psychologiczno-terapeutyczne skierowane do osób niepełnosprawnych). Rezultatem takich działań jest poprawa gminnych wyników w sprawdzianach szóstoklasistów oraz średnich ocen uczniów. Powyższy projekt wspiera także aktywne spędzanie wolnego czasu przez dzieci i młodzież, czego wyrazem jest podjęcie szeregu działań, takich jak remont i rozbudowa kina Goplana (prowadzone są w nim zajęcia teatralne, plastyczne i ruchowe), budowa hali widowiskowo-sportowej przy gimnazjum, budowa boiska orlik, remont biblioteki miejskiej, otwarcie plaży, placu zabaw i boiska przy zbiorniku retencyjnym na rzece Wogrze, prężne działanie klubów sportowych (Pogoń i Mieszko) czy urządzanie warsztatów tańca współczesnego [*Ludzie, Przestrzeń, Zmiana. Dobre Praktyki w rewitalizacji miast polskich 2016*, ss. 23–25].

***Rewitalizacja Przedmieścia Odrzańskiego we Wrocławiu***

Celem rewitalizacji Przedmieścia Odrzańskiego było powstrzymanie postępującej degradacji (problemy społeczne wynikały między innymi z wysokiej liczby przestępstw na 1 tys. ludności czy niskiego wskaźnika prowadzenia działalności gospodarczej) tego terenu poprzez przeciwdziałanie na płaszczyźnie społecznej (oprócz płaszczyzny ekonomicznej i infrastrukturalnej). Działania w tym zakresie miały prowadzić do osiągnięcia następujących celów: utworzenia przestrzeni publicznych odznaczających się wysoką jakością (parków, wnętrz podwórzowych, terenów sportowo-rekreacyjnych), stworzenia komfortowych warunków udzielania pomocy społecznej potrzebującym, stworzenia warunków

do aktywizacji zawodowej bezrobotnych (mieszkańców, których wykształcenie nie odpowiada wymaganiom obecnego rynku pracy), stworzenia warunków do rozwoju handlu i usług o charakterze lokalnym, poprawy bezpieczeństwa publicznego na tym obszarze, czy wreszcie polepszenia warunków edukacji, w tym edukacji sportowej.

Efektom tych przedsięwzięć rewitalizacyjnych były takie projekty i działania, jak:

- przeprowadzenie w ramach programu „Otwarte pracownie Wydziału Kultury” remontu dwóch budynków, które zostały udostępnione znanym artystom na pracownię w zamian za prowadzenie w nich warsztatów artystycznych dla dzieci i młodzieży (połączenie rewitalizacji o charakterze infrastrukturalnym z działaniami aktywizującymi społeczność lokalną);
- powstanie w zabytkowych oficynach centrum miejskiego ośrodka pomocy społecznej;
- aktywizacja mieszkańców rewitalizowanego obszaru poprzez działania kulturalne – konkurs filmowy „Nadodrze Story”, akcja malowania muralu dla dzieci ze szkoły podstawowej, festyny rodzinne (z okazji tzw. Europejskiego Dnia Sąsiada), Dzień Rewitalizacji (otwarta debata na temat nowego wyglądu osiedla, pokaz młodego kina wrocławskiego, wystawy tematyczne), projekt Operacja Nadodrze (warsztaty filmowe dla niepełnosprawnych, wystawa fotografii otworkowej, spotkania „Complexity of peace”;
- rewitalizacja społeczno-gospodarcza dawnych traktów handlowych (celem jest rewitalizacja lokali użytkowych i zachęcanie rzemieślników i przedsiębiorców do lokalizowania na Nadodrzu warsztatów czy punktów usługowych i handlowych, co prowadzi do zmiany wizerunku osiedla i trwałej odnowy tkanki miejskiej czy wzmocnienia tożsamości lokalnej);
- utworzenie (połączenie rewitalizacji infrastrukturalnej z rozwojem zasobów ludzkich) w zabytkowym budynku przemysłowym Centrum Rozwoju Zawodowego „Krzywy Komin” (celem tego centrum jest podejmowanie działań w zakresie aktywizacji zawodowej, które będą miały charakter edukacyjno-szkoleniowy i konferencyjno-wystawienniczy);
- utworzenie Nadodrzańskiego Centrum Wsparcia, którego celem będzie przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym. W ramach tego centrum ma zostać utworzona placówka opiekuńczo-wychowawcza wsparcia dziennego, hostel (dla wychowanków opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziny zastępcze), Klub Samopomocy (poradnictwo prawne, socjalne, grupy samopomocowe), ośrodek interwencji kryzysowej (także dla osób niepełnosprawnych czy kobiet z dziećmi).

Należy zaznaczyć, że realizacja powyższych działań rewitalizacyjnych była wsparta wdrażaniem szeregu programów o charakterze społecznym, do których można zaliczyć:

- utworzenie punktów poradnictwa rodzinnego (wsparcie rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej) świadczących pomoc w zakresie podnoszenia kompetencji rodzicielskich i rozwijania umiejętności podtrzymywania więzi rodzicielskich, po-

moc na płaszczyźnie psychologicznej, pedagogicznej, socjalnej i prawnej, pomoc dla młodzieży w zakresie kształtowania umiejętności podejmowania ważnych decyzji życiowych czy przygotowania do pełnienia ról społecznych oraz, wreszcie, pomoc dla osób uzależnionych od środków psychoaktywnych;

- stworzenie punktów poradnictwa obywatelskiego (pomoc mieszkańcom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej w zakresie dostępu do informacji, pomocy prawnej czy informowania ich o przysługujących im prawach);
- wdrożenie programu działań z zakresu profilaktyki uzależnień (punkty informacyjno-konsultacyjne, prowadzenie zajęć – terapeutycznych, edukacyjnych, profilaktycznych i rehabilitacyjnych czy kluby abstynenta) w celu ograniczania szkód społecznych i zdrowotnych, wynikających z nadużywania środków psychoaktywnych, a także utrzymanie abstynencji oraz zapewnienie pomocy i wsparcia osobom uzależnionym i współuzależnionym;
- wdrożenie programu działań w zakresie przeciwdziałania przemocy (pomoc medyczna, psychologiczna, terapeutyczna i prawna kierowana do osób znajdujących się w sytuacji kryzysowej czy doświadczających przemocy);
- świetlice środowiskowe (wspieranie rodziców i opiekunów w procesie opieki i wychowania dzieci i młodzieży w czasie wolnym od zajęć szkolnych);
- promowanie zdrowia w szkołach i przedszkolach (celem jest rozwój i poprawa zdrowia społeczności szkolnej i lokalnej);
- funkcjonowanie klubów seniora (przeciwdziałanie poczuciu bezradności i osamotnienia wśród osób starszych poprzez integrację środowiska seniorów i promowanie wśród nich aktywnego i zdrowego stylu życia czy aktywnych postaw wobec starzenia się);
- prowadzenie w zakładach opiekuńczo-leczniczych programów poprawy jakości opieki nad ludźmi starszymi oraz przewlekle i nieuleczalnie chorymi;
- funkcjonowanie punktów nauki samobadania piersi [Bora 2012, ss. 89–96]

Na marginesie należy wspomnieć, że działania rewitalizacyjne o charakterze infrastrukturalnym, społecznym czy gospodarczym prowadzone na tym obszarze wpływają na coraz większą aktywność jego mieszkańców, czego rezultatem jest powstanie stowarzyszenia Akcja Lokatorska (jej podstawowym zadaniem jest walka o godne warunki mieszkaniowe mieszkańców wrocławskiego Nadodrza).

### ***Rewitalizacja w odniesieniu do młodych ludzi – nasza przyszłość w Radomiu***

Projekt rewitalizacji społecznej w Radomiu [*Katalog dobrych praktyk programów rewitalizacji społecznej* 2017, ss. 78–83] służyć miał przede wszystkim walce z problemem bezrobocia ( w konsekwencji zjawiskiem pokoleniowego i długotrwałego korzystania z pomocy społecznej) oraz towarzyszącymi mu różnorodnymi dysfunkcjami społecznymi, jak:

brak umiejętności radzenia sobie z codziennymi trudnościami i zapewnieniem właściwej opieki dzieciom, zaburzone relacje w rodzinie, niska samoocena, bierność zawodowa, nieumiejętność poruszania się po rynku pracy, niski poziom kompetencji społecznych (kwalifikacji zawodowych), występowanie postaw roszczeniowych, nadużywanie alkoholu, problemy zdrowotne, a także, często, izolacja społeczna. Realizatorami projektu była gmina miasta Radom oraz Stowarzyszenie Centrum Młodzieży Arka. Program został skierowany do osób w wieku 15–25 lat (przede wszystkim do młodych kobiet z dziećmi oraz osób, które przerwały naukę na poziomie podstawowym/gimnazjalnym i były narażone na wykluczenie społeczne z powodu uzależnień, problemów wychowawczych czy konfliktów z prawem).

Celem głównym projektu stało się zwiększenie stopnia aktywności społecznej i zawodowej młodzieży na terenie objętym programem rewitalizacji, a w szczególności:

- wyrównanie szans młodych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- zapobieganie przestępczości, patologii, przemocy i uzależnieniom;
- zwiększenie samooceny i wiary we własne siły i możliwości;
- zwiększenie kompetencji i umiejętności życiowych i społecznych;
- wyposażenie w wiedzę i umiejętności w zakresie pokonywania codziennych trudności;
- powrót do przerwanej edukacji;
- przygotowanie do wyjścia na rynek pracy (poprzez określanie predyspozycji zawodowych) czy zwiększanie umiejętności poruszania się na rynku pracy i wyposażenie w niezbędne kompetencje i kwalifikacje zawodowe w okresie realizacji programu;
- pokazanie sposobów wychodzenia z bezradności życiowej;
- organizowanie zajęć edukacyjnych, społecznych, kulturalnych i informacyjnych, profilaktyczno-wychowawczych czy pomocy psychologiczno-pedagogicznej, jak i zajęć rozwijających zainteresowania i utrwalających pozytywne zmiany w myśleniu i zachowaniu.

Realizacja powyższych celów odbywała się metodą wykładowo-warsztatową (szkolenia z zakresu rozwoju osobistego, zawodowego, poszerzanie kompetencji zawodowych). Zaletą tego było przekazywanie „w pigułce” potrzebnej teorii (w przystępny sposób) oraz zachęcanie uczestników do aktywnego włączania się w zajęcia (burza mózgów, odgrywanie scenek czy praktyczne wykonywanie zadań i nabywanie umiejętności).

### ***Rewitalizacja obszarowa centrum Łodzi***

Projekt w zakresie rewitalizacji obszarowej centrum Łodzi jest realizowany w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020* i stanowi połączenie rewitalizacji o charakterze infrastrukturalnym, ekonomicznym i społecznym.

Obejmuje 8 projektów, które dotyczą różnych wycinków centrum Łodzi. Celami w sferze społecznej są:

- poprawa jakości i dostępności usług społecznych;
- aktywizacja osób wykluczonych oraz narażonych na wykluczenie społeczne;
- zwiększenie uczestnictwa w kulturze oraz zapewnienie atrakcyjnych form spędzania wolnego czasu;
- pobudzenie potencjału społeczności lokalnej i budowanie poczucia odpowiedzialności, integracja społeczności;
- poprawa bezpieczeństwa publicznego.

Ich efektem ma być realizacja takich przedsięwzięć, jak:

- centra obywatelskie prowadzone przez organizacje pozarządowe ( w nich mieszkańcy będą mogli realizować lokalne inicjatywy, np. ul. Wschodnia 50);
- centrum wsparcia aktywności zawodowej kobiet;
- świetlice środowiskowe ( w nich będą mogły spędzać czas zarówno dzieci z rodzicami, jak i osoby starsze);
- niewielkie domy dziecka (zapewnienie dzieciom optymalnych warunków rozwoju);
- ośrodek reintegracji dla uzależnionych, w którym osoby uzależnione od alkoholu będą miały całodobową opiekę terapeutów i trenerów ( w dalszej kolejności takie osoby mają możliwość założenia spółdzielni socjalnej, realizującej usługi z branży gastronomicznej, remontowej i sprzątającej) [*Projekty – Łódź rewitalizuje* 2014].

### ***Rewitalizacja społeczna dzielnicy Gdańsk-Letnica***

Celem programu rewitalizacji dzielnicy Gdańsk-Letnica [Urbańska-Galewska, Wiśniewski, Apollo 2013, ss. 29–39] było wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz poprawy jakości życia społeczności lokalnej na obszarze zdegradowanym. Podejmowanie działań w zakresie poprawy jakości życia wynikało z wysokiego stopnia ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz wysokiego poziomu przestępczości i wykroczeń czy bezrobocia. Realizowane przedsięwzięcia obejmowały zadania inwestycyjne oraz nieinwestycyjne. W ramach działań inwestycyjnych przeprowadzono remont budynków mieszkalnych i przestrzeni półpublicznych, przebudowę biblioteki i sali gimnastycznej oraz adaptację i przebudowę budynku dawnej szkoły w celu przeznaczenia jej na prowadzenie działań społecznych wśród mieszkańców dzielnicy. Natomiast w zakresie projektów nieinwestycyjnych – założono punkt konsultacji obywatelskich, zorganizowano zajęcia sportowe, warsztaty artystyczne dla dzieci i młodzieży, warsztaty lingwistyczno-taneczne czy wreszcie założono Klub Aktywnych Kobiet (zajęcia i warsztaty dla kobiet).

***W Towarzystwie Przyjaciół Dzieci każdy znajdzie to, co chce – buduj z nami swoją przyszłość w Dzierżoniowie***

Podstawą rewitalizacji społecznej w Dzierżoniowie [W Towarzystwie przyjaciół Dzieci każdy znajdzie to co chce – buduj z nami swoją przyszłość 2011] była wcześniejsza diagnoza podstawowych problemów występujących na tym obszarze. Zaliczono do nich: wykluczenie społeczne, wczesne macierzyństwo, przestępczość, nadużywanie alkoholu przez nieletnich, deficyty edukacyjne oraz bierne spędzanie wolnego czasu. Podmiotami realizującymi działania z zakresie tejże rewitalizacji były władze gminy oraz Oddział Miejski Towarzystwa Przyjaciół Dzieci. Biorąc pod uwagę zdiagnozowane kwestie społeczne, działania skupiły się na wsparciu edukacyjno-wychowawczym, pomocy psychologicznej i prawnej oraz profilaktyce uzależnień. Programy te zostały wsparte rewitalizacją w zakresie infrastrukturalnym, polegającym na utworzeniu monitorowanego placu zabaw, przebudowie parku czy remoncie budynków użyteczności publicznej. Rdzeniem rewitalizacji stała się praca z dziećmi i młodzieżą. Konsekwencją tego były takie działania, jak:

- praca tzw. wychowawców podwórkowych, którzy byli animatorami zachęcającymi i ukierunkowującymi młodzież poprzez wspólne zabawy i inicjatywy na boiskach, podwórkach i basenie;
- wyrównywanie braków edukacyjnych z konkretnych przedmiotów szkolnych (matematyka, język polski, język angielski, język niemiecki, kurs komputerowy czy zajęcia logopedyczne) oraz zajęcia dodatkowe (rozwijające zainteresowania pozaszkolne – zajęcia taneczne, ekologiczne, arteterapia, nauka języka angielskiego i niemieckiego);
- pomaganie dzieciom i młodzieży poprzez zajęcia w świetlicy socjoterapeutycznej (kształtowanie nowych zachowań, nowych umiejętności, np. interpersonalnych, współdziałania w grupie rówieśniczej, radzenia sobie w trudnych sytuacjach, szukania pomocy czy podejmowania właściwych decyzji) i warsztaty psychoedukacyjne (na temat szkodliwego wpływu alkoholu, narkotyków i innych substancji uzależniających);
- porady prawne i psychologiczne (rozmowy motywujące z osobami nadużywającymi substancji psychoaktywnych czy przygotowanie do rozmów kwalifikacyjnych, głównie dla młodych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym);
- powstanie klubu młodego rodzica, w ramach którego utworzone zostało ognisko wychowawcze dla dzieci w wieku 2–5 lat.

Rezultatem funkcjonowania projektu było poprawienie wyników szkolnych (podniesienie średniej ocen uczestników programu). Ponadto, mimo że projekt był skierowany do młodych ludzi, pośrednio wzięły w nim udział rodziny beneficjentów, co spowodowało, że praca z grupą docelową pociągnęła za sobą pozytywne skutki dla całego środowiska (także rodzinnego).



### ***Wspólne działanie – lepsze jutro w Jeleniej Górze***

Realizatorem tego projektu były Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej oraz Prywatne Centrum Kształcenia Kadr [*Wspólne działanie – lepsze jutro* 2013]. Podłoże zainicjowania takiego programu stanowiły problemy społeczne, takie jak: rosnące uzależnienie od pomocy społecznej, niski poziom wykształcenia, brak aktywności zawodowej oraz brak identyfikacji z zamieszkiwanym obszarem (stanowiący źródło dalszej dezintegracji społecznej i zaniku kapitału społecznego). Rewitalizacja objęła młodzież w wieku 15–25 lat oraz dorosłych w wieku 25–64 lat. Działania w zakresie rewitalizacji społecznej objęły takie przedsięwzięcia, jak: podwyższanie kwalifikacji zawodowych (po zbadaniu predyspozycji zawodowej uczestników i skorelowaniu ich z aktualnymi potrzebami rynku pracy), nabywanie kompetencji społecznych (tzw. warsztaty rozwoju osobistego – rozumienie otaczającej nas rzeczywistości, komunikowanie się w grupie rówieśniczej, w pracy, w rodzinie), podnoszenie świadomości prawnej (obywatelskiej, proekologicznej), wspieranie rodzin poprzez inicjatywy wychowawczo-opiekuńcze. Towarzyszyły temu działania środowiskowe (wakacyjny obóz harcerski, festyn inauguracyjny czy obóz z okazji dnia ojca i matki, zabawa mikołajkowa, wreszcie środowiskowa olimpiada sportowa). Powyższe działania były wspierane modernizacją zdegradowanej infrastruktury miejskiej (renowacja lokali socjalnych, rozwój bazy dydaktycznej, sportowej i rekreacyjnej, poprawa ciągów komunikacyjnych). Zdaniem wykonawców projektu program cieszył się dużym powodzeniem i zainteresowaniem w środowisku lokalnym i został zrealizowany z „nadwyżką”, choć z drugiej strony wykonawcy podkreślili, że lepsza realizacja takich przedsięwzięć wymaga zaproszenia do współpracy więcej niż jednej organizacji (przedsiębiorstwa).

## **Zakończenie**

Rewitalizacja (w tym o charakterze społecznym) z każdym rokiem rozwija się coraz prężniej, czego dowodem są liczne projekty rewitalizacyjne<sup>1</sup>. Co ważne – jak pokazują powyższe przykłady programów rewitalizacyjnych na płaszczyźnie społecznej – projekty rewitalizacyjne nie ograniczają się wyłącznie do rewitalizacji infrastrukturalnej (modernizacja budynków i infrastruktury technicznej), ale podejmują także kompleksowe działania mające na celu niwelowanie patologii i stanów kryzysowych (bieda, bezrobocie, brak kompetencji społecznych) na danym obszarze. Skutkiem tego (oprócz efektów ekonomicznych – wzrost zatrudnienia, spadek bezrobocia, aktywizacja zawodowa czy efektów kulturowych – wspólna odpowiedzialność za otoczenie czy przywracanie do życia różnych

---

<sup>1</sup> W planach na lata 2014–2020 rewitalizacja została uznana za jedno z podstawowych zadań lokalnej polityki rozwojowej (planowane środki to ok. 26 mld zł.) Natomiast w latach 2007–2013 wydatki na projekty rewitalizacji wyniosły łącznie we wszystkich województwach ponad 8,5 mld zł (w tym dofinansowanie ze środków UE osiągnęło blisko 5 mld zł).

instytucji, np. kin, domów kultury czy klubów) jest ograniczanie zjawiska wykluczenia społecznego, wzrost poczucia i bezpieczeństwa mieszkańców, tworzenie się/odbudowa formalnych (komitety, stowarzyszenia) i nieformalnych (sąsiedztwo) więzi społecznych czy też pojawienie się partycypacji obywatelskiej i reprezentowania przez mieszkańców ich interesów lokalnych.

Należy jednak pamiętać, że programy rewitalizacyjne nie zawsze są przeprowadzane prawidłowo i przynoszą wymierne, pozytywne rezultaty. Wskazuje na to raport NIK<sup>2</sup> dotyczący oceny skuteczności programów rewitalizacyjnych zdegradowanych obszarów miast [*Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast 2015*, ss. 8–14]. Wynika z niego, że do błędów popełnianych w programach rewitalizacyjnych należą:

- brak spójności realizowanych projektów, co nie przekłada się na likwidację zjawisk kryzysowych i nie poprawia warunków życia mieszkańców na rewitalizowanych obszarach;
- realizowanie planów inwestycyjnych (zawartych w programach rewitalizacji) w wąskim zakresie (ograniczanie się do pojedynczych projektów, które uzyskały wsparcie ze środków UE);
- brak skutecznych mechanizmów do oceny procesu rewitalizacji;
- ograniczanie rewitalizacji wyłącznie do płaszczyzny infrastrukturalnej mimo zdiagnozowania na danym terenie problemów społecznych (poprawa złego stanu technicznego budynków czy infrastruktury);
- realizacja rewitalizacji wyłącznie przez jednostki samorządowe, bez włączenia podmiotów zewnętrznych (w tym prowadzących działalność na zdegradowanym obszarze);
- brak uczestnictwa w rewitalizacji społeczności lokalnej (ograniczenie tylko do konsultacji społecznych poprzez wypełnianie ankiet, rzadkie organizowanie bezpośrednich spotkań z mieszkańcami).

## Bibliografia

*Analiza zagrożeń dla procesu rewitalizacji. Raport*, Krajowe Centrum Widzy o Rewitalizacji, [online], [https://www.mr.gov.pl/media/34067/Analiza\\_zagrozen.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/34067/Analiza_zagrozen.pdf), dostęp: 3 września 2017.

**Bora M.** (2012) *Rewitalizacja Przedmieścia Odrzańskiego we Wrocławiu* [w:] B. Skrzypczak (red.) *Rewitalizacja społeczna – od aktywizacji do rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, [online], <https://efs.slaskie.pl/zalaczniki/2012/01/10/1326183521.pdf>, dostęp: 3 września 2017.

---

<sup>2</sup> Kontrola objęła lata 2007–2015 i została przeprowadzona w pięciu województwach w 17 podmiotach.

*Definicja – rewitalizacja, podstawowe pojęcia* (2012), [online], <http://www.forumrewitalizacji.pl/artykuly/15/38/Rewitalizacja-podstawowe-pojecia>, dostęp: 3 września.

*Katalog dobrych praktyk programów rewitalizacji społecznej* (2017), [online], [http://www.umbiel-skpodlaski.pl/sites/default/files/pliki/Rewitalizacja2017/rew.\\_spol.\\_-\\_katalog\\_dobrych\\_praktyk\\_programow\\_rewitalizacji\\_spolecznej.pdf?684](http://www.umbiel-skpodlaski.pl/sites/default/files/pliki/Rewitalizacja2017/rew._spol._-_katalog_dobrych_praktyk_programow_rewitalizacji_spolecznej.pdf?684), dostęp: 3 września 2017.

*Ludzie, Przestrzeń, Zmiana. Dobre Praktyki w rewitalizacji miast polskich* (2016), [online], [https://www.mr.gov.pl/media/22237/dobre\\_praktyki\\_rewitalizacja.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/22237/dobre_praktyki_rewitalizacja.pdf), dostęp: 3 września 2017.

*Projekty – Łódź rewitalizuje* (2014), [online], <http://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/rewitalizacja/projekty/>, dostęp: 3 września 2017.

*Rewitalizacja społeczna* (2015), [online], <http://ozkultura.pl/wpis/2909/6>, dostęp: 3 września 2017.

*Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast* (2015), [online], <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11869,vp,14240.pdf>, dostęp: 3 września 2017.

**Urbańska-Galewska E., Wiśniewski R., Apollo M.** (2013), *Aspekty społeczne, ekonomiczne i techniczne rewitalizacji na przykładzie dzielnicy Gdańsk-Letnica*, „Problemy Rozwoju Miast”, nr 2, [online], <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-aa49de82-b994-443f-acf7-40ca15129226>, dostęp: 3 września 2017.

*W TPD każdy znajdzie to co chce buduj z nami swoją przyszłość* (2011), [online], [http://www.tpd.dzierzoniow.pl/wp/wp-content/uploads/2015/06/Osrodek\\_Interwencji\\_Kryzysowej\\_Dzierzoniow.pdf](http://www.tpd.dzierzoniow.pl/wp/wp-content/uploads/2015/06/Osrodek_Interwencji_Kryzysowej_Dzierzoniow.pdf), dostęp: 3 września 2017.

*Wspólne działanie – lepsze jutro* (2013), [online], <http://wspolnedzialanie.mops.jelenia-gora.pl/wspolnedzialanie-oprojekcie.html>, dostęp: 3 września 2017.

Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa, z 13 sierpnia 2008, [online], <http://www.npf.rpo.lubelskie.pl/widget/file/get/1230902589548803.pdf>, dostęp: 3 września 2017.

Ustawa z dnia 9 października 2005 r. o rewitalizacji, Dz. U. 2015, poz. 1777.

---

## Jakub H. Szlachetko

Uniwersytet Gdański, Wydział Oceanografii i Geografii

[jakubszlachetko@gmail.com](mailto:jakubszlachetko@gmail.com)

Skutki prawne naruszenia zasady partycypacji społecznej w rewitalizacji. Wykładnia przepisów ustawy i analiza orzecznictwa

### Legal Consequences of Violating the Principle of Social Participation in Revitalization. Interpretation of the Provisions of the Law and Analysis of Case Law

**Abstract:** The Act of 9th October 2015 on revitalization sets out the principles and procedures for the preparation, conduct and evaluation of revitalization. Among the principles of revitalization, legal norms of particular importance for the process of interpretation and application of this law mention the principle of social participation. According to the aforementioned provision the municipal authorities perform public tasks in the area of revitalization: „with the active participation of stakeholders at every stage (social participation)”. This is one of several legal principles expressed *expressis verbis* in this legislative act. The principle of social participation means the need to allow residents to participate in revitalization. The authorities of the municipality can do this in various forms (eg social consultations, revitalization committees). The author of the article is interpreting the provisions of the Act on revitalization, other laws, as well as judicial decisions to determine the legal consequences of violating the principle of social participation in revitalization.

**Key words:** revitalization, revitalization process, social participation, public consultation, inhabitants

## Wprowadzenie

Celem głównym niniejszego artykułu jest ukazanie skutków prawnych naruszenia przez organy gminy zasady partycypacji społecznej – jednej z podstawowych zasad rewitalizacji. Osiągnięcie celu głównego wymaga jednak uprzedniej analizy i rekonstrukcji tych norm prawnych, które ustanawiają prawne podstawy i formy partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji, co też należy uznać za cel pośredni. Dopiero ustalenie prawnych podstaw i form partycypacji społecznej w rewitalizacji, a także określenie ich charakteru prawnego – tego czy są one fakultatywne, czy też obligatoryjne, pozwoli na uzyskanie odpowiedzi na poszukiwane pytanie.

Przedmiotowe badania przeprowadzono przy wykorzystaniu tak zwanej dogmatycznoprawnej analizy materiału normatywnego. Jest to podstawowa metoda badawcza wykorzystywana na obszarze nauk prawnych, która polega na dokonywaniu wykładni przepisów obowiązującego prawa oraz na zrekonstruowaniu – na ich podstawie – właściwych reguł postępowania. Istotną rolę w „dekodowaniu” przepisów prawa pełni orzecznictwo sądowe, którym się także posłużyto.

## Zasada partycypacji społecznej w rewitalizacji

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji [Dz. U. z 2017 r., poz. 1023], zwana dalej „ustawą o rewitalizacji” lub „u.r.”, określa zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Wśród zasad rewitalizacji – norm prawnych o szczególnym znaczeniu dla procesu wykładni i stosowania tej ustawy – art. 3 ust. 2 pkt 1 wymienia między innymi zasadę partycypacji społecznej. Zgodnie z powołanym przepisem organy gminy wykonują zadania publiczne z zakresu rewitalizacji: „z zapewnieniem aktywnego udziału interesariuszy na każdym etapie (partycypacja społeczna)”. Jest to jedna z kilku zasad prawnych wyrażonych *expressis verbis* w przedmiotowym akcie normatywnym.

Na marginesie warto zauważyć, że ustawa o rewitalizacji traktuje pojęcie „partycypacji społecznej” w specyficzny sposób. Ponieważ zakłada, że partycypacja społeczna to „aktywny udział interesariuszy”, którymi są w świetle art. 2 ust. 2 u.r. niemalże wszystkie podmioty prawa. Definicja legalna „interesariuszy rewitalizacji” ma niezwykle szeroki zakres podmiotowy, gdyż obejmuje:

- podmioty sektora publicznego (np. organy władzy publicznej, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, podmioty uprawnione do reprezentowania Skarbu Państwa) – co nietypowe, gdyż zasadniczo przyjmuje się, że zjawisko partycypacji społecznej dotyczy wyłącznie podmiotów niepodległych organizacyjnie i służbowo organom administracji publicznej;

- podmioty sektora prywatnego (np. podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą);
- podmioty sektora obywatelskiego, pozarządowego (np. podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne, a także, co oczywiste, mieszkańcy).

Tak zdefiniowani interesariusze partycypują w procesie rewitalizacji, w różnych postępowaniach prawnych mających miejsce w jego ramach.

Zasadę partycypacji społecznej należy uwzględnić w całym procesie rewitalizacji. Organy gminy powinny zapewniać aktywny udział interesariuszy w każdym jego etapie. Ustawodawca akcentuje jednak pewne etapy procesu rewitalizacji, w których udział społeczności lokalnej jest obligatoryjny i został obwarowany dodatkowymi gwarancjami prawnymi w postaci sankcji nieważności aktu organu gminy w razie pominięcia partycypacji.

W myśl art. 1 ustawy o rewitalizacji na proces rewitalizacji składają się trzy główne etapy:

- przygotowanie do rewitalizacji – polegające na sporządzeniu wymaganych diagnoz, opracowaniu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a także gminnego programu rewitalizacji;
- przeprowadzenie rewitalizacji – stanowiące realizację ustaleń gminnego programu rewitalizacji, zwłaszcza poszczególnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (zarówno „twardych”, jak i „miękkich”);
- w końcu ocena (monitoring i ewaluacja) rewitalizacji.

Na tak skonstruowany proces składa się wiele zróżnicowanych pod względem prawnym czynności. Niektóre z nich zaś, o czym stanowi powołana ustawa, należy przeprowadzić w formule partycypacyjnej. Należą do nich przede wszystkim sporządzenie i uchwalenie:

- uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (zwane także „uchwałą delimitacyjną”) – przedmiotowy akt jest wyrazem polityki delimitacyjnej gminy, determinuje więc terytorialny wymiar polityki rewitalizacyjnej;
- gminnego programu rewitalizacji (zwanego także „GPR”) – będącego dokumentem strategicznym programującym politykę rewitalizacyjną, ustalającym jej uwarunkowania, cele, kierunki, narzędzia i źródła finansowania;
- miejscowego planu rewitalizacji (zwanego „MPR”) – szczególnej formy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dedykowanego polityce rewitalizacyjnej, stanowiącego narzędzie służące realizacji gminnego programu rewitalizacji.

W przypadku określonych wyżej czynności organów gminy zasada partycypacji społecznej nabiera konkretnego wymiaru. Ustawodawca uregulował bowiem w precyzyjny sposób prawne podstawy i formy udziału interesariuszy w sporządzaniu wymie-

nionych aktów, nadając im obligatoryjny charakter i zabezpieczając prawidłowość realizacji sankcjami nieważności.

Należy zaznaczyć, że realizacja zasady partycypacji społecznej we wskazanych czynnościach organów gminy podlega dwóm odrębnym reżimom prawnym. Prawne podstawy udziału interesariuszy w sporządzaniu i uchwalaniu:

- uchwały delimitacyjnej i gminnego programu rewitalizacji znajdują się w ustawie o rewitalizacji, zaś
- miejscowego planu rewitalizacji (ewentualnie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze rewitalizacji) znajdują się w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

## **Prawne podstawy i formy partycypacji społecznej w rewitalizacji**

Prawnych podstaw i form partycypacji społecznej w rewitalizacji dostarczają dwie ustawy: (1) ustawa o rewitalizacji oraz (2) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz. U. z 2017 r., poz. 1073], zwana dalej „ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” lub „u.p.z.p.”. Normują one partycypację społeczną w różnych zakresach przedmiotowych, o czym więcej w dalszej części opracowania.

### ***Partycypacja społeczna w rewitalizacji na podstawie ustawy o rewitalizacji***

Zasadę partycypacji społecznej w rewitalizacji w zakresie sporządzania i uchwalania uchwały delimitacyjnej oraz gminnego programu rewitalizacji rozwija i doprecyzowuje w szczególności rozdział II ustawy o rewitalizacji. Normuje on dwie podstawowe formy partycypacji społecznej:

- konsultacje społeczne, a także
- komitet rewitalizacji.

### ***Partycypacja społeczna w sporządzaniu i uchwalaniu uchwały delimitacyjnej***

Jeżeli gmina zamierza realizować zadania z zakresu rewitalizacji, to rada gminy wyznacza w drodze uchwały obszar zdegradowany (art. 9 u.r.) i obszar *rewitalizacji* (art. 10 u.r.). Przedmiotowa uchwała określa terytorialny wymiar polityki rewitalizacyjnej, co czyni za pomocą dwóch odmiennych konstrukcji – obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (wyznaczającego nieprzekraczalne granice interwencji władzy gminnej).

Z inicjatywą podjęcia uchwały delimitacyjnej, o czym stanowi art. 8 ust. 1 ustawy o rewitalizacji, może wystąpić tak organ wykonawczy, jak i organ stanowiący gminy. Bez względu na podmiot inicjujący postępowanie początkowym etapem postępowania uchwałodawczego jest przeprowadzenie konsultacji społecznych. Jak bowiem sta-

nowi art. 11 ust. 3 u.r. przed złożeniem wniosku o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wójt (burmistrz, prezydent miasta) przeprowadza konsultacje społeczne dotyczące projektu uchwały delimitacyjnej oraz wprowadza do niego zmiany wynikające z przeprowadzonych konsultacji. Natomiast według art. 8 ust. 2 ustawy w przypadku gdy uchwała delimitacyjna podejmowana jest z inicjatywy rady gminy, powierza ona wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu tej uchwały.

Przywołane przepisy u.r. nakazują „przeprowadzenie konsultacji społecznych”, co w rozumieniu tego aktu oznacza konieczność zastosowania art. 6 u.r. Podkreślenia bowiem wymaga, że ustawa o rewitalizacji w sposób autonomiczny określa pojęcie konsultacji społecznych, czyni to bowiem inaczej niż na przykład Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.], zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym” lub „u.s.g.”. W związku z powyższym art. 5a u.s.g. do procesu rewitalizacji nie znajduje zastosowania.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o rewitalizacji „konsultacje społeczne” przeprowadza organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta). Wskazany organ nie ma jednak prawnego obowiązku podejmowania wskazanych czynności osobiście, ale ponosi za ich przebieg odpowiedzialność. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) do przeprowadzania konsultacji społecznych może zaangażować pracowników urzędu gminy, czy też skorzystać z usług organizacji pozarządowych.

Interesującym rozwiązaniem jest zróżnicowanie form konsultacji społecznych. Według powołanego art. 6 u.r. mogą one przybierać jedną z prawnie określonych form. Ustęp 3 stanowi, że formami konsultacji społecznych są:

- zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej,
- spotkania,
- debaty,
- warsztaty,
- spacer studyjne,
- ankiety,
- wywiady,
- wykorzystanie grup przedstawicielskich lub
- zbieranie uwag ustnych.

Organ wykonawczy gminy musi skorzystać z papierowej lub elektronicznej postaci uwag, gdyż w świetle art. 6 ust. 4 ustawy jest to forma każdorazowo obowiązkowa, a ponadto musi skorzystać z co najmniej dwóch innych wymienionych form. Tym samym



w procesie sporządzania i uchwalania gminnego programu rewitalizacji wykorzystanie znajdują *summa summarum* przynajmniej trzy formy konsultacji społecznych.

Przepis art. 6 ustawy, co niezwykle ważne, ma także charakter gwarancyjny. Regulacja ta jest o wiele bardziej szczegółowa i precyzyjna niż przywołany i jedynie ramowy art. 5a u.s.g. Dzięki temu interesariusze rewitalizacji mogą mieć większą pewność co do prawidłowej i pełnej realizacji swoich praw. Artykuł 6 u.r. przewiduje bowiem:

- obowiązek organu wykonawczego gminy do powiadomienia interesariuszy rewitalizacji o miejscu, terminie i formach konsultacji społecznych (art. 6 ust. 2 u.r.) – o rozpoczęciu konsultacji społecznych oraz formach, w jakich będą prowadzone, powiadamia się nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia, w sposób zapewniający udział w nich możliwie szerokiego grona interesariuszy, co najmniej poprzez obwieszczenie, ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz ogłoszenie na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej;
- obowiązek organu wykonawczego do przeprowadzenia konsultacji społecznych w miejscu jak najbliższym zamieszkaniu zainteresowanych (art. 6 ust. 9 u.r.) – po wyznaczeniu obszaru *rewitalizacji* konsultacje społeczne prowadzi się na tym obszarze lub, jeżeli nie jest to możliwe, w jego najbliższym sąsiedztwie;
- obowiązek organu wykonawczego gminy do prowadzenia konsultacji społecznych w przystępnej dla interesariuszy formie (art. 6 ust. 6 u.r.) – konsultacje społeczne prowadzi się w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odniesienie się do nich, a w przypadku gdy jest to uzasadnione specyfiką konsultowanych treści, z użyciem wizualizacji oraz sporządzonych w języku niespecjalistycznym skrótów i zestawień informacji zawartych w dokumentach poddawanych konsultacjom;
- obowiązek organu wykonawczego gminy do opracowania informacji podsumowującej przebieg konsultacji społecznych (art. 6 ust. 7 u.r.) – niezwłocznie po zakończeniu każdej z form konsultacji społecznych opracowuje się informację podsumowującą jej przebieg, zawierającą dane o miejscu i czasie jej przeprowadzenia i omówienie jej przebiegu, a w przypadku formy uwag – również wszystkie uwagi wraz z odniesieniem się do nich;
- obowiązek organu wykonawczego gminy do upublicznienia dokumentacji pokonsultacyjnej (art. 6 ust. 8 u.r.) – projekty dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym, a także projekty dokumentów uwzględniające zmiany wprowadzone w wyniku konsultacji społecznych oraz informacje podsumowujące konsultacje społeczne ogłasza się na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej oraz, na żądanie osób zainteresowanych, udostępnia się w siedzibie urzędu gminy.

Organ wykonawczy gminy powinien wszystkie wskazane obowiązki rzetelnie wypełniać.

## Partycypacja społeczna w tworzeniu i powoływaniu komitetu rewitalizacji

Spółeczność lokalna partycypuje także w procesie tworzenia i powoływania komitetu rewitalizacji, o którym mowa w art. 7 ustawy o rewitalizacji. Stanowi on, w świetle art. 7 ust. 1 ustawy, forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniotwórczo-doradczą organu wykonawczego gminy.

Zasady wyznaczania składu oraz zasady działania komitetu rewitalizacji określa rada gminy w drodze uchwały, która nie stanowi aktu prawa miejscowego. Zasady, o których mowa powyżej, rada gminy określa przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji albo w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące, licząc od dnia jego uchwalenia.

Podjęcie uchwały w sprawie wyznaczenia składu oraz zasad działania komitetu rewitalizacji jest, zgodnie z art. 7 ust. 3 u.r., poprzedzone konsultacjami społecznymi unormowanymi w art. 6 u.r. Wszystkie dotychczasowe ustalenia w przedmiocie konsultacji społecznych pozostają aktualne.

### ***Partycypacja społeczna w sporządzaniu i uchwalaniu gminnego programu rewitalizacji***

Gminny program rewitalizacji przyjmuje, w drodze uchwały, rada gminy. Gminny program rewitalizacji jest sporządzany dla obszaru rewitalizacji wyznaczonego w drodze uchwały delimitacyjnej. Szczegółową regulację treści gminnego programu rewitalizacji określa art. 15 ustawy o rewitalizacji. Syntezując, należy stwierdzić, że jest to dokument o strategicznym charakterze programujący politykę rewitalizacyjną gminy, określający jej uwarunkowania, cele, kierunki, narzędzia i źródła finansowania. Odgrywa wiodącą rolę w procesie rewitalizacji, stąd też niezwykle ważny jest udział interesariuszy w procesie jego sporządzania i uchwalania.

Rada gminy, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji. Następnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) podejmuje kolejno ustawowo określone czynności, w tym ogłasza informację o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji, sporządza projekt gminnego programu rewitalizacji oraz przeprowadza konsultacje społeczne projektu gminnego programu rewitalizacji. Proces sporządzania i uchwalania gminnego programu rewitalizacji szczegółowo normuje art. 17 powołanej ustawy.

Ustawa o rewitalizacji w art. 17 ust. 2 pkt 3 nakazuje „przeprowadzenie konsultacji społecznych”, co także oznacza konieczność zastosowania art. 6 u.r. Wszystkie ustalenia dotyczące konsultacji społecznych pozostają więc w mocy.

Dodatkową formą partycypacji społecznej w sporządzaniu i uchwalaniu gminnego programu rewitalizacji jest opinia komitetu rewitalizacji. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy komitet rewitalizacji stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Przejawem funkcji opiniodawczo-doradczej komitetu jest między innymi opiniowanie wybranych aktów polityki rewitalizacyjnej, w tym gminnego programu rewitalizacji i miejscowego planu rewitalizacji. Na marginesie należy dodać, że komitet rewitalizacji nie opiniuje uchwały o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji<sup>1</sup>.

Opinia komitetu rewitalizacyjnego jest obowiązkowa, co oznacza, że organ wykonawczy musi ją uzyskać. Z istoty jej konstrukcji prawnej wynika jednak, że nie musi ona zostać uwzględniona w treści gminnego programu rewitalizacji. Uznaje się bowiem – w judykaturze i jurysprudencji – że opinia jest niewładczą i niewiążącą formą współdziałania podmiotów prawa.

## **Partycypacja społeczna w rewitalizacji na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

Zasadę partycypacji społecznej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyrażają przede wszystkim art. 1 ust. 2 pkt 11, art. 11 pkt 1, 10 i 11, art. 17 pkt 1, 9, 11, 12, 13, art. 37b ust. 2 pkt 8 i ust. 3 oraz art. 41 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stanowią one podstawę do rekonstrukcji zasady partycypacji społecznej, a także określają formy partycypacji w poszczególnych procedurach planistycznych. Wśród form partycypacji społecznej należałoby wymienić:

- wnioski i uwagi,
- dyskusje publiczne.

### ***Partycypacja społeczna w sporządzaniu i uchwalaniu miejscowego planu rewitalizacji***

Miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37f-37m ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do miejscowego planu rewitalizacji stosuje się przepisy dotyczące „zwykłego” planu miejscowego. Rada gminy może uchwalić miejscowy plan rewitalizacji wyłącznie dla obszaru rewitalizacji, o ile uchwalony został gminny program rewitalizacji.

---

<sup>1</sup> Komitet rewitalizacji tworzy się przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji albo w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące, licząc od dnia jego uchwalenia. Z reguły nie będzie więc jeszcze istniał na etapie sporządzania i uchwalania uchwały delimitacyjnej.

Zważywszy na to należałoby przyjąć, że miejscowy plan rewitalizacji jest lokalnym aktem polityki przestrzennej mającym charakter aktu prawa miejscowego, a więc będącym źródłem prawa powszechnie obowiązującego, sporządzanym przez organ wykonawczy gminy i uchwalanym przez jej organ stanowiący. Treść miejscowego planu rewitalizacji różni się – częściowo – od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o czym stanowi art. 37g ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ze względu na art. 37n u.p.z.p. do procesu sporządzania i uchwalania miejscowego planu rewitalizacji zastosowanie znajdzie art. 17 tej ustawy, co oznacza, że będzie miał on niemalże identyczną strukturę jak proces sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, włącznie z formami partycypacji społecznej (wnioskami, dyskusją publiczną i uwagami).

Zgodnie z art. 17 pkt 1 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Z powołanego przepisu jednoznacznie wynika, że proces sporządzania i uchwalania miejscowego planu rewitalizacji rozpoczyna się od realizacji obowiązku informacyjnego, a także partycypacji społecznej w postaci wniosków. Ustawodawca nie wprowadza żadnych wymogów formalnych czy fiskalnych, ani merytorycznych. W tym zakresie każdy zainteresowany (np. mieszkaniec, organizacja pozarządowa) może złożyć wniosek i zawrzeć w nim własne oczekiwania czy rekomendacje co do treści planu. Wniosek nie jest dla organu wykonawczego gminy wiążący, jednak organ musi umożliwić podmiotom składanie wniosków, a ponadto musi je rozpatrzyć i dać temu wyraz (w zarządzeniu, protokole). Kolejna faza partycypacji społecznej następuje już po opracowaniu projektu miejscowego planu rewitalizacji, a także po uzyskaniu opinii i uzgodnień innych organów administracji publicznej w jego przedmiocie. Organ wykonawczy gminy, o czym przesądza art. 17 pkt. 9 u.p.z.p., wprowadza następnie zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób określony w pkt 1, wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. Organ ma obowiązek przeprowadzenia dyskusji publicznej. Ustawodawca nie określił jednak, czym owa dyskusja publiczna jest, co oznacza, że należy trzymać się literalnego znaczenia tak skonstruowanego wyrażenia. Dyskusja powinna mieć zatem miejsce podczas spotkania otwartego dla wszystkich zainteresowanych. Spotkanie powinno być tak przeprowadzone, żeby każdy

uczestnik mógł się wypowiedzieć, wygłosić stanowisko, zadać pytanie, podjąć polemikę. Z dyskusji publicznej sporządza się protokół.

Ponadto zgodnie z art. 17 pkt. 11 i 12 u.p.z.p. wójt (burmistrz, prezydent miasta) wyznacza termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu, a następnie rozpatruje złożone uwagi. Konstrukcja prawna uwag jest jednakowa jak omówionych wcześniej wniosków. Są one „względnie skuteczne”. Organ musi stworzyć warunki do ich przedłożenia, a także musi się z nimi zapoznać (i dać temu wyraz, w tym przypadku w postaci listy uwag nieuwzględnionych), ale nie musi ich w treści planu uwzględnić.

Dodatkowo warto zauważyć, że swoistą i „zawoalowaną” formą partycypacji społecznej w procesie sporządzania i uchwalania miejscowego planu rewitalizacji są tak zwane organy partycypacji społecznej (organy doradcze): (1) komitet rewitalizacji (z udziałem społeczności lokalnej) oraz (2) gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna (z udziałem ekspertów). Oba organy wydają opinie w przedmiocie projektu dokumentu, która – o czym była już mowa – nie jest ani władczą, ani wiążącą formą współdziałania podmiotów prawa.

### ***Partycypacja społeczna w sporządzaniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego***

Ustawa o rewitalizacji wprowadza do porządku prawnego nowy akt lokalnej polityki przestrzennej dedykowany obszarom rewitalizacji – miejscowy plan rewitalizacji. Nie oznacza to jednak, że organy gminy nie mogą także na obszarach poddawanych polityce rewitalizacyjnej wykorzystywać innych narzędzi planistycznych. Nie ma prawnych przeciwwskazań do sporządzania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na takich obszarach. Dyskrecjonalną decyzję w tym przedmiocie podejmują właściwe organy gminy w ramach przysługującego im władztwa planistycznego.

Należy jednak zauważyć, że do procesu sporządzania i uchwalania miejscowego planu rewitalizacji oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zastosowanie znajdują jednakowe przepisy, a w szczególności art. 17 u.p.z.p. Stąd też dotychczasowe rozważania pozostają w mocy.

## **Gwarancje prawne partycypacji społecznej w rewitalizacji**

Prawnych gwarancji udziału społeczności lokalnej w rewitalizacji dostarcza kilka aktów normatywnych, spośród których szczególną, gdyż wiodącą rolę pełnią następujące: (1) ustawa o samorządzie gminnym, a także (2) ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zostaną one poddane analizie w dalszej części opracowania.

### **Gwarancje prawne partycypacji społecznej w rewitalizacji z ustawy o samorządzie gminnym**

Ustawa o samorządzie gminnym normuje między innymi problematykę nadzoru nad działalnością organów gminy. Zgodnie z art. 86 ustawy organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów, a także wojewoda oraz – w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa. W praktyce bieżący nadzór nad działalnością organów gminy pełni wojewoda i regionalna izba obrachunkowa. Ze względu na zasadę pomocniczości i zasadę decentralizacji władzy publicznej organy nadzoru, o czym stanowi art. 85 u.s.g., sprawują nadzór wyłącznie na podstawie kryterium legalności. Stosowanie innych kryteriów (jak celowość, rzetelność, gospodarność) jest niedopuszczalne.

Nadzór, będący władczą formą oddziaływania jednego organu na drugi, podlega ścisłej regulacji. Jak stanowi art. 87 ustawy o samorządzie gminnym: „Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami”. Wyłącznie stosowna norma kompetencyjna może upoważniać organ nadzoru do podjęcia określonej interwencji. W tym kontekście należy przywołać następujące przepisy:

- art. 91 ust. 1 u.s.g. – uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne; o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru;
- art. 91 ust. 4 u.s.g. – w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa;
- art. 93 ust. 1 u.s.g. – po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 u.s.g. organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy; w tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

To najważniejsze z pozycji przedmiotu rozważań kompetencji nadzorcze.

Szczególną uwagę należy zwrócić na art. 91 ustawy o samorządzie gminnym. Ustęp 1 przewiduje bowiem niezwykle istotny i w praktyce często używany środek nadzoru – rozstrzygnięcie wojewody stwierdzające nieważność aktu (uchwały lub zarządzenia) w całości lub części. Wykładnia powołanego przepisu niezbicie dowodzi, że właściwy organ wydaje przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze wyłącznie w razie zaistnienia określonych w przepisie przesłanek. Rozstrzygnięcie zapada wówczas, gdy „uchwała lub zarządzenie organu gminy jest sprzeczne z prawem” (art. 91 ust. 1 u.s.g.), ale jednocześnie nie jest to „nieistotne naruszenie prawa”, gdyż takowe umożliwia jedynie „wskazanie, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa” (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Oznacza to, że wojewoda stwierdza nieważność aktu wyłącznie wówczas, gdy sprzeczność z prawem ma charakter „istotny” lub „zwykły”. Choć w praktyce orzeczniczej organów nadzoru i sądów administracyjnych spotyka się przede wszystkim – ułomny z pozycji logiki – dychotomiczny podział naruszeń prawa na „istotne” i „nieistotne”.

Artykuł 91 ustawy o samorządzie gminnym dotyczy „uchwał i zarządzeń organów gminy”, a więc także tych, o których mowa w ustawie o rewitalizacji. Taką uchwałą jest między innymi uchwała o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, uchwała w sprawie zasad wyznaczania składu oraz zasad działania komitetu rewitalizacji czy uchwała w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji. Wszystkie wymienione akty są objęte nadzorem wojewody realizowanym na podstawie przywołanych przepisów. Oznacza to, że organ nadzoru stwierdza nieważność aktów polityki rewitalizacyjnej w razie „istotnego” naruszenia prawa.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie: „W świetle art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. w związku z ust. 4 *a contrario*, sankcja nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy została zastrzeżona dla istotnych naruszeń prawa. Do kategorii istotnych naruszeń prawa orzecznictwo zalicza naruszenia znaczące, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez ich wadliwą wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał” [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 marca 2017 r., II SA/OI 40/17, LEX nr 2253432]<sup>2</sup>. Naruszenie zasady partycypacji społecznej powinno być zasadniczo kwalifikowane w kategoriach naruszenia prawa procesowego, kwestią ocenną jest zaś to, czy będzie ono „istotne”, „zwykłe” czy też „nieistotne”.

W dotychczasowej praktyce działania organów nadzoru i sądów administracyjnych naruszenie zasady partycypacji społecznej, wadliwa organizacja procesu udziału społeczności lokalnej w postępowaniu uchwałodawczym i tym samym uchybienia praw podmiotowych mieszkańców wielokrotnie były kwalifikowane jako „istotne” naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu. Za egemplifikację postawionej tezy mogą posłużyć poniższe przykłady. Za istotne naruszenie wskazanej grupy przepisów prawa uznaje się (a przynajmniej powinno uznawać) między innymi następujące sytuacje:

a) w zakresie przepisów dotyczących konsultacji społecznych, o których mowa w art. 5a u.s.g.:

- zaniechanie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami w sprawach, dla których konsultacje są obligatoryjne [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 września 2007 r.; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r.];
- ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych ze względu na jakiegokolwiek kryterium (np. wyłącznie do osób, które posiadają czynne prawo wyborcze) [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu

<sup>2</sup> Por. podobnie Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt I SA/GI 949/15, Lex nr 1926306.

z dnia 13 czerwca 2006 r.; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 marca 2010 r; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2009 r.];

- przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami jedynie w przedmiocie projektu nowego aktu prawa miejscowego, z jednoczesnym pominięciem dalszych konsultacji dotyczących kolejnych projektów tego aktu lub projektów jego nowelizacji [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r.];
- jeżeli konsultacje z mieszkańcami są obligatoryjne w sprawie projektu aktu prawa miejscowego, to są również obligatoryjne w sprawie projektu jego nowelizacji, a nowelizacja z zaniechaniem konsultacji stanowi naruszenie prawa [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 marca 2010 r.];
- umieszczenie projektu aktu prawa miejscowego podlegającego konsultacjom z mieszkańcami wyłącznie na stronie internetowej organu gminy nie uchodzi za konsultacje, gdyż nie daje rzeczywistej możliwości udziału w konsultacjach wszystkim zainteresowanym mieszkańcom [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 listopada 2010 r.];
- umieszczenie projektu aktu prawa miejscowego podlegającego konsultacjom z organizacjami pozarządowymi wyłącznie na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej danej JST jest niewystarczające i nie zastępuje wymogu przeprowadzenia konsultacji z tymi organizacjami [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r.];
- zastąpienie konsultacji z mieszkańcami, w sprawach dotyczących jednostek pomocniczych gminy, konsultacjami z osobami pełniącymi funkcje w organach tych jednostek pomocniczych (np. konsultacjami z sołtysami) [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 października 2007 r.];
- rezygnacja z przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami i poprzestanie na zorganizowaniu spotkań z przedstawicielami rad osiedli i dzielnic oraz rozesłanie do tych rad projektów uchwał [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 października 2009 r.];

b) w zakresie przepisów dotyczących opinii podmiotów spoza systemu administracji publicznej (np. organów partycypacji społecznej):

- niewykonanie obowiązku przedłożenia projektu aktu polityki rewitalizacyjnej do zapiniowania właściwym podmiotom jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2006 r; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2008 r.];
- wprowadzenie przez organ wykonawczy gminy autopoprawek do projektu aktu polityki rewitalizacyjnej, w stosunku do którego została wydana opinia, powoduje obo-



wiązek ponownego wystąpienia do tego podmiotu o opinię, gdyż w innym wypadku doszłoby do istotnego naruszenia prawa [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r.].

Należy przypuszczać, że podobne kategorie naruszeń ustawy o rewitalizacji będą kwalifikowane jako „istotne”. Tym samym najprawdopodobniej będą one stanowić podstawę do wydawania rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność aktu polityki rewitalizacyjnej. Czy tak się rzeczywiście stanie, pokaże najbliższy czas. Na stawianie pewnych tez jest jeszcze zbyt wcześnie.

## **Gwarancje prawne partycypacji społecznej w rewitalizacji z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

Należy podkreślić, że inne są podstawy prawnych gwarancji partycypacji społecznej w rewitalizacji w zakresie sporządzania i uchwalania miejscowego planu rewitalizacji oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tych bowiem przypadkach zastosowanie znajdują przepisy u.p.z.p., a nie u.s.g. Kluczowe znaczenie ma art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części”.

Wskazanie w przepisie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu rewitalizacji lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do uznania, iż przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem ( a więc z jakimkolwiek przepisem prawa) są nieważne, chyba że naruszenie prawa ma charakter „nieistotny”, wtedy zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g. organ nadzoru lub na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa [por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 maja 2017 r.].

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwał w sprawie miejscowego planu rewitalizacji lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Zatem pozostałe naruszenia prawa (niewymienione w powołanym wyżej przepisie) należałoby traktować jako nieistotne, a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały [Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 maja 2017 r.]. Naruszenie zasady partycypacji społecznej, ograniczanie udziału społeczności lokalnych w sporządzaniu i uchwalaniu wskazanych aktów polityki przestrzennej

i tym samym ich ustawowo zagwarantowanych praw podmiotowych, uchodzi z reguły za „istotne naruszenie trybu postępowania”.

Powyższą tezę można egzemplifikować następującymi przykładami. Stwierdzenie nieważności powodują między innymi takie naruszenia prawa, jak:

a) w zakresie wniosków i uwag podmiotów spoza systemu administracji publicznej:

- zupełne pominięcie fazy składania wniosków lub uwag przez mieszkańców w procesie sporządzania i uchwalania aktów polityki przestrzennej;
- naruszenie terminów stwarzających mieszkańcom możliwość udziału w postępowaniach w sprawie sporządzania i uchwalania aktów polityki przestrzennej [Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 8 grudnia 2008 r.];
- pominięcie przez radę gminy (zaniechanie) ustawowego obowiązku rozpatrzenia wniosków lub uwag wniesionych przez mieszkańców do projektu miejscowego planu rewitalizacji lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- uchybienie przez organ wykonawczy gminy przedłożenia organowi stanowiącemu projektu aktu polityki przestrzennej wraz z listą uwag nieuwzględnionych; lista uwag, których wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie uwzględnił w projekcie jest dokumentem obligatoryjnie przedkładanym do rozpatrzenia radzie gminy;
- rada gminy nie może się ograniczyć do rozpatrywania listy uwag nieuwzględnionych przez organ sporządzający projekt planu miejscowego, ale musi się zapoznać z ich treścią i poddać głosowaniu poszczególne uwagi z listy, a nie rozstrzygać o nich zbiorczo w jednym głosowaniu [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2010 r.];

b) w zakresie przepisów dotyczących dyskusji publicznych:

- brak przeprowadzenia dyskusji publicznej w procesie sporządzania i uchwalania aktów polityki przestrzennej stanowi samodzielną podstawę uzasadniającą stwierdzenie nieważności podjętego aktu;
- jakkolwiek forma ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do udziału w dyskusji publicznej powinna być traktowana jako „istotne” naruszenie prawa; należy zachować „warunek, aby dyskusja była publiczna, czyli nie ograniczała możliwości wypowiedzi zainteresowanym podmiotom” [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2006 r.];

c) w zakresie przepisów dotyczących opinii organów partycypacji społecznej (np. gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej lub komitetu rewitalizacji):

- pominięcie opinii organów partycypacji społecznej w procesie sporządzania i uchwalania aktów polityki przestrzennej.

Powyższe przypadki mają charakter jedynie przykładowy.

## Wnioski

Partycypacja społeczna zakłada aktywny udział obywateli (mieszkańców) oraz ich organizacji w życiu publicznym, w tym w procesach kształtowania i prowadzenia różnych polityk publicznych, co stanowi wartość autoteliczną. Daje temu wyraz prawodawca, określając w rozlicznych aktach normatywnych prawne podstawy, granice, formy i skutki udziału społeczności lokalnych w różnych procesach decyzyjnych, w tym dotyczących rewitalizacji oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Poza zasadą partycypacji społecznej, przewidzianą w przepisach ustawy o rewitalizacji oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawodawca wyznacza także prawne formy udziału społeczności lokalnych w sprawowaniu administracji publicznej w postaci np.: (1) wystąpień obywatelskich (wniosków, uwag), (2) różnych form konsultacji społecznych (debat publicznych, dyskusji, warsztatów, innych spotkań, spacerów studyjnych) oraz (3) organów partycypacji społecznej (komitetów rewitalizacji, gminnych komisji urbanistyczno-architektonicznych). Partycypacja społeczna realizowana za pomocą wskazanych form ma wielokrotnie charakter obligatoryjny, co pełni funkcję gwarancyjną i wzmacnia pozycję podmiotów partycypujących (np. mieszkańców, ruchów miejskich, organizacji pozarządowych). Oznacza to, że uchybienie obowiązkowi przeprowadzenia partycypacji społecznej przez właściwy organ administracji publicznej jest kwalifikowane jako naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności aktu, uchwały, zarządzenia (np. uchwały w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji czy uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji) przez organ nadzoru (np. wojewodę) lub sąd administracyjny. Podstawy prawne stwierdzenia nieważności aktu organu gminy są zróżnicowane i – w zależności od przypadku – wynikają z przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 91), albo ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 28 ust. 1)<sup>3</sup>.

Analiza obowiązujących przepisów prawa, orzecznictwa sądowego, a także literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że prawodawca zabezpiecza partycypację społeczną w rewitalizacji – w różnych postępowaniach prawnych realizowanych w ramach tego złożonego procesu. Naruszenie zasady partycypacji społecznej, odmowa przeprowadzenia lub wadliwe przeprowadzenie partycypacji, uchybienie obowiązkowi informacyjnym, skracanie ustawowych terminów, stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności wadliwie podjętego aktu polityki rewitalizacyjnej.

---

<sup>3</sup> Przepisy u.s.g. znajdują zastosowanie do „uchwał i zarządzeń organów gminy”, a takimi są niewątpliwie: (1) uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, (2) uchwała w sprawie zasad wyznaczania składu oraz zasad działania komitetu rewitalizacji, (3) uchwała w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji, z kolei przepisy u.p.z.p. do: (1) uchwały w sprawie miejscowego planu rewitalizacji oraz (2) uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

## **Bibliografia**

### **Wykaz ustaw**

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1073).

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1023).

### **Wykaz orzecznictwa sądowego**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2006 r., II OSK/277/06, LEX nr 266913.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2010 r., II OSK 337/10, LEX nr 599397.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 lutego 2006 r., IV SA/Wr 805/04, LEX nr 219829.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 czerwca 2006 r., II SA/Op 213/06, LEX nr 475242.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 10 października 2007 r., II SA/Sz 885/07, LEX nr 438851.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 września 2007 r., III SA/Łd 500/07, LEX 365185.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., III SA/Wr 491/07, LEX nr 463691.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2008 r., IV SA/Gl 1141/07, LEX nr 507847.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Wr 187/09, LEX nr 569933.

**Jakub H. Szlachetko**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 października 2009 r., III SA/Łd 404/09, LEX nr 528480.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 marca 2010 r., III SA/Łd 104/10, LEX nr 652843.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 listopada 2011 r., IV SA/GI 155/11, LEX nr 1084647.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 listopada 2010 r., III SA/Łd 104/10, LEX nr 652843.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 października 2015 r., sygn. akt I SA/GI 949/15, Lex nr 1926306.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 marca 2017 r., II SA/OI 40/17, LEX nr 2253432.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 10 maja 2017 r., II SA/Go 120/17, LEX nr 2299716.

**Wykaz orzecznictwa administracyjnego**

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 8 grudnia 2008 r., NK.4.PZ.0911/103/08, LEX nr 585591.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2009 r., NK.II.0911-11/520/09, LEX nr 560108;

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 23 marca 2010 r., NK.II.MM2.0911-12/10-1, LEX nr 599371.

---

## Magdalena Kalisiak-Mędelska

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny

Katedra Logistyki

m\_medelska@tlen.pl

# Wykorzystanie logistyki informacji w procesie rewitalizacji

## Use of Information Logistics in the Process of Revitalization

**Abstract:** The article focuses on revitalization as a process of transformation of degraded areas of the city. Revitalization due to its essence requires linking, synergy and synchronization of many complex revitalization projects. A prerequisite for their implementation is an access to relevant, current, reliable information. The aim of the article is to draw attention to the need to think about information management in revitalization in the context of logistics. The attention was mainly focused on the content of information logistics, which combines the functions of business logistics and information management. The article is theoretical and polemical. It may be the starting point for discussions about the need to look at information flows differently and their role in the context of streamlining the revitalization process.

**Key words:** logistics, revitalization, information, information flows

## Wprowadzenie

Współczesne miasta odgrywają coraz większą rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym, stanowiąc istotną siłę napędową jego wzrostu. Jednocześnie są jednak generatorami szeregu problemów natury gospodarczej, a co za tym idzie, społecznej, takich jak: spadek aktywności mieszkańców, nasilenie się wykluczenia społecznego, segregacja czy też polaryzacja. Wymienione problemy, często bagatelizowane, przyczyniają się do powstawania obszarów dotkniętych degradacją i dekapitalizacją infrastruktury oraz negatyw-

nymi zjawiskami o podłożu gospodarczym, społecznym oraz przestrzenno-technicznym (regres gospodarczy, bezrobocie, wykluczenie społeczne, przestępczość itp.). Tym samym rodzi się nowy model miasta, w którym występują znaczne zróżnicowania społeczno-przestrzenne wraz z rozszerzającymi się obszarami nędzy i bogactwa [Lorens 2015, s. 143]. Podzielone, zdefragmentaryzowane miasto (rozproszenie zabudowy) nie jest do końca przewidywalne, co pociąga za sobą nie tylko spadek wartości tkanki miejskiej, ale także stopniowy zanik więzi społecznych, poczucia tożsamości i współodpowiedzialności mieszkańców. Konieczne staje się zatem poszukiwanie takiego algorytmu postępowania, który umożliwi [Miasta przyszłości... 2011, s. 8]:

- sprostanie pojawiającym się wyzwaniom w sposób zintegrowany i całościowy,
- łączenie podejść związanych z przestrzenią z podejściami zorientowanymi na ludzi,
- łączenie formalnych struktur administracji z elastycznymi, nieformalnymi strukturami zarządzania odpowiadającymi skali zidentyfikowanych problemów,
- budowanie wizji rozwoju godzącej rywalizujące grupy interesu,
- spójny rozwój przestrzenny oraz efektywne wykorzystanie zasobów.

Na proces zarządzania miastem coraz większy wpływ ma logistyka, która oprócz minimalizacji kosztów jego działalności kładzie szczególny nacisk na optymalizację wszelkich przepływów, nie tylko tych rzeczowych (osób), finansowych, ale również informacyjnych. Pojawia się jednak pytanie, czy ma ona podobne znaczenie w odniesieniu do rewitalizacji, będącej sumą niejednorodnych działań zachodzących na wielu dalece odmiennych płaszczyznach. Odpowiedź nie jest łatwa ani jednoznaczna, gdyż wymaga innego postrzegania rewitalizacji i, co wydaje się jeszcze trudniejsze, logistyki. Ta ostatnia, w klasycznym ujęciu, jest bowiem łączona przede wszystkim z realnymi przepływami dóbr i/lub osób i sprzężonymi z nimi informacjami w systemach gospodarczych nastawionych na osiągnięcie zysku [Michłowicz 2008, s. 454]. Odniesienie logistyki do obszarów nieorientowanych rynkowo, a zaspokajających określone potrzeby ludności (a za taką można uznać rewitalizację) istotnie poszerza zakres jej wykorzystania i, co za tym idzie, analizy [Abt 2001, s. 21].

W świetle powyższego celem artykułu jest ukazanie logistyki w kontekście rewitalizacji. Jest to o tyle uzasadnione, że logistyka nabiera coraz większego znaczenia w rozwiązywaniu niejednorodnych problemów miasta, w tym również tych związanych z przepływem informacji (np. wykorzystanie rozwiązań logistycznych w: kierowaniu ruchem w mieście, pracy sądów, procesie świadczenia usług publicznych). Zadaniem logistyki w tym obszarze jest bowiem stałe podnoszenie poziomu jakości życia mieszkańców, co powoduje, że nabiera ona coraz większego znaczenia w *leczeniu* miast z narastających problemów zarówno natury infrastrukturalnej, jak i społecznej. Połączenie rewitalizacji z zarządzaniem logistycznym tworzy szerokie spektrum analizy wielu wątków, które mogą być tematem licznych, odrębnych opracowań. W artykule skoncentrowano się na

jednym z nich, a mianowicie, przepływach informacji w ramach rewitalizacji i możliwości wykorzystania w tym zakresie logistyki. Można bowiem wysunąć tezę, że pozwoli ona na usprawnienie realizacji procesów rewitalizacyjnych.

Podjęta w artykule analiza teoretyczna obejmuje zagadnienia związane z istotą rewitalizacji i jej złożonością jako procesu oraz jedną z form logistyki – logistyką informacji. Opracowanie nie przynosi odpowiedzi na szereg pytań oraz rozwiązań w przedmiotowym zakresie, może być jednak punktem wyjścia do szerokiej dyskusji na temat uwzględnienia logistyki, nie tylko tej związanej z optymalizacją obiegu informacji, ale także logistyki miejskiej czy też społecznej, w usprawnieniu realizacji przedsięwzięć w ramach rewitalizacji.

## Istota rewitalizacji

Widoczne zmiany w podejściu do polityki miejskiej zaczęły coraz silniej ukierunkowywać działania władz publicznych na rewitalizację jako narzędzie wydzwignięcia podupadających obszarów miejskich z kryzysu; uczynienia z miasta wspólnej przestrzeni należącej do zamieszkującej ją społeczności, mającej prawo do zagwarantowania jej warunków spełnienia nie tylko gospodarczego, ale również społecznego i ekologicznego przy jednoczesnym obowiązku solidarności [Szołtysek 2016, s. 14]. Przestrzeń zaawansowanego postępu społecznego cechuje się [Miasta przyszłości... 2011, s. 10]:

- wysoką jakością życia i dobrobytem mieszkańców we wszystkich jego obszarach,
- wysokim stopniem spójności społecznej, równowagi i integracji oraz poziomu bezpieczeństwa i stabilności,
- niskim poziomem segregacji przestrzennej, wykluczenia społecznego i dyskryminacji,
- łatwym i szerokim dostępem do usług społecznych,
- dostępnym mieszkalnictwem czynszowym odznaczającym się dobrą jakością, różnorodnością i tożsamością modelu architektonicznego,
- możliwościami kształcenia i doskonalenia zawodowego, w tym także dla osób zamieszkujących najuboższe dzielnice miasta,
- sprzyjającymi warunkami uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym, a także w życiu wspólnoty,
- odwołaniem do dziedzictwa i wartości architektonicznej budynków i przestrzeni publicznej, z którą mieszkańcy się utożsamiają.

Należy jednak podkreślić, że nadanie nowych funkcji, odnowa lub modernizacja wskazanej przestrzeni publicznej nie może być jedynie celem, a środkiem podejmowanych działań rewitalizacyjnych. Istotą rewitalizacji jest bowiem zwiększenie szans rozwoju miasta i poprawa jakości życia mieszkańców przy zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju.



W Polsce oczekiwania w tym zakresie wzrosły w momencie wejścia w życie nowej ustawy o rewitalizacji [Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2015 r., poz. 1777 z późn. zm.], która wyeksponowała marginalizowane do tej pory działania społeczne w myśl zasady aktywnego udziału społeczności lokalnych oraz innych podmiotów silnie związanych z danym obszarem (miastem) w procesie jego odnowy.

Rewitalizacja wymaga jednak zastosowania zindywidualizowanych rozwiązań służących zaprogramowaniu zintegrowanych, kompleksowych i efektywnych działań odpowiadających zidentyfikowanym potrzebom i wpisujących się w wizję rozwoju danego miasta. Przybierają one postać różnorodnych, niejednokrotnie wielowątkowych przedsięwzięć w aspekcie społecznym, gospodarczym i przestrzenno-infrastrukturalnym (tabela 1).

**Tabela 1. Aspekty rewitalizacji**

Aspekt	Obejmuje działania między innymi w zakresie:
Spółeczny	budowania tożsamości społecznej, integracji i aktywizacji społecznej mieszkańców, aktywizacji zawodowej, podnoszenia poziomu kapitału społecznego, a także animacji kultury, edukacji, sportu, bezpieczeństwa, tworzenia odpowiednich warunków mieszkaniowych, partycypacji społecznej, usług i inwestycji społecznych, inkluzji
Gospodarcze	kreowania pozytywnego wizerunku wśród inwestorów, tworzenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości, innowacji, promocji, świadczenia usług komunalnych, partnerstwa publiczno-prywatnego, współpracy
Przestrzenno-infrastrukturalne	modernizacji budynków, infrastruktury technicznej, transportu publicznego planowania przestrzennego, architektury (restauracji zabytków), modernizacji infrastruktury, ekologii, tworzenia obszarów zielonych w mieście

Źródło: [Przywojska 2016, s. 14].

Ta wieloaspektowość rewitalizacji powoduje, że w swojej konstrukcji jest ona procesem, a nie pojedynczym zdarzeniem czy nawet sumą zdarzeń, na co wskazują chociażby jej definicje (tabela 2). Nie ma ona charakteru wybiórczego, wycinkowego i nie może (co silnie akcentuje nowe podejście) ograniczać się jedynie do działań dających najszybszy, materialny efekt. Przedsięwzięcia przestrzenne, budowlane, remontowe czy też modernizacyjne są jedynie tłem dla zintegrowanych, spójnych i kompleksowych działań w ramach rewitalizacji [Przywojska 2016, s. 13].

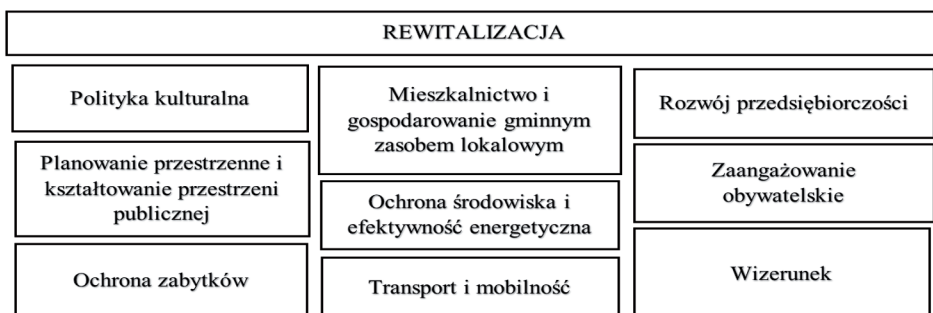
**Tabela 2. Złożoność rewitalizacji w świetle wybranych definicji**

A. Wallace [1954]	Celowe, zorganizowane, świadomie realizowane działania społeczne ukierunkowane na skonstruowanie bardziej satysfakcjonującego modelu kulturowego. Podstawą rewitalizacji jest dążenie do zmiany. Jednostka, angażując się w działania rewitalizacyjne, musi postrzegać kontekst kulturowy jako system, który nie ma charakteru satysfakcjonującego, a którego zmiana wymaga uwzględnienia licznych czynników.
Billert	Proces odnowy obszaru zurbanizowanego, którego przestrzeń, funkcje i substancja uległy strukturalnej degradacji, wywołując tym samym stan kryzysu, uniemożliwiający (lub utrudniający) prawidłowy rozwój ekonomiczny i społeczny tego obszaru, a także zrównoważenie całego miasta.
M. Turała [2005]	Przywrócenie do życia zdegradowanych (zniszczonych i zdekapitalizowanych) części miasta, czego wynikiem jest przystosowanie starego zasobu budownictwa do nowych potrzeb i osiągnięcie harmonijnego rozwoju aglomeracji.
T. Wilk [2010]	Proces, który zorientowany jest na wdrożenie zmiany, odbudowę określonych wartości, struktur, przywrócenie i regenerację więzi społecznych oraz pożądaných postaw, ożywienie przestrzeni społecznej, budowanie i wzmacnianie poczucia tożsamości i identyfikacji ze środowiskiem oraz społecznością lokalną.
Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji	Proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszaru zdegradowanego poprzez działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki skoncentrowane terytorialnie.

Źródło: opracowanie na podstawie: [Wallace 1956, s. 256; Billert 2004, s. 6; Turała 2005, s. 110; Wilk 2010, s. 8; Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji...].

Rewitalizacja wyraża zatem idee nowego modelu zarządzania obszarami w kryzysie. Wiąże działania techniczne, gospodarcze z przedsięwzięciami natury społecznej, kulturalnej oraz wizerunkowej [Kołaczkowski, Wielgus 2015, s. 10] (rysunek 1).

Rysunek 1. Obszary działań w ramach rewitalizacji



Źródło: [Kołacz, Wielgus 2015, s. 9].

Rewitalizacja jest także procesem wieloletnim, a działania prowadzone w jej ramach muszą być wewnętrznie spójne ze sobą, zewnętrznie natomiast z lokalnymi politykami sektorowymi (transportową, mieszkaniową itp.) oraz celami i kierunkami wskazanymi we właściwych dokumentach strategicznych i planistycznych [Przywojska 2016, s. 19]. Jej realizacja przebiega w oparciu o szereg decyzji podejmowanych na podstawie uzyskanej wiedzy o uwarunkowaniach społecznych, ekonomicznych, środowiskowych, przestrzennych, kulturowych, prawnych, technicznych, lokalizacyjnych, politycznych, jak również tych niezwiązanych bezpośrednio z samą rewitalizacją, a dotyczących rozwoju miasta i jego problemów. Na rewitalizację można także spojrzeć jako na zorganizowaną działalność społeczną, gospodarczą i przestrzenną, której bazą jest informacja. Jej brak lub też nieodpowiednia ilość i jakość mogą doprowadzić do formułowania błędnych wniosków, co za tym idzie, podejmowania niewłaściwych, mylnych decyzji, nierzadko mających nieodwracalne skutki [Kuruj, Wiśniewski 2005]. Rzetelna i bieżąca informacja pozwala na prawidłowe koordynowanie i zarządzanie procesem rewitalizacji, w tym, co obecnie jest tak silnie akcentowane, aktywnością – zarówno władz, jak i społeczności lokalnej w sferze społecznej, gospodarczej czy ekologicznej. Informacja staje się zatem swego rodzaju dobrem niezbędnym do urzeczywistnienia rewitalizacji, ale także dobrem wytwarzanym w jej toku. Zasoby informacyjne to nie tylko informacja, ale także wiedza i doświadczenie wszystkich interesariuszy rewitalizacji. To powoduje, że zarządzanie informacją staje się już nie ewentualną potrzebą, a koniecznością, skutkującą wzrostem efektywności działań rewitalizacyjnych. Jest ono bezpośrednio związane z wypełnianiem luki informacyjnej<sup>1</sup> odnoszącej się do różnych poziomów i płaszczyzn rewitalizacji.

<sup>1</sup> Rozbieżność między zgłaszanym przy podejmowaniu decyzji zapotrzebowaniem na informacje a dostępnym ich zasobem.

## Logistyka informacji w kontekście rewitalizacji

Informacja odgrywa decydującą rolę z punktu widzenia kierunków i przebiegu zjawisk gospodarczych i społecznych. Coraz wyraźniejsza staje się więc potrzeba usprawnienia pozyskiwania, gromadzenia i przetwarzania informacji w obliczu ich mnogości, a zarazem trudności uzyskania tych odpowiednich we właściwym czasie. Skłania to do szukania możliwości przyspieszających i ułatwiających proces zarządzania informacją. Informacja nie jest niedookreślonym terminem, a specyficznym zasobem, z jednej strony zwiększającym wiedzę o otaczającej rzeczywistości czy też planowanych przedsięwzięciach, z drugiej zaś zmniejszającym poziom niewiedzy w tym zakresie [Sasak 2008, s. 69]. Brak właściwej informacji deformuje natomiast zarządzanie, opierając proces decyzyjny na przypuszczeniach i odczuciach, co wiąże się z zaistnieniem sytuacji niepewności [Grabowski, Zajac 2009, s. 104]. W tym kontekście logistyka obrazuje planowanie, organizowanie i kontrolowanie przepływu informacji od źródła ich powstawania do końcowego odbiorcy z uwzględnieniem ich indywidualnych potrzeb. Jest ona ściśle związana z zarządzaniem i kontrolowaniem procesów gromadzenia, przetwarzania, prezentacji i przepływu informacji w optymalny sposób z uwzględnieniem parametru czasu.

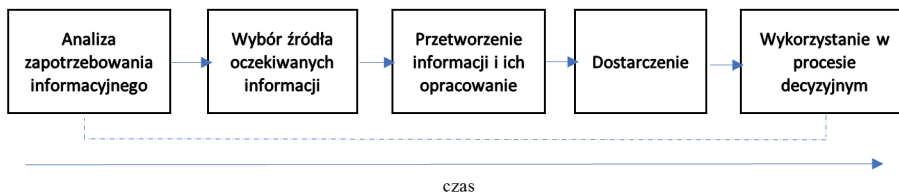
Logistyka informacji<sup>2</sup>, bo o niej mowa, łączy w sobie funkcje logistyki biznesowej i zarządzania informacjami, tworząc tym samym nową infrastrukturę komunikacji [Klein 1993, s. 11]. Jej rolę można zobrazować, odwołując się do zasady 7W<sup>3</sup> mówiącej o dostarczeniu: właściwej informacji, we właściwej ilości, właściwie przygotowanej (opracowanej, zaprezentowanej), we właściwym czasie, we właściwym miejscu, właściwemu odbiorcy, po właściwej cenie [Coyle, Bardi, Langrey 2002, s. 52]. Wymaga to: stałej analizy zapotrzebowania na informacje (nie chodzi tutaj o dysponowanie dużą ilością informacji, a o jakość odzwierciedlającą ich przydatność dla finalnego odbiorcy w podejmowanym przez niego procesie decyzyjnym), odpowiednich sposobów ich przetwarzania, optymalizacji przepływu pomiędzy nadawcą a odbiorcą oraz zapewnienia elastyczności organizacyjnej i technicznej (rysunek 2).

---

<sup>2</sup> Jest to stosunkowo nowe pojęcie, nie do końca jeszcze rozpoznane. Nie ma również jednej ustalonej definicji, co może stwarzać możliwość nadinterpretacji bądź też niewłaściwego zastosowania.

<sup>3</sup> Jest to tłumaczenie z języka angielskiego zasady 7R: *right product* (właściwy produkt), *right quantity* (właściwa ilość), *right condition* (właściwy stan), *right place* (właściwe miejsce), *right time* (właściwy czas), *right customer* (właściwy klient), *right price* (właściwa cena). Można również spotkać się z krótszą formułą – właściwe informacje, we właściwym czasie, we właściwym miejscu.

Rysunek 2. Przepływ niezbędnych informacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Haftor, Kajtazi 2009, s. 26].

Rewitalizacja z punktu widzenia logistyki informacji nie jest jednak łatwym obiektem oddziaływania. Wynika to przede wszystkim z heterogenicznych obszarów rewitalizacji (samo pojęcie rewitalizacji jest bardzo szerokie). Po drugie, mamy do czynienia z ciągiem sekwencyjnych działań, mających skutkować stworzeniem odpowiednich warunków do przywrócenia życia zniszczonym i zdegradowanym fragmentom miasta. Kompleksowa integracja działań w obszarach rewitalizacji musi być zatem podparta właściwą, rzetelną i użyteczną informacją – począwszy od fazy przygotowawczej rewitalizacji po jej ostateczną realizację. Każdy z tych etapów charakteryzuje się odmiennymi potrzebami informacyjnymi, różnym stopniem ich ogólności i przedziałem czasowym (np. zakres informacji może dotyczyć wieloletniej perspektywy, długookresowej polityki w obszarze polityki społecznej, gospodarowania zasobem mieszkaniowym).

Wymiana informacji jest wręcz niezbędna do tego, by dostarczyć odbiorcom (głównie mieszkańcom) produktów rewitalizacji. Potrzeba silnego zaplecza informacyjnego widoczna jest w obowiązującej ustawie o rewitalizacji, która odwołuje się do prawa każdego obywatela, interesariusza do informacji na temat działań władz lokalnych, prowadzonego dialogu społecznego oraz współpracy pomiędzy różnymi grupami społecznymi. Szczególnym wyrazem tego są zasady regulujące przebieg rewitalizacji. Ich wymowa wskazuje natomiast na potencjalne źródło informacji oraz odbiorców. Chodzi tutaj w głównej mierze o regułę [Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji...]:

1. Jawności i przejrzystości podejmowanych działań rewitalizacyjnych, mającą zapewnić poszczególnym interesariuszom właściwy w niej udział.
2. Współpracy jednostki prowadzącej rewitalizację (gminy) z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, przedstawicielami administracji rządowej oraz innymi podmiotami realizującymi uprawnienia Skarbu Państwa.
3. Prowadzenia różnego rodzaju działań informacyjnych o procesie rewitalizacji w zakresie istoty, celu, zasad, przebiegu, źródeł finansowania.

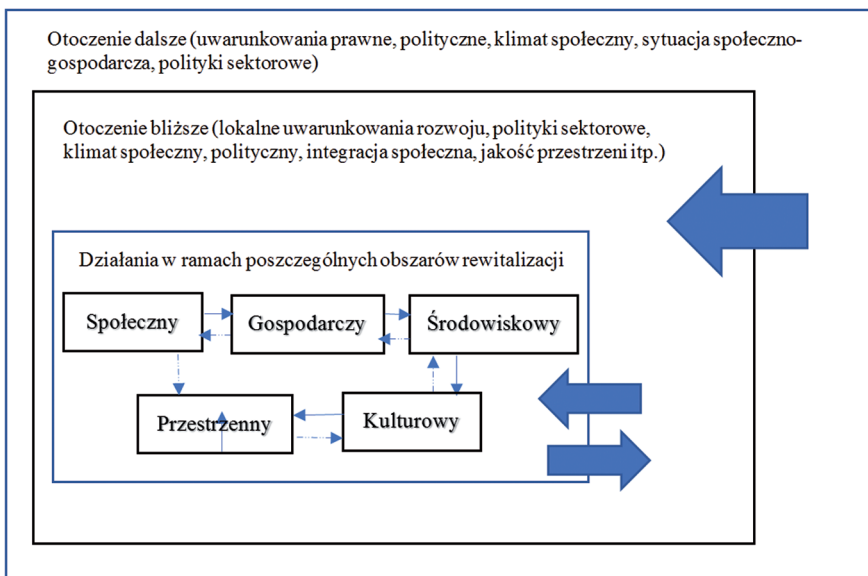
4. Partycypacji, w myśl której rewitalizacja jest procesem przemian realizowanych w interesie i w ścisłym porozumieniu z interesariuszami. Informacja – uzyskana w drodze konsultacji społecznych – nierzadko kompensuje, zidentyfikowany po stronie władz, niedobór wiedzy na temat rzeczywistych problemów dotyczących danej społeczności lokalną. Daje także możliwość skutecznej koordynacji działań podmiotów zaangażowanych w rewitalizację.

5. Współrzędzenia.

6. Opracowania analiz, diagnoz obrazujących lokalne uwarunkowania w zakresie zarówno negatywnych zjawisk występujących na obszarze zdegradowanym, jak i jego potencjału. Jest to kluczowy moment programowania rewitalizacji, gdyż tego rodzaju dokumenty stanowią podstawę tworzenia poszczególnych modułów gminnego programu rewitalizacji.

Rolą logistyki informacji jest więc integracja strumieni informacji generowanych w środowisku rewitalizacji. Szerzej, odpowiedzialna jest ona za optymalizację procesu gromadzenia, przetwarzania i dostarczania wszelkich niezbędnych informacji w spodziewanym czasie i miejscu przy użyciu odpowiednich metod, rozwiązań i technologii na wszystkich poziomach zarządzania procesem (rysunek 3). Powoduje to zwiększenie skuteczności przepływu informacji, jak również jego uelastycznienie, co pozwala szybciej reagować na różnego typu zakłócenia, szumy i w konsekwencji lepiej dostosować działania w poszczególnych obszarach rewitalizacji do oczekiwań jej interesariuszy. Istotą logistyki informacji będzie zatem synchronizacja strumieni informacji w celu realizacji założeń rewitalizacji oraz tworzenie wartości dodanej we wszystkich obszarach, dla wszystkich interesariuszy, jak również pozostałych, pośrednich odbiorców jej efektów.

Rysunek 3. Przepływ informacji w kontekście rewitalizacji



Źródło: opracowanie własne.

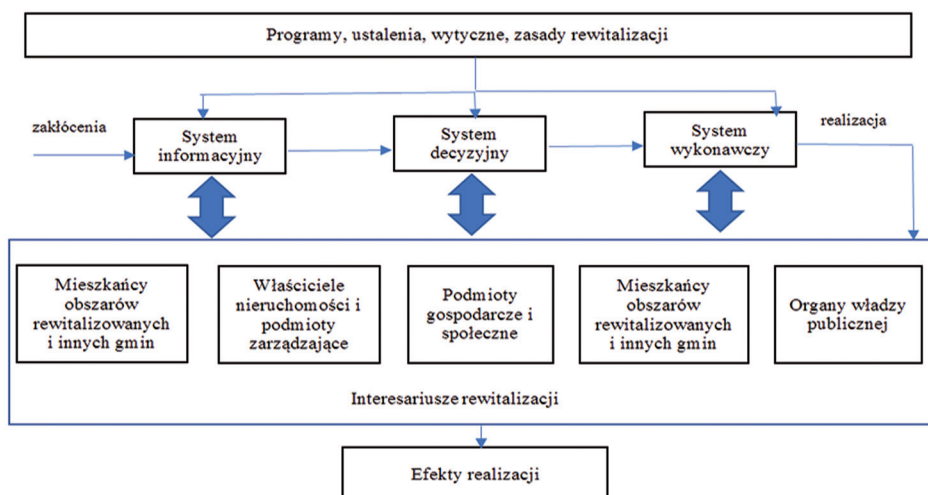
Biorąc pod uwagę złożoność rewitalizacji jako procesu, ważne wydaje się celowe ukierunkowanie przepływu informacji oczekiwanych w procesie podejmowania decyzji, wewnątrz środowiska rewitalizacji, jak i pomiędzy jej bliższym i dalszym otoczeniem. Sterowanie i kontrolowanie przepływu pozwala bowiem na dotarcie do informacji i zintegrowanie rozproszonych informacji, dzięki czemu można [Klein 1993, s. 11; Sołtysik 2003, s. 58]:

- zwiększyć wydajność działań i usprawnić obsługę interesariuszy rewitalizacji;
- stworzyć interesariuszom szybki dostęp do niezbędnych danych o różnej strukturze i stopniu zagregowania;
- dać możliwość interesariuszom wygenerowania informacji zwrotnej;
- skuteczniej koordynować zaplanowane przedsięwzięcia i monitorować ich przebieg;
- budować trwałe relacje pomiędzy wszystkimi interesariuszami rewitalizacji;
- usprawnić system opracowywania specjalistycznych analiz, raportów;
- zwiększyć efektywność przepływu osób, materiałów w łańcuchach logistycznych w ramach obszarów miasta objętych rewitalizacją.

Bardzo ważnym elementem logistyki informacji jest odbiorca (jednostka, organizacja publiczna, komercyjna, podmiot gospodarczy itp.). Jego typ, cechy, postawy oraz potrzeby informacyjne determinować będą rodzaj rozwiązań logistycznych w omawianym

zakresie [Kalisiak-Mędelska 2016, s. 77]. W przypadku rewitalizacji odbiorcy informacji będący jej interesariuszami są stosunkowo zróżnicowani. Wymienia się tutaj: mieszkańców obszaru rewitalizacji, właścicieli nieruchomości i podmioty zarządzające nimi (spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego), podmioty prowadzące (bądź zamierzające prowadzić) działalność gospodarczą, społeczną (organizacje pozarządowe, grupy nieformalne), jednostki samorządu terytorialnego, organy władzy publicznej i podległą im administrację. Przepływ informacji w odniesieniu do wymienionych grup będzie miał charakter relacji zarówno jednokierunkowej (raporty, opracowania, sprawozdania, okólniki, broszury, mass media, newslettery itp.), jak i dwukierunkowej (konsultacje, seminaria, panele dyskusyjne, spotkania eksperckie, media społecznościowe, fora dyskusyjne, warsztaty itp.). Dobór sposobu przekazu informacji nie może być jednak pozostawiony przypadkowi. By zapewnić efektywność zarządzania procesem rewitalizacji, należy uwzględnić cechy charakterystyczne interesariusza (bądź grupy interesariuszy) i jego możliwości odbioru (rozkodowania) przekazu, cel przekazu, efekt, jaki ma on wywołać, a także możliwość nadania komunikatu zwrotnego. Nie mniej ważna jest identyfikacja ewentualnych zagrożeń czy też wystąpienia ewentualnych zakłóceń, szumów komunikacji (rysunek 4).

Rysunek 4. System informacyjny rewitalizacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Cellmer, Żróbek 2008, s. 17].



## Zakończenie

Celem rewitalizacji jest odwrócenie negatywnych trendów pojawiających się na zniszczonych i zdegradowanych obszarach miasta poprzez nadanie im nowych funkcji zgodnych z potrzebami zamieszkujących te obszary ludzi lub działających tam podmiotów gospodarczych. Obowiązujące regulacje prawne nie wskazują konkretnych przedsięwzięć, jakie należy podjąć w ramach rewitalizacji, a wyznaczają jedynie ich ramy. Dotyczy to również informacji i procesu zarządzania nią.

Rewitalizacja urzeczywistnia się w złożonym, nierzadko niepewnym i nieprzewidywalnym do końca otoczeniu przesyconym ogromną ilością informacji, nieprzerwanie generowanych. Decyzje w jej ramach wymagają szeregu informacji o różnym stopniu zagregowania. Konieczność spięcia i koordynacji działań w tak dużej skali i odnoszących się do tak różnych obszarów niesie ryzyko podejmowania decyzji na podstawie niewystarczających lub nieodpowiednich informacji. Często taki stan rzeczy wynika z trudności z określeniem potrzeb informacyjnych czy też braku rzetelnej informacji zwrotnej, niejednokrotnie także nieoczekiwania jej przez decydentów.

Naturalna potrzeba uzyskania oczekiwanych efektów procesu zarządzania wymusza konieczność poszukiwania rozwiązań usprawniających przepływ informacji. Logistyka informacji wydaje się być jednym z możliwych rozwiązań. Umożliwia ona koordynację przepływu informacji wewnątrz rewitalizacji, jak również harmonijne powiązanie jej z dynamicznie zmieniającym się otoczeniem. Konstrukcja tego rodzaju łańcucha w odniesieniu do rewitalizacji musi być jednak poprzedzona dogłębną analizą jej uwarunkowań. Logistyka nie przynosi bowiem jednej uniwersalnej odpowiedzi, daje jedynie podstawy do stworzenia rozwiązań pozwalających zapewnić optymalny przepływ informacji, a tym samym oczekiwany poziom obsługi całego procesu rewitalizacji i jego interesariuszy. Ma ona obniżyć poziom niepewności działania zarówno prowadzących, jak i odbiorców rewitalizacji, wspomóc usuwanie pojawiających się problemów. Dobrze zaplanowana logistyka informacji niewątpliwie pozwoli na uniknięcie niepotrzebnych kosztów wynikających z podjęcia błędnych decyzji.

Artykuł nie wskazuje konkretnych rozwiązań, bo te mogą być tworzone w odpowiedzi na określone uwarunkowania, potrzeby, oczekiwania. Chodziło głównie o podkreślenie znaczenia informacji w rewitalizacji. Jej skuteczność nie zależy tylko od stopnia innowacyjności podejścia do rozwiązania problemów obszarów miasta w kryzysie, chęci zaangażowania się w proces interesariuszy, ale także od zrozumienia potrzeby zarządzania przepływami informacji oraz umiejętnego ich koordynowania.

## Bibliografia

- Abt S.** (2001), *Zarządzanie logistyczne w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
- Billert A.** (2004), *Centrum staromiejskie w Żarach; problemy, metody i strategie rewitalizacji*, Słubice.
- Cellmer A., Źróbek R.** (2008), *Informacja przestrzenna w procesach rewitalizacji obszarów miejskich*, „Administratio Locorum”, nr 7(4).
- Coyle J.J., Bardi E.J., Langrey Jr. J.C.** (2002), *Zarządzanie Logistyczne*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
- Grabowski M., Zając A.** (2009), *Dane, informacja, wiedza – próba definicji*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Haftor D., Kajtazi M.** (2009), *What is Information Logistics? An explorative study of the Research Fronties of Information Logistics*, Linneus University Sweden.
- Kalisiak-Mędelska M.** (2016), *Logistyka informacji publicznej w jednostce samorządu terytorialnego* [w:] M. Kaczmarczyk (red.), *Jakość produktów i usług – perspektywa rynku komercyjnego i sektora publicznego*, Wydawnictwo Humanitas, Sosnowiec.
- Klein S.** (1993), *Information Logistics*, „Electronic Market”, Vol. 9–10.
- Kończak P., Wielgus P.** (2015), *Przepis na rewitalizację*, Fundacja dla Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz.
- Kuruj J., Wiśniewski R.** (2005), *Gospodarowanie i zarządzanie nieruchomościami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Lorens P.** (2015), *Współczesne przemiany struktury miast i obszarów metropolitalnych* [w:] A. Kalinowska (red.), *Miasto idealne – miasto zrównoważone*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy (2011), Komisja Europejska, Dykcja Generalna ds. Polityki Regionalnej.

**Magdalena Kalisiak-Mędelska**

**Michłowicz E.** (2008), *Logistyka a teoria systemów*, „Automatyka”, z. 2.

**Przywojska J.** (2016), *Rewitalizacja miasta. Aspekt społeczny*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Sasak J.** (2008), Zarządzanie informacją w urzędzie miasta, „Współczesne Zarządzanie”, nr 2.

**Sołtysik M.** (2003), *Zarządzanie logistyczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.

**Szołtysek J.** (2016), *Logistyka miasta*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.

**Turała M.** (2005), *Instrumenty finansowe procesu rewitalizacji*, „Problemy Zarządzania”, nr 4.

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

**Wallace A.F.C.** (1956), *Revitalization Movements*, „American Anthropologist”, Vol. 58, No 2.

**Wilk T.** (2010), *Rewitalizacja społeczna poprzez współczesną sztukę teatralną w ocenie reprezentantów (twórców i odbiorców) sztuki dramatycznej Legnicy, Nowej Huty i Wałbrzycha*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.

---

## Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego  
aldona\_podgorniak@interia.pl

## Justyna Trippner-Hrabi

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego  
hrabi@uni.lodz.pl

# Zarządzanie wiedzą w projektach rewitalizacji – przykład Łodzi

## Knowledge Management in Revitalization Projects on the Example of Lodz

**Abstract:** Revitalization is a process that requires accurate diagnosis of the needs of its customers in its planning phase as well as effective strategic management and coordination of its progress and monitoring of progress which should be supported by appropriate knowledge management techniques. In recent years, there has been a need for a new approach to the implementation of a variety of projects, including those undertaken in the public sector. It is the result of, among other things, changes occurring in the sphere of the surroundings of the entities. The aim of the article is to identify the scope of knowledge management in revitalization projects. The hypothesis has been formulated: In practice, revitalization projects use knowledge management elements, but they are not systemic. The presented material was collected by means of qualitative method and applied technique was secondary analysis of object literature, case study and analysis of contents of internal documents in selected projects of revitalization.

**Key words:** knowledge managamanet, revitalization

## Wstęp

Rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, realizowany w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji. Kompleksowość ta wynika ze złożoności i dynamiki systemu, jakim jest przestrzeń miejska, w której zachodzą przekształcenia fizyczne, społeczne, środowiskowe i gospodarcze. Rewitalizację należy postrzegać jako odpowiedź na możliwości i zmiany, jakie generuje konkretny obszar zdegradowany, co oznacza, że powinna mieć ona proaktywny charakter. W związku z tym rewitalizacja jako proces wymagający trafnej diagnozy potrzeb jej odbiorców w fazie jej planowania, jak i sprawnego zarządzania strategicznego i koordynowania jej przebiegiem oraz monitorowania postępów powinna być wspierana przez odpowiednie techniki zarządzania wiedzą.

W ostatnich latach wykształciła się potrzeba stosowania nowego podejścia w realizacji różnorodnych projektów, w tym także podejmowanych w sektorze publicznym. Jest ono rezultatem między innymi zmian występujących w sferach składających się na otoczenie celowe i ogólne podmiotów. Skutkuje to pojawieniem się nowego typu gospodarki – opartej na wiedzy, w której wiedza traktowana jest jako strategiczny zasób organizacji warunkujący jej prawidłowe funkcjonowanie i rozwój. Decydenci realizujący projekty, którzy chcą w lepszy sposób dostosować się do potrzeb klientów wewnętrznych i zewnętrznych, winni znać i odpowiednio implementować zarządzanie wiedzą w swojej działalności. Ważne jest również, by traktowali zarządzanie wiedzą jako proces, który składa się z komplementarnych etapów. Każdy z nich należy wyodrębnić, scharakteryzować i zaaplikować w nim inne metody kierowania.

Literatura dotycząca zarządzania wiedzą koncentruje się głównie na podmiotach prywatnych, rzadziej dotyczy zaleceń i rozwiązań dostosowanych do specyfiki organizacji publicznych [McAdam, Reid 2000]. W niektórych krajach (np. w Australii czy Wielkiej Brytanii) opracowano szczegółowe normy, stanowiące wytyczne dotyczące wdrażania zarządzania wiedzą w organizacjach publicznych [Ferguson 2006; Burford i Ferguson 2009; Hasan 2004; Nielsen 2014]. Rewitalizacja jako przedsięwzięcie inicjowane i koordynowane przez podmioty publiczne – głównie samorządowe, stanowi potencjalny obszar wdrażania systemowego podejścia do zarządzania wiedzą. Doświadczenia zagraniczne (Edynburg, Helsinki, Glasgow, Dublin) wskazują, że transfer wiedzy i jej tworzenie w rewitalizacji miejskiej umożliwiają w szczególności rozwiązania ICT w formie innowacyjnych platform współdziałania i budowania sieci partnerstw.

Celem artykułu jest identyfikacja zakresu zastosowania procesów oraz podmiotów zarządzania wiedzą w projektach rewitalizacji. Autorzy skonstruowali trzy podstawowe pytania badawcze: Jakie są etapy procesowego zarządzania wiedzą w projektach rewi-

talizacji i stosowane w nich narzędzia? Jakie są istotne podmioty zarządzania wiedzą w projektach rewitalizacji? Jakie czynniki zarządzania wiedzą wpływają w szczególności na projekty rewitalizacji? W odniesieniu do tak postawionych pytań badawczych sformułowano następującą hipotezę: W praktyce realizacji projektów rewitalizacji stosuje się elementy zarządzania wiedzą, nie mają one jednak charakteru systemowego. Prezentowany materiał został zebrany za pomocą metody jakościowej, a zastosowane techniki to: wtórna analiza literatury przedmiotu, studium przypadku oraz analiza treści dokumentów wewnętrznych w wybranych przedsięwzięciach rewitalizacji. Analizą studium przypadku objęte zostały przedsięwzięcia rewitalizacyjne prowadzone przez miasto Łódź, w szczególności stosowane rozwiązania w obszarze współpracy z interesariuszami rewitalizacji, procedury konsultacji społecznych, udział ekspertów.

## Istota zasobu wiedzy

Jak pisze P.F. Drucker, wiedzy nie można traktować na równi z materialnymi czynnikami organizacji, tj.; ziemią, maszynami, nieruchomością itp. Jest ona obecnie najważniejszym zasobem podmiotów, który można uznać za niefinansowy kapitał danej jednostki. Taka organizacja skupia w swoich szeregach wybitnych specjalistów legitymujących się wielorakimi kompetencjami, których można nazwać pracownikami wiedzy [Drucker 2006, ss. 67–75]. Są to osoby, które w swojej pracy wykorzystują zdolności intelektualne, a nie siłę fizyczną czy umiejętności manualne. Należy zatem zastanowić się nad definicją wiedzy, która jest powszechnie stosowana i również kreowana przez zatrudnionych. „Wiedza jest zastosowaniem informacji w praktyce. Wiedza to płynne połączenie doświadczenia, wartości, informacji o kontekście oraz eksperckiego wglądu w jakieś zagadnienie, które zapewnia ramy dla oceny i włączania nowych doświadczeń i informacji. Wiedza jest pełnym wykorzystaniem informacji i danych połączonych z potencjałem ludzkich umiejętności, możliwości, pomysłów, zaangażowania i motywacji. Mądrość jest to połączenie wiedzy, intuicji i doświadczenia” [Grudzewski, Hejduk 2004, s. 73]. Z kolei według K. Sunesona i I. Heldala wiedza jest subiektywną interpretacją danych, czyli jej finalny kształt zależy w dużej mierze od osobistych doświadczeń, zdolności, percepcji etc. ją stosujących [Suneson, Heldal 2010, ss. 429–438]. Omawiając zagadnienia dotyczące wiedzy, często używa się zamiennie terminów „dane”, „informacje” i „mądrość”, które jednak nieznacznie różnią się od siebie. Dane to surowe nieprzetworzone liczby, znaki, symbole, słowa. Informacje z kolei to dane, które zostały wyselekcjonowane i uporządkowane dla danego kontekstu w zależności od zaistniałej potrzeby. Wiedza natomiast, jak już wspomniano wyżej, jest subiektywną interpretacją informacji wzbogacaną o doświadczenie, umiejętności, intuicję czy kompetencje osób ją wdrażających, czyli

jest ściśle skorelowana z osobą ją posiadającą. Mądrość jest chęcią uczenia się, tworzenia rozwiązań oraz umiejętnością pozyskiwania wiedzy.

Warto zastanowić się nad cechami wiedzy, która odgrywa pierwszoplanową rolę w realizacji projektów różnego typu. Osoby odpowiedzialne za realizację celów winny być świadome jej cech, by w lepszy sposób wykorzystać poszczególne jej właściwości. Zasób ten jest nieuchwytny, co oznacza, że w każdej chwili może się ulotnić, przez co trudno go też zmierzyć. Wiedza ma charakter niewyczerpalny, ze względu na fakt, że się nie zużywa, a wręcz odwrotnie – w procesie wykonywanych działań wiedzy przybywa. Powyższe uwypukla kolejną cechę tego zasobu, a mianowicie to, że szybko się on dezaktualizuje. Dlatego podczas uzupełniania braków w wiedzy należy pamiętać, że jej gromadzenie i pozyskiwanie może wymagać stosunkowo długiego przedziału czasowego. Jednakże zagrożeniem może okazać się też jej nadmiar, gdyż zbyt duży zasób wiedzy może stać się bezużyteczny dla danej jednostki. Charakterystyczną cechą wiedzy jest również to, że może być aplikowana, używana w tym samym czasie przez różnych graczy danego projektu.

Analizując literaturę przedmiotu, najczęściej spotyka się podział wiedzy na jawną (ang. *explicite knowledge*) i ukrytą (ang. *Tacit knowledge*). Ta pierwsza ma charakter formalny, co oznacza, że może być przedstawiona do wiadomości ogółu przy użyciu przyjętej kodyfikacji, w której wykorzystuje się na przykład symbole, znaki, muzykę etc. Dzięki temu może być ona łatwo przekazywana, powielana, czyli nie ma znaczących barier w dostępie do niej dla pracowników wykonujących różne obowiązki w danym projekcie. Wiedza cicha ma charakter mniej formalny. W organizacji wiadomo, że taka istnieje, zatrudnieni często z niej korzystają, jednakże nie jest ona nigdzie zapisana i oficjalnie przekazywana. Jest gromadzona wraz z nabywanym doświadczeniem i ściśle powiązana z osobą ją stosującą. Jako przykład można podać mniej formalne sposoby wykonywania danego działania, jednak skuteczniejsze niż te oficjalne, zapisane w procedurach. Mogą to być również tradycje, nawyki realizacji działań przypisane do danego zatrudnionego, zespołu lub całej organizacji. Ze względu na powyższe trudno ją magazynować, a odejście danej osoby z podmiotu może grozić utratą danej wiedzy cichej. „Wiedza ukryta może być ujmowana w dwóch wymiarach: pierwszy – techniczny – obejmuje niesformalizowane i trudne do wykrycia umiejętności i zdolności; drugi – poznawczy – składa się ze schematów, modeli mentalnych, przekonań i spostrzeżeń, które przyjmuje się za oczywiste” [Beyer 2011, s. 14].

Odnosząc powyższy podział wiedzy do projektów rewitalizacji, można wyróżnić zasoby wiedzy jawnej, będącej w posiadaniu władz lokalnych i jej administracji. Wiedza ta dotyczy obszaru rewitalizowanego i pochodzi głównie ze statystyk publicznych, danych dostępnych w jednostkach organizacyjnych czy też wcześniej przeprowadzonych diagnoz na potrzeby opracowania dokumentów strategicznych. Wiedza ukryta z kolei bę-

dzie interpretowana jako wiedza pozostająca w posiadaniu społeczności lokalnej i innych interesariuszy tego procesu, często o charakterze subiektywnym, dotycząca występujących na obszarze objętym rewitalizacją problemów oraz możliwych sposobów ich rozwiązania. Sytuację przedstawia tabela 1. Procedury umożliwiające wygenerowanie wiedzy ukrytej i przekształcenie jej w wiedzę jawną wymagają zastosowania technik partycypacji i wdrożenia procesu korelacji. Jest to jednocześnie warunek powodzenia projektów rewitalizacji, zaprojektowania odpowiednich działań i ich skutecznego wdrożenia.

**Tabela 1. Zasoby wiedzy w projektach rewitalizacji**

Wiedza	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Jawna	regulaminy procedury bazy danych programy strategiczne i operacyjne organizacja i koordynacja procesu re- witalizacji	media (prasa, telewizja, radio, Internet) otoczenie prawne: np. Ustawa o rewitalizacji, Ustawa o pomocy społecznej, Krajowa Polity- ka Miejska, gminny program rewitalizacji otoczenie społeczne: trendy demograficzne, trendy społeczne otoczenie gospodarcze: paradygmaty rozwoju lokalnego, procesy metropolizacji dobre praktyki rewitalizacji
Ukryta	kapitał ludzki pracowników admini- stracji samorządowej (indywidualny i zespołowy) kapitał ludzki władz lokalnych doświadczenie urzędników doświadczenie pracowników jedno- stek organizacyjnych urzędu	mieszkańcy miasta mieszkańcy obszaru zdegradowanego środowiska naukowe, eksperci organizacje pozarządowe przedsiębiorcy eksperti rewitalizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Leja 2004, s. 57].

Podczas realizacji projektów należy znać również kryterium przedmiotowe podzia-  
łu wiedzy.

- a)** Wiedza *know-how* (*wiem jak*) – tym określeniem charakteryzuje się wiedzę opera-  
cyjną i odnosi się ją do zdolności zatrudnionych; jest więc utożsamiana z umiejętnością  
wykonania czegoś. Jest gromadzona w umysłach pracowników i nabywana, powięk-  
szana wraz ze zdobytym doświadczeniem.
- b)** Wiedza *know-what* (*wiem co*) – również ma charakter operacyjny. Jest to wiedza  
podstawowa, aplikowana w codziennym działaniu. Jej znaczenie jest bardzo bliskie in-  
formacji, łatwo ją artykułować (np. w słowach) i przekazywać innym.
- c)** Wiedza *know-why* (*wiem dlaczego*) – definiuje rzeczywistość i wyjaśnia złożoność  
otoczenia danego zadania.
- d)** wiedza *know-who* (*wiem kto*) – opisuje dane osoby, dzięki niej podmioty posiada-  
ją informacje, kto jest kim, jaką rolę odgrywa i jaką wiedzą dysponuje [Evans 2005,  
ss. 30–33].



## Procesowe zarządzanie wiedzą

Zarządzanie wiedzą należy traktować jako proces, a nie oderwane i niepowiązane ze sobą czynności. Charakterystyka procesu uwypukla komplementarność jego poszczególnych elementów. Ważne jest, by zastanowić się nad specyfiką danych etapów i implementować właściwe narzędzia zarządcze dopasowane do potrzeb i występujących problemów.

Do zadań operacyjnych zarządzania wiedzą składających się na cały proces można zaliczyć:

- Analizę luk – pierwszym etapem jest przeprowadzenie diagnozy, której zadaniem jest uświadomienie braków w wiedzy posiadanej przez dany podmiot czy osoby. Można stosować w tym podejściu benchmarking (wewnętrzny, konkurencyjny lub funkcjonalny), by określić rodzaj, wielkość, ilość wiedzy posiadanej przez innych graczy rynkowych oraz ustalić poziom deficytu w nadanym podmiocie.
- Identyfikowanie (lokowanie) wiedzy – odbywa się poprzez analizę otoczenia organizacji i umiejscowienie wiedzy, która będzie przydatna przy realizacji zadań. Winno się również zdiagnozować sytuację wewnątrz organizacji, by móc określić, czy potrzebny zasób znajduje się w jakiejś jego części lub jest posiadany przez konkretnego pracownika.
- Przepływ wiedzy – dzieli się na cztery podprocesy – pozyskiwanie, udostępnianie, rozpowszechnianie i dzielenie się. Pierwszy z nich może dotyczyć zdobywania wiedzy z otoczenia organizacji poprzez na przykład uczestnictwo zatrudnionych w szkoleniach, konferencjach czy sympozjach. Można ją również nabywać dzięki obserwacji konkurencji lub innych podmiotów. Pozyskiwanie wiedzy zachodzi również wewnątrz organizacji przy wykorzystaniu formalnych i nieformalnych kanałów przepływu informacji [Handzi, Zhou 2005, s. 120]. Drugi podproces jest odwrotnością pierwszego, w którym organizacja przekazuje informacje wybranym zatrudnionym, współkooperantom lub innym podmiotom z otoczenia. Dostarczanie usługi lub sprzedaż produktu graczom rynkowym jest również formą udostępniania wiedzy. Ten etap jest bardzo ważny w szczególności dla podmiotów współpracujących z innymi organizacjami na zasadzie sieci, w przypadku której kluczowa jest obustronna wymiana informacji. Trzeci podproces, stanowiący zaawansowaną formę udostępniania, to rozpowszechnianie wiedzy. Jego podstawowym zadaniem jest stworzenie z danego zasobu wiedzy ogólnodostępnej, poprzez wykorzystanie na przykład stron internetowych, artykułów w czasopiśmie czy ogólnodostępnych oprogramowań. Takie podejście ma za zadanie upowszechnienie informacji, które chcemy, by dotarły do jak największego grona odbiorców. Można powiedzieć, że rozpowszechnianie jest formą reklamy istotnych aspektów z punktu widzenia organizacji czy pojedynczych zatrudnionych [Mikuła 2006]. Dzielenie się wiedzą polega na jej przekazywaniu innym osobom w procesach komunikacyjnych. Jest ono kluczowe dla osób zarządzających projektami, po-

nieważ brak barier w dzieleniu się tym zasobem umożliwia sprawniejsze wykonywanie zadań, zmniejszenie kosztów realizacji działań czy powiększanie zasobów wiedzy organizacyjnej. Z punktu widzenia pracowników występuje wiele barier dzielenia się wiedzą, np. obawa o utratę stanowiska, niechęć do uczenia innych, brak zaufania między zatrudnionymi czy niewłaściwie stosowany system motywacyjny w danej organizacji.

- Gromadzenie wiedzy – jest usystematyzowanym procesem zbierania tego zasobu. Ważne, by wiedza – w szczególności jawna – była odpowiednio skodyfikowana, co przyczyni się do jej łatwiejszego gromadzenia. Nośnikami wiedzy mogą być notatki, książki czy bazy danych (nie tylko informacje o naszej organizacji, ale również te o podmiotach z otoczenia) [Mikuła 2006].

- Selekcjonowanie wiedzy – jest swego rodzaju uporządkowaniem zgromadzonego zasobu z punktu widzenia użyteczności czy pełnionej funkcji. Dlatego można wyróżnić podział ze względu na czas (wiedza dotycząca przeszłości, przyszłości lub teraźniejszości), pełnioną funkcję (zaopatrzenie, finanse), skalę dostępności (ograniczona, ogólnie dostępna).

- Tworzenie wiedzy – jest podprocesem kreowania rozwiązań o charakterze innowacji pierwotnych i wtórnych. W obecnych relacjach rynkowych – ze względu na konieczność efektywnego i skutecznego wykorzystania zasobów, obsługi klienta czy inicjowania nowych rozwiązań – jest on bardzo ważnym etapem, nie tylko dla podmiotów biznesowych, ale również tych z sektora publicznego. Tworzenie wiedzy może odbywać się w podmiotach zewnętrznych, ale również poprzez wykorzystanie dostępnych zasobów ludzkich danej organizacji, w procesach heurystycznych metod kreowania rozwiązań [Gupta Sharma 2004, s. 201].

- Dopasowanie wiedzy – etap ma na celu kompatybilne łączenie rozproszonej wiedzy w organizacji. Istotne jest, by w tym procesie umiejętnie łączyć wiedzę już istniejącą z tą nowo pozyskaną. Sporym marnotrawstwem jest zapominanie o użyteczności istniejących już zasobów, wykorzystywanie jedynie wiedzy nowo zdobytej, której pozyskiwanie jest niejednokrotnie bardzo kosztowne.

- Kodowanie wiedzy – ma na celu umożliwienie jej zapisywania, tak by mogła być wykorzystywana w przyszłości przez różnych pracowników. Kodowanie winno być zrozumiałe dla osób później ją stosujących. Zapisywanie zapobiega również jej utracie ze względu na różne awarie lub zapomnianiu w przypadku niezbyt częstego jej użytkowania. Powszechnie stosowane w organizacjach są bazy wiedzy, do których dostęp w różnym zakresie mają poszczególni pracownicy w zależności od potrzeby jej stosowania czy posiadanych uprawnień. Należy pamiętać, że wiedzę ukrytą winno się przekształcić, w miarę możliwości, w jawną, by zminimalizować jej utratę, gdy na przykład pracownik odejdzie na emeryturę lub przebywa na długoterminowym zwolnieniu.

- Magazynowanie wiedzy – zadaniem opisywanego etapu jest przechowywanie tego zasobu w celu wykorzystania go w przyszłości. W zależności od formy zakodowania inny będzie również system magazynowania wiedzy. Należy systematycznie przeglądać przechowywaną wiedzę, by wyeliminować tę już niepotrzebną.
- Aplikowanie wiedzy – czyli stosowanie jej w zależności od zaistniałych potrzeb, o charakterze operacyjnym, taktycznym i strategicznym. Najczęściej wykorzystywana jest do rozwiązywania pojawiających się bieżących problemów.
- Ocenianie (badanie użyteczności) wiedzy – czyli sprawdzanie jej przydatności, użyteczności poprzez pilotaże, eksperymenty. Każda organizacja powinna badać wyniki stosowanej wiedzy oraz pochodne produkty i usługi, by lepiej dopasować w przyszłości swoją ofertę dla klientów wewnętrznych i zewnętrznych.
- Dzielenie się wiedzą – powinno obejmować wszystkich członków organizacji, ponieważ ma fundamentalne znaczenie dla jej funkcjonowania i rozwoju. W podmiotach gospodarujących pracują różni ludzie posiadający odmienne specjalizacje, jednak każdy z nich powinien mieć poczucie, że najlepiej jest wtedy, gdy posiadane z osobna informacje użyte są w sposób komplementarny, wykorzystując efekt synergii pracy zespołowej. Dzielić można się wielorakimi aspektami, np. historią, wartościami, doświadczeniem, celami, informacjami etc. Zadaniem menedżerów realizujących projekty jest zidentyfikowanie barier przekazywania wiedzy, a następnie, w miarę możliwości, ich minimalizowanie, propagowanie oraz rozpowszechnianie postaw sprzyjających dzieleniu się tym zasobem.

## **Współpraca w rewitalizacji jako mechanizm przepływu i tworzenia wiedzy**

Jedną z zasad realizacji przedsięwzięć rewitalizacji wynikających z Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji jest kooperacja wszystkich jej interesariuszy. Są nimi podmioty reprezentujące sektor społeczny, prywatny i publiczny, do których zaliczyć należy: mieszkańców obszaru objętego rewitalizacją, właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego, pozostałych mieszkańców gminy, podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego czy inne podmioty publiczne. Współpraca z interesariuszami powinna odbywać się w formie partycypacji społecznej w trybie konsultacji społecznych na każdym etapie procesu rewitalizacji (diagnozy miasta oraz wyznaczania obszaru zdegradowanego i rewitalizowanego, tworzenia gminnego programu rewitalizacji, jego wdrażania i monitorowania).

Można mówić zatem o konieczności podjęcia kolektywnego wysiłku w celu właściwej diagnozy problemów na obszarach zdegradowanych i wypracowania skutecznych rozwiązań [Roberts, Sykes, Granger 2000, s. 25]. Współpraca przy przedsięwzięciach rewitalizacji powinna przybierać także charakter międzysektorowych partnerstw, jako formy współzarządzania lokalnego [Hemphill, McGreal, Berry, Watson, Leadership 2006]. Zalecane są zarówno inicjatywy partnerskie oddolne (*bottom-up*), jak i odgórne (*top-down*). Partnerstwo w rewitalizacji postrzegane jest jako sposób redukcji biurokracji, promowania decentralizacji i partycypacji społecznej [Mayo, Taylor 2001, ss. 39–56]. Można zatem powiedzieć, że zapisy ustawy wprowadzające reżim współpracy międzysektorowej wpisują się w europejski model prowadzenia przedsięwzięć rewitalizacji.

Współpraca i budowanie szerokich partnerstw stanowią niezbędny i zasadniczy element procesów rewitalizacji, zapewniający jej skuteczność i powodzenie. Z perspektywy rozważań podjętych w artykule wydają się one istotne także z tego względu, że umożliwiają wymianę zasobów pomiędzy współdziałającymi partnerami, z których szczególnie istotna jest wiedza. Współpraca pozwala nie tylko wymieniać informacje i wiedzę, ale także, na skutek efektu synergicznego, wygenerować nowe ich zasoby.

Odnosząc się do omówionych celów procesowego zarządzania wiedzą, można stwierdzić, że partycypacyjna współpraca z interesariuszami na etapie diagnozy miasta i formułowania gminnego programu rewitalizacji pozwala zarządzać oddolnym przepływem wiedzy w tych przedsięwzięciach. Po pierwsze, procedury konsultacyjne umożliwiają pozyskiwanie wiedzy na temat istniejących problemów społecznych na obszarze rewitalizowanym, potrzeb społeczności zamieszkującej ten obszar, oczekiwań mieszkańców spoza obszaru rewitalizowanego, sposobów rozwiązania zidentyfikowanych problemów. Istotne jest komplementarne pozyskiwanie wiedzy od różnego typu interesariuszy, nie tylko mieszkańców objętych procesami rewitalizacji społecznej, ale także innych podmiotów funkcjonujących na danym terenie i łączenie tej wiedzy z wiedzą będącą w posiadaniu administracji samorządowej oraz wiedzą ekspercką.

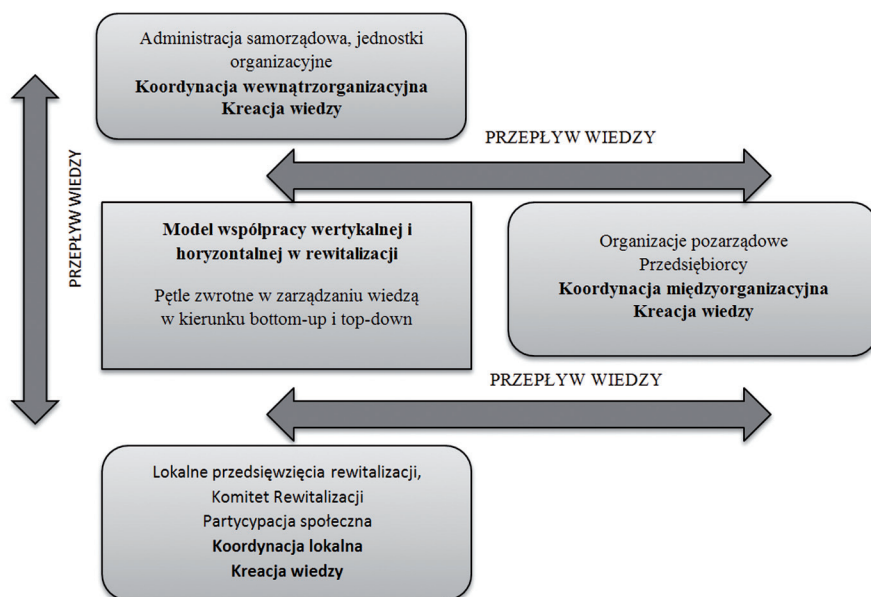
Warto podkreślić, że stosowane metody i techniki partycypacji społecznej mogą nie tylko przyczynić się do generowania nowych zasobów informacji (wymienione w ustawie zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie gminy w Biuletynie Informacji Publicznej, spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjne, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych), ale także kreowania innowacyjnych rozwiązań. Przykładem szczególnego rozwiązania w planowaniu procesu rewitalizacji może być platforma crowdsourcingowa pozwalająca na generowanie nowych pomysłów, bazując na kreatywności i tak zwanej wiedzy tłumu.

Udostępnianie wiedzy w projektach rewitalizacji powinno przebiegać w wielu kierunkach. Należy założyć, że interesariusze rewitalizacji, władze i administracja samorządowa oraz eksperci zaangażowani w przedsięwzięcia rewitalizacyjne tworzą sieć powiązań, która służy wymianie wiedzy. Po pierwsze, informacja na temat istoty, celów, zasad prowadzenia rewitalizacji wynikających z ustawy oraz przebiegu tego procesu musi być skierowana do głównych interesariuszy, czyli mieszkańców (*top down*). Szczególną rolę odgrywać powinny w tym przypadku władze samorządowe, które mogą do tego celu wykorzystać metody partycypacji. Kolejny kierunek udostępniania wiedzy powinien przebiegać od podmiotu organizującego proces partycypacji społecznej do ekspertów zaangażowanych w przedsięwzięcie (pochodzących z administracji samorządowej, ośrodków naukowo-badawczych), podmiotów zarządzających rewitalizacją ( w postaci wydziałów lub referatów w urzędzie, powołanych do tego celu spółek miejskich lub zaangażowanych operatorów zewnętrznych), jak i innych podmiotów zainteresowanych rewitalizacją. W tym przypadku udostępniane są nie tylko projekty konsultowanych dokumentów, ale także informacja podsumowująca przebieg i wyniki konsultacji oraz wynikające z nich zmiany dokumentów.

Rozpowszechnianie wiedzy w projektach rewitalizacji powinno odbywać się za pomocą dedykowanych temu procesowi stron internetowych. Jednocześnie strony te mogą stanowić miejsce gromadzenia wiedzy (np. centrum wiedzy o rewitalizacji).

Kolejną płaszczyzną kooperacji gminy z interesariuszami jest komitet rewitalizacji. Stanowi on forum współpracy i dialogu kooperantów z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniodawczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Komitet ten może odgrywać istotną rolę w procesie dzielenia się wiedzą. Z tego względu niezwykle istotny jest sposób wyłonienia członków tego zespołu, gwarantujący reprezentację wszystkich środowisk zaangażowanych w rewitalizację. Opisujący problem przedstawia rysunek 1.

**Rysunek 1. Proces przepływu wiedzy w projektach rewitalizacji**



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Larsen, Engberg 2011, ss. 114–126].

## Projekty rewitalizacji Łodzi – dobre praktyki w zakresie zarządzania wiedzą

Przegląd możliwych technik zarządzania wiedzą w projektach rewitalizacji został dokonany na podstawie analizy doświadczeń miasta Łodzi w tym zakresie. Wybór Łodzi do badania uzasadnia kilkuletnie doświadczenie miasta w realizacji przedsięwzięć rewitalizacji w ramach projektu pilotażowego oraz zaawansowanych działań na podstawie obowiązujących uregulowań prawnych. Analizą objęto techniki i procedury partycypacji społecznej, współpracy z ekspertami i innymi interesariuszami, procedury powołania komitetu rewitalizacji, zapisy gminnego programu rewitalizacji. Na ich podstawie zidentyfikowano szereg narzędzi zarządzania wiedzą, które prezentuje tabela 2. Zostały one przypisane do określonych etapów procesowego zarządzania wiedzą.

**Tabela 2. Techniki zarządzania wiedzą w łódzkiej rewitalizacji**

Etapy procesowego zarządzania wiedzą	Łódź
Analiza luk wiedzy	Badania naukowe, analizy
Identyfikowanie wiedzy	inwentaryzacja wiedzy zawartej w programach: Polityka Społeczna dla Łodzi 2020+ oraz Polityka Rozwoju Przestrzennego Łodzi inwentaryzacje i ekspertyzy techniczne analiza dobrych praktyk badania naukowe program animacyjny analiza danych pochodzących ze statystyk publicznych i administracji publicznej
Przepływ wiedzy	konsultacje społeczne z interesariuszami, w tym cyfrowe badania w działaniu forum internetowe gazeta rewitalizacji wydarzenia naukowe, konferencje Komitet Dialogu Obywatelskiego ds. Rewitalizacji, Komitet Rewitalizacji działania edukacyjne punkt informacyjny dla mieszkańców centrum konsultacyjne współpraca z ekspertami zespół ds. rewitalizacji szkolenia pracowników w zakresie rewitalizacji latarnik rewitalizacji
Gromadzenie wiedzy	strona internetowa: <a href="http://uml.lodz.pl/rewitalizacja">uml.lodz.pl/rewitalizacja</a> Centrum Wiedzy Rewitalizacja raporty z konsultacji mapy materiały edukacyjne dla mieszkańców biuro ds. rewitalizacji
Tworzenie wiedzy	współpraca z ekspertami badania naukowe spacery badawcze
Ocenianie wiedzy	kryteria oceny prawidłowości przebiegu procesu

Źródło: opracowanie własne.

W zarządzaniu rewitalizacją w Łodzi można dostrzec charakterystyczne etapy spirali wiedzy opracowanej przez I. Nonaka i H. Takeuchiego. Dzięki odpowiednim technikom współpracy (międzysektorowej, międzyorganizacyjnej) dochodzi do przekształcenia wiedzy ukrytej w jawną, które wspierane jest przez proces doskonalenia pracowników (szkolenia w zakresie rewitalizacji). Na bazie wiedzy jawnej generowana będzie nowa wiedza ukryta. Jednocześnie ma miejsce przenikanie się zadań pracowników poprzez zaangażowanie w prace zespołu ds. rewitalizacji [Sopińska, Wachowiak 2006].

W łódzkim procesie rewitalizacji największy nacisk został położony na pozyskiwanie wiedzy, które ma na celu identyfikację i kodyfikację wiedzy o obszarze rewitalizowanym dostępną zarówno w urzędzie, jak i w otoczeniu. Jest ona podstawą do opracowywa-

nia skutecznych rozwiązań i tworzenia nowej wiedzy oraz generowania innowacji (latarnicy rewitalizacji). Zidentyfikowane zostały także liczne narzędzia służące rozpowszechnianiu wiedzy, głównie wśród społeczności lokalnej, ale także wśród pracowników urzędu. Elementem łączącym te dwa etapy zarządzania wiedzą jest przyswajanie i aplikacja wiedzy, które znajduje wyraz w gminnym programie rewitalizacji.

## Wnioski

Zarządzanie wiedzą jest niezbędnym elementem zarządzania przedsięwzięciami rewitalizacji. Proces ten należy traktować jako zintegrowany, co oznacza, że narzędzia zarządzania wiedzą powinny być dostosowane do etapu przedsięwzięcia rewitalizacyjnego (diagnozy miasta, planowania, wdrażania i monitorowania) i odnosić się do poszczególnych etapów procesowego zarządzania wiedzą (zob. tabelę 3).

**Tabela 3. Narzędzia procesowego zarządzania wiedzą w projektach rewitalizacji**

Etap procesu zarządzania wiedzą	Narzędzia
analiza luk	konsultacje z ekspertami
identyfikowanie wiedzy	inwentaryzacja wiedzy w urzędzie i podległych mu jednostkach organizacyjnych przegląd strategii i programów rozwoju
przepływ wiedzy	przepływ wiedzy w wyniku współpracy z interesariuszami oraz w ramach partnerstw przepływ wiedzy w ramach urzędu, między jednostkami organizacyjnymi i zespołami zarządzającymi rewitalizacją
gromadzenie wiedzy	bazy danych, techniki gromadzenia informacji, platformy danych, aplikacje, raporty, w tym z konsultacji społecznych, z monitoringu, materiały szkoleniowe
tworzenie wiedzy	techniki generowania innowacji, w tym crowdsourcing, <i>design thinking</i> badania <i>actionresearch</i>
ocenie wiedzy	procedury monitoringu, gromadzenie i analiza wskaźników kontekstowych, analiza wskaźników

Źródło: opracowanie własne.

Analiza literatury przedmiotu na temat rewitalizacji i dobrych praktyk w tym zakresie pozwoliła wyodrębnić następujące czynniki zarządzania wiedzą w przedsięwzięciach rewitalizacji:



- otwartość na współpracę i partnerstwa międzysektorowe odgrywające istotną rolę w dwukierunkowym przepływie wiedzy pomiędzy administracją samorządową a interesariuszami rewitalizacji, a także w kreowaniu nowej wiedzy;
- sieci powiązań międzyorganizacyjnych – stanowiące podstawę dla zawiązania partnerstw międzysektorowych;
- skład komitetów rewitalizacji i kryteria ich wyłaniania;
- integracja rewitalizacji z innymi politykami i programami miejskimi – stanowiąca sposób łączenia wiedzy jawnej w procesach rewitalizacji;
- sieci wiedzy na temat rewitalizacji – umożliwiają powiązanie i wymianę wiedzy pomiędzy ekspertami, ośrodkami naukowo-badawczymi, urzędami wdrażającymi przedsięwzięcia rewitalizacji, zapewniając międzyorganizacyjne uczenie się; można je również identyfikować w ramach danego urzędu i rozumieć jako powiązania i wymianę wiedzy pomiędzy pracownikami urzędu i jednostek organizacyjnych w zakresie rewitalizacji, które zapewniają uczenie się wewnątrzorganizacyjne;
- kultura organizacyjna urzędu – dominacja takich wartości i postaw wśród pracowników, jak chęć poszerzania swojej wiedzy, chęć pracy zespołowej, ponadto decentralizacja uprawnień na pracowników i ich samodzielność sprzyjają procesom uczenia się w rewitalizacji;
- przyjęty model zarządzania i koordynacji rewitalizacją – zdecentralizowane zarządzanie oraz koordynacja pozioma w ramach zespołów i sieci zwiększa elastyczność reagowania, ułatwia przepływ informacji, sprzyja dzieleniu się wiedzą;
- technologie informacyjno-komunikacyjne – ich zastosowanie wspiera i ułatwia proces przepływu wiedzy oraz jej gromadzenia.

## Bibliografia

**Beyer K.** (2001), *Wiedza jako kluczowy zasób w nowej gospodarce* [w:] *Przedsiębiorstwo zorientowane na wiedzę*, Wł. Janasz (red.), Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 21, Szczecin.

**Drucker P.F.** (2006), *The Effective Executive: The Definitive Guide to Getting the Right Things Done*, HarperBusiness, New York.

**Evans Ch.** (2005), *Zarządzanie wiedzą*, PWE, Warszawa

**Grudzewski W.M. Hejduk I.K.** (2004), *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwach*, Difin, Warszawa.

Gupta Sharma (2004), *Creating Knowledge based organizations*, Idea Group Inc Calgary.

**Handzic M. Zhou A.** (2005), *Knowledge Management 1st Edition*, Chandos Publishing Elsevier Ltd, Amsterdam.

**Hemphill L, McGreal S., Berry J., Watson S.** (2006) *Leadership, Power and Multisector Urban Regeneration Partnerships*, "Urban Studies", Vol. 43, Iss. 1.

**Sunesson K. and Haldal I.** (2010), *Knowledge Barriers When Launching new Telecommunications for Public Safety*, In proceedings from *The 7th International Conference on Intellectual Capital, Knowledge Management & Organisational Learning*, The Hong Kong Polytechnic University, Hong Kong, China, 11–12 November

**Leja K.** (2004), *Identyfikacja elementów zarządzania wiedzą w wyższej uczelni* [w:] *Zarządzanie wiedzą w szkolnictwie wyższym*, A. Szuwarzyński (red.), Wydział Zarządzania i Ekonomii, Politechnika Gdańska, Gdańsk.

**Larsen J.N., Engberg L.A.** (2011), *Organisational change and knowledge management in urban regeneration planning*, "Danish Journal of Geoinformatics and Land Management", Vol. 46, No. 1.

**Ferguson S.** (2006), "AS 5037 – 2005: *Knowledge Management Blueprint for Australian Organisations?*", "The Australian Library Journal", Vol. 55, No. 3.

**Burford S., Ferguson S.** (2009), *Managing Knowledge by Intention: The Role of Standards, Frameworks and Models*, "Actkm Online Journal of Knowledge Management", Vol. 5, Iss. 1.

**Mayo M., Taylor M.** (2001), *Partnerships and Power in Community Regeneration* [w:] S. Balloch, M. Taylor (eds.), *Partnership Working, Policy and Practice*, Bristol, The Policy Press.

**Nielsen P.A.** (2014), *Learning from Performance Feedback: Performance Information, Aspiration Levels, and Managerial Priorities*, Public Administration".

**Roberts P., Sykes H., Granger R.** (red.) (2006), *Urban regeneration*, 2<sup>nd</sup> edition, Sage London.

**McAdam Rodney, Reid Renee** (2000), *A comparison of public and private sector perceptions and use of knowledge management*, "Journal of European Industrial Training", Vol. 24, Iss. 6, pp. 317–329.

### **Bibliografia elektroniczna**

**Mikuła B.** (2006), *Zadania organizacji w zakresie zarządzania wiedzą*, „E-mentor”, nr 5(17), Warszawa, [online], <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/17/id/368>, dostęp: 30.04.2017

**Sopińska A., Wachowiak P.** (2006), *Modele zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie*, „E-mentor”, nr 1(14), [online], <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/14/id/275>, dostęp: 11.10.2017.

**Hasan H.M.** (2004), *Bottling Fog: Conjuring up the Australian KM Standard*, Research Online, University of Wollongong, [online], <http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1360&context=commpapers>, dostęp: 02.06.2017.

---

## Justyna Przywojska

University of Lodz, Faculty of Economics and Sociology  
jprzywojska@o2.pl

## Iwona Wieczorek

University of Lodz, Faculty of Economics and Sociology<sup>1</sup>  
iwona.wieczorek@nist.gov.pl

# Can Local Community Be Smart and Inclusive? Governance and Innovations in Local Social Policy in Poland

**Abstract:** The aim of the article is to explain and interpret social aspects of the concept of a smart city and also indicate methods and tools for creating intelligent community within local social policy. The article will also discuss the paradigm of public governance in local social policy which, as it can be claimed, is a boundary condition for social innovations. In the introductory part of the article we present a review of current concepts of local development, especially the concept of a smart city, we explain the meaning of the term of social innovations and we also briefly characterize the idea and meaning of the paradigm of public governance for local social policy. In the empirical part of the article we describe new global trends in intelligent development of local communities.

**Key words:** smart city, local social policy, governance, social innovation

---

<sup>1</sup> Author is The Director of the National Institute of Local Government

## Introduction

The aim of the article is to explain and interpret social aspects of the concept of a smart city and also indicate methods and tools for creating intelligent community within local social policy. The article also discusses the paradigm of public governance in local social policy which, as it can be claimed, is a boundary condition for social innovations.

In the introductory part of the article we characterize the idea and meaning of the paradigm of public governance for local social policy, we present a review of current concepts of local development, especially the concept of a smart city, and we also explain briefly the meaning of the term of social innovations. In the empirical part of the article we describe new global trends in intelligent development of local communities exemplified by a case study of Brzeziny – a small Polish town (12 500 inhabitants) which is a model live laboratory where components of a smart city are implemented in Poland. In particular, we describe solutions applicable in social economy, revitalization of towns, social participation, inter-sector cooperation in social policy as well as prevention of various forms of social exclusion of residents. Finally, referring to foreign examples and the mentioned case study, we present recommendations and suggestions concerning changes in the ways local social policy is organized.

## Governance in local social policy: towards partnerships participation and innovation

Social policy implemented by local municipalities and counties in Poland is primarily considered from the point of view of social issues, living conditions, expectations and aspirations of citizens. The area of its interests and impact includes social assistance, employment issues, meeting the housing needs, equal educational opportunities, providing access to health care and preventive care, multi-faceted family support. The actions of a bailout and activating character are aimed at reducing the effects of poverty and social exclusion and to stimulate local development.

Modern local government social policy, as a practical activity, is carried out in units of local government, and we find it in a phase of transition from the traditionally understood local affairs management to the modern and participatory local governance. This means the evolution of the style of public management from *government to governance* [Przywojska 2014]. *Government* means power which is exercised by the local elite: officials, politicians and other relevant actors making decisions about public affairs in the community on the basis of formal procedures and institutions. On the other hand, *governance* is a multidimensional and dynamic process in which the public sector, private

and civil constructs, deconstructs and reconstructs the plane and the area of their interaction, using the instruments of public management.

This means a temporary, voluntary sharing of development and operational objectives by stakeholders' cooperation [Hudon, Rouillard 2015]. The *governance* model of the involvement of different categories of stakeholders is aimed to shape the networking, partnerships and flexible systems (capable of rapid responses to changes in a turbulent environment). In this model particularly important seems to be categories such as: trust, civil society and social capital. Negotiated partnership activities are aimed to serve social inclusion: to get closer ties between members of the local community, strengthen and integrate communities, exchange knowledge and, consequently, stimulate local development and foster the creation of social innovation [Amdam 2000].

According to G. Mulgan [2006], social innovations mean new ideas (products, services), which are designed to meet the unsatisfied social needs. Social innovations are broadly defined by the European Commission. In this perspective, they are seen as developing new ideas, services, with the participation of public and private stakeholders, including civil society (in the mainstream ideas of governance), for better solution of social problems and to improve social services [ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index\_en.htm]. Social innovations are therefore aimed at solving social problems identified in the different layers of society, and to respond to social needs. We assume here after G. Garofoli [2002], that innovation community is currently one of the conditions for their development, and local development means the ability for innovation (creating *the collective intelligence*) of self-government community.

## **Smart city – a new paradigm of local development**

Our article concentrates on innovative methods of activity of local social policy aimed at stimulating development of local community (*local development*). Local development is understood as a process of differentiation and enrichment of economic and social activities in a particular territory, involving the mobilization and coordination of their own resources and energy [Jewtuchowicz 2013]. We assume that after A. Nowakowska [2015], that the territory in which development processes run, is now seen through the prism of relations and activities of local actors and social and institutional capital. Such understood territory is the source of many intangible assets, such as: knowledge, information, innovation. In our terms, the cooperation and participation of local actors is therefore essential for development and social inclusion within communities. We also assume that local development is a systematic process based on mutual sustainable economic, social and environmental factors in which ideas, people, human resources and the ability to adapt are most appreciated [Robertson 2012]. The balance of the Three E: Environment,

Economics and Equity should be its significant characteristic. However, (as literary research implies) social equity is an extremely sensitive component and an unrecognized one by policy makers and public authorities. Lack of social equity or inclusion is reflected especially in planning pro-developmental activities where opinions of lower income groups or minorities are not taken into consideration at the local consultation stage [Wang, Shen, Tang, Lu, Peng, Tang 2014]. Hence, new forms of citizens' involvement, responsive process of providing services and easier access to information about services can be regarded as innovations in public management [Bevir, Rhodes, Weller 2003]. Dialogue and cooperation with stakeholders are a significant condition of sustainable development as it allows to properly diagnose social needs. Responsiveness in public management is also a way to rationalize costs of activities of local public policy, especially in the area of public services. Preferences and needs of a customer ( a citizen) should, to a large extent, shape the way the process of services delivery is organized. At present, only those municipalities can be successful which adapt their social policy to current social and economic challenges and also whose objective is to develop inclusive community respecting the principle of equal opportunities for the development of all citizens.

Contemporary subject literature indicates more and more modern concepts of local development. For example: sustainable city, smart city, resilient city or vulnerable city or even hybrids of the above (*The resilient smart community*) [Fujinawa, Kouda, Noda 2015]. All these notions are based on the concept of sustainable development and also include social aspects of social development, innovativeness and citizens' participation in co-governance of local issues. According to M. Robertson [2012], it can be assumed that a sustainable city means a holistic system in which social, economic, environmental and institutional aspects of development are harmoniously integrated.

Social threads also occupy an important place in the concept of resilient city. The city is here recognized as a comprehensive, multi-dimensional system having the ability to adapt [Meerow, Newell, Stults 2016]. Urban resilience is understood as the degree to which cities are able to tolerate the volatility of the environment before you reorganize a new set of structures and processes. Resilience therefore means the ability of the municipal system to recover their property after experiencing interference and shocks. Resilient city is not only limited by this to answer to external environmental influences, e.g. a disaster or economic crisis, but it also means the community and the local economy, which are flexible, which means the ability to adapt to changing conditions [Drobniak 2015]. What is particularly interesting in social resilience is the ability of groups or communities to cope with external disturbances arising from social, political and environmental [Mehmood 2015]. Social capital and social innovation as determinants of resilience of the city play a significant role here.

The concept of smart city, which is a key issue for our article, is set on the basis of the theory of sustainable development. The model of a smart city promoted by Austrian scientists from the Vienna University of Technology distinguishes six areas of smartness of the cities [Giffinger, Fertner, Kramar, Kalasek, Pichler-Milanoviü, Meijers 2007]. This approach was presented in 2007 in the report juxtaposing 70 smart cities of the medium-sized European cities. The creators of the report define the smart city as a “well-functioning future city created by the six specific areas, and based on the active operation of conscious, independent and decisive for the fate of their citizens”. The features in the model areas are as follow:

- smart economy – the cities should have the ability to create and use knowledge and innovation. Their economy should be dominated by high technology industries and should have a system of institutions supporting innovation processes. It should have a considerable absorption of innovative solutions and the ability to adapt to changing conditions of development flexibly;
- smart mobility – includes solutions for urban transport, and information and communication technologies – ICTs; thanks to the widespread use of ICT city should become a giant network of high-speed connections, allowing connection and movement of various resources in time and in space.
- smart environment – the smart city optimizes energy consumption, through inter alia: the use of renewable energy sources and energy efficient technologies; smart city carries out activities in order to reduce the emission of pollutants into the environment as well as educational activities for changing social consciousness.
- smart people – the city should be characterized by the information and permanently learning society. Creative and open to new things citizens should be leaders or active participants of changes taking place in the cities, who are able to make decisions and manage in a sustainable way thanks to the appropriate technical support
- smart living – the city should be characterized by a friendly urban environment, good accessibility and a high standard of infrastructure and public services, a high level of safety and good state of the environment
- smart governance – the city governance system should be characterized by commitment and social participation, widespread use of modern technology (intelligent public administration), abilities to create knowledge and innovative solutions and apply them in practice [Nowakowska 2015].

According to us, the idea of a smart city is to lead to the effective use of available resources, especially the technical and technological ones, in order to improve the quality of life in the city and to ensure its sustainable development. According to D. Stawasz and D. Sikora-Fernandez [2015], the smart city concept is a multi-faceted concept of urban development, which is based on an intelligent approach in solving various problems,



using the opportunities offered by information systems. Other authors [Bendyk, Bonikowska, Rabiej, Romański 2013] emphasize, in turn, that focusing on technology and hard infrastructure is one of the main mistakes made while planning the construction of a smart city. In their opinion, “the essence of the urban intelligence involves the use of intelligence and knowledge of citizens, who - often provided with simple tools – are able to satisfy their needs independently in more efficient way than it is done by the local administration”. This allows you to avoid costly infrastructure investments, and replace them with social capital, i.e. the energy from cooperation of the active citizens.

A smart city, in turn, is one where inhabitants are educated, which applies new channels of communication between local administration and their citizens [Lombardi, Giordano, Farouh, Wael, 2012].

The following table shows a comparison of the characteristics of traditional towns and cities of the future. In our opinion, it is a good summary of the characteristics of a smart city.

**Table 1. Comparison of the traditional and smart city**

<b>Cities of the past and the presence</b>	<b>Cities of the future: smart cities</b>
„Self-unconscious”, human marginalizing	„Thinking”, human affirming
Scheduled around functions (trade, transport, political)	Scheduled around the citizens’ preferences
Typical symbols are: the cathedral, the city hall, the castle (symbols of power) and the port, the market, the road, the bridge (symbols of economic functions), as well as the complex of factories around which the residential for workers were built	Typical symbols are: an active citizen with a smart-phone making decisions about his lifestyle in the city that serve the development of the city; modern postmodern space, preferably powered by renewable energy, deprived of cars, but visually attractive and „creative class” employing
Divided into the uncoordinated behaviors of individuals; dominated by existential values that determine the decisions of citizens (e.g. settling down in the suburbs, buying a car, consumerism, etc.).	„Networked”, dominated by the higher values, such as responsibility for the impact of their behavior on the whole city, co-governance, cooperation.

Source: [Fazlagić 2015, p. 3].

The underlying assumption of the concept is enhancement of innovativeness and flexibility of urban economy and its responsiveness to local and global challenges. A city can be regarded as smart when it undertakes investment in human and social capital as well as communication infrastructure so that sustainable development and citizen participation can be actively promoted [Ferrara 2015].

The following two cases of implementation of smart solutions determine additional example of the social aspects of the development concept.

## **Cisco HealthPresence<sup>2</sup>. Distance studies**

Solutions of telemedicine are to provide an answer to the problem of difficult access to specialists, faced by the modern health care systems in many countries. One of the examples is the Cisco HealthPresence available on the market since 2010. This is an advanced technology platform that allows patients to remote medical consultation. The solution provides a realistic contact with a medical specialist through high-quality audio and video services, as well as the ability to connect medical devices and data. Patients can see images and hear sounds from diagnostic equipment, for example by using digital stethoscopes, so that they are actively involved in medical consultations. With this solution, patients can be tested at a local clinic, and then consult the results of their medical examination with a doctor who is even hundreds of kilometers far from. The HealthPresence system is also applicable among the hospital medical staff, as it allows to consult medical diagnoses with specialists from other health centers. In this case, the use of ICT in health sector is expected to contribute to the increase the availability and quality of medical care.

## **Rio de Janeiro: Public transport for the excluded citizens<sup>3</sup>**

Rio de Janeiro is a city which is associated, among others, with favelas - dangerous neighborhoods inhabited by the poorest inhabitants. The problem of poverty and wide disparities among socio-economic local population was taken into account in the design of smart solutions for urban policy. The solution to the problem of social inclusion in this case is to provide better communication of the poorest suburbs with the rest of the city. It was assumed that this will increase the mobility of poor people, and thus their access to the local labor market and services. For this purpose, the local authorities decided to build the cable railway (gondola) Teleferico to Alemao, connecting the degraded District of Alemao (population 120 thousand) with the metropolitan district. The line is 3.5 km long and it connects the Bonsucesso suburban railway station, which offers an access to the central part of the city, wherein the distance of 3.5 km is covered in 16 minutes. Earlier, the citizens of the favelas had to cover this route on foot, which took them 50 minutes. At each station they are provided with free services in the field of employee training, education, legal and medical counseling. The whole project is focused on the social inclusion of marginalized citizens of the poorest neighborhoods and settlements. Cable cars

---

<sup>2</sup> <http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/industries/healthcare/care-at-a-distance.html>, access: 20.08.2016.

<sup>3</sup> <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>, access: 20.08.2016.

have been equipped with solar panels providing power supply to the lighting and monitoring system. Each of the 150 cable cars can carry 10 people at one time and they provide a transit of 3000 passengers per hour.

## Case study: Brzeziny – smart city in central Poland<sup>4</sup>

The idea of smart city in the practice of Polish cities' functioning is considered mainly from the point of view of energy economy functioning rationalization. Whereas, all over the world this concept combines many elements regarding the economic, social and spatial spheres and allows city authorities to adopt a systemic approach in decision-taking process. Changes in the way of city management's using advanced technologies became the subject of discussion at the National Conference of Local Authorities "JUST A SMART CITY" co-organized by the National Institute of Local Government ( a public budget entity subject to the Minister of Interior and Administration) and The Town Hall of Brzeziny, which took place in Brzeziny on 20th May 2017. The conference was attended by over 150 participants representing above all the local government, but also the world of science and business. During the presentations, special attention was drawn to the fact of continuous concern of the future of cities and towns, determined by the development of technology, as well as ICT. The National Institute of Local Government, which implements tasks in aid of sustainable development of the local government and increasing standards of its activities warmly welcomes the fact that the idea of intelligent management of the city breaks through to the awareness of the authorities and citizens, whereas the planned and implemented municipal projects shall increasingly correspond to the requirements of smart city concepts, as being 'smart' is available to each local government. The National Institute of Local Government, acting in line with the public discourse devoted to a wide scope of local government issues, including also the issues of being "smart", is elaborating numerous expert evaluations, opinions and reports based on tests, which are accessible free of charge at the National Institute of Local Government website <https://www.nist.gov.pl/>. Implementing the statute tasks, the National Institute of the Local Government issues its own studies related to the Institute's functioning. It also publishes a bulletin, whose No 4/2016 entitled *JUST A SMART CITY* has been dedicated exclusively to the aforesaid issues.

A Polish example of innovative solutions in the implementation of policies aimed at boosting the development of the local community is the city municipality of Brzeziny in the Lodz province. Brzeziny presents a new approach to governance and the decision-making process concerning public issues, which is defined as the "Smart City". In

<sup>4</sup> Elaborated on the grounds of source materials of the National Institute of Local Government.

this concept we can find a part of the project *Brzeziny – a self-sufficient city based on the concept of Smart City*. The project is a part of the Integrated Territorial Investment which is accomplished under the Strategy for the Development of Metropolis Lodz 2020+.

*Brzeziny – the self-sufficient city based on the concept of Smart City* is based on the production of energy from renewable sources and the construction of power plants for public services and processes related to the implementation of municipal services. In Brzeziny there are also planned solutions for the storage of electricity and heat in order to increase flexibility in the supply of electricity and the lighting power for public buildings.

The project value is approximately 15 million PLN, while 11.25 million PLN of that money comes from funding under the Regional Operational Programme – Integrated Territorial Investment. The city is planning to build several large farms of photovoltaic panels and in the future windmills as well as distributed energy sources placed on the roofs of public buildings in order to combine them into their own closed power line. Offices and schools will be supplied in the electricity produced in that way. It is planned that the power supply from the above mentioned renewable energy sources will serve the accomplishment of gratuitous public tasks (e.g. street lighting). The energy excess will be used to heat water in the pool; in case of significant surplus it will be possible to store energy in a battery or for heating of municipal institutions.

In the case of energy shortages it will be possible to draw it from the energy network. The city does not plan to donate energy surplus to the network because such a solution would result in a decrease in the level of investments co-financing currently amounting from 75% to 35%. In 2015 in Brzeziny the first stage of investments was started and it was to install solar panels on five municipal buildings: kindergarten, primary school, office, library and gymnasium. The investment objects will become energy self-sufficient and estimated savings in this field will amount up to about a million dollars.

In order to meet the needs of people from Brzeziny and to attract new citizens, next prosocial modern solutions including, inter alia, the construction of five stops where it will be possible to recharge a cell phone or laptop are planned. There will also be created a large intermodal station and city bike rental (approx. 150), including fifty free electric bikes for citizens of Brzeziny. In addition, it is planned to purchase business electric cars and vans for the transport of seniors and people with disabilities and the construction of vehicles charging station.

Brzeziny has also joined the programme Horizon 2020. It is a programme of the European Union assuming cooperation of the science, business and government sector from at least three EU member countries. It includes test solutions for public transport by taking in an electric bus to the public transport, whose route can be followed through an application on the phone. The bus will move on so called flexible route, without the "standard" timetable; it will be possible to check where the bus is and how long it

will take it to reach the indicated place at any time. A citizen will be able to call the bus using a tablet or a smartphone if one lives far away e.g. a few kilometers from the bus stop. Social projects management is a challenge for the current mayor of the city Brzeziny, Marcin Pluta, and according to his opinion the *smart city* is an intelligent, reasonable city, implementing the principle of sustainable development based on three fundamental pillars: economic development, environmental sustainability and social sustainability. It is about creating such a system based on the identification of the needs of citizens and technologies to improve the quality of life of citizens.

In the case of Brzeziny, *the smart city* is a governance philosophy, which consists of the implementation of various types of projects. Energy production from the renewable sources are the ecological activities, and through the use of advanced technology, this turns into real savings that can be spent on the improvement of citizens living and the realization of their needs.

In Brzeziny solutions in the field of social clauses in public procurement are also propagated. As one of the few municipalities in Poland Brzeziny organized an investment tender for waste collection with the use of social clauses. Every second tender investment takes into account the social clauses, where the terms of participation in the proceedings are to demonstrate the employment of people with disabilities (or commitment to employ such people while the execution of the contract in). While contracts in the field of municipal services are entrusted in the 'in house' mode. Therefore, in Brzeziny one of the largest local social enterprise has been created that employs people with disabilities, long-term unemployed and socially excluded people.

Its mission is a social and vocational reintegration. Social Cooperative from Brzeziny operates on the basis of the principles of social economy helping to activate the long-term unemployed and introduce them to the labor market. There were also employed people directed by the probation officer to rehabilitate themselves through work and those directed to work from the Labour Office, Social Welfare Centre and finally all the interested citizens themselves. These are mostly people who are in a difficult materially – living conditions. The level of employment ranks at around 50–70 people. The Cooperative pursues activities in the field of public utilities, construction, transport, cleaning of the city, greenery maintenance, winter maintenance of roads, pavements and squares. Starting in 2013, the cooperative took over the landfill, built the installation of waste sorting, composting and waste collection point.

The Cooperative also carries out the tasks through broadly understood the city municipal services within the 'in house' mode, also acting on the open market. About 75% of the tasks are carried out to the city, and 25% for other entities. The city of Brzeziny occupies a prominent place in the development of social economy. In 2014, the city implemented also in partnership with the *Association of Social Support I – you – we* a program-

me called *Social revitalization in the city of Brzeziny* including the area included in the Local Revitalization Plan. The aim of the project was to counteract the problems of marginalization and social exclusion by increasing participation in working, social and cultural life as well as the local integration of minimum 30-people from different social groups (the unemployed, 50+, young people aged 15–25). Activation measures and training are provided for each of the groups. The programme was responsible for creation of Social Activity Park where various types of recreational sport appliances were installed and they are enjoyed by citizens of the city.

Another innovative idea is the implementation of projects related to municipal construction using modern seamless technology and the creation of an institute of research and development or business incubator for smart industries. In addition, a project entitled *Lost City – the pearl of the historical City of Brzeziny* has been prepared, which assumes the creation of an archaeological park.

The city of Brzeziny uses ICT to increase interactivity and efficiency of urban infrastructure and to raise the awareness of citizens. Investments in social capital and the communication infrastructure actively contributes to promote sustainable economic development and quality of life, acting as a perfect example of measures taken to improve the quality of citizens' life.

## **Conclusions**

Today the contemporary cities are complex and multidimensional systems that are experiencing many changes, crises and conflicts. They are seen as both motors drive of the overall development, and areas of accumulation of complex social, economic and environmental problems. Shaping the urban community as part of the local social policy means taking into account a number of tasks, functions, needs and circumstances and systematically to ensure that all residents have good living conditions and development. In order to achieve the goals formulated, policy makers and other local actors should identify, create and implement innovative solutions and cooperate in this regard with various stakeholders, so as to use their knowledge and resources effectively. Our article presents the concept of a smart city, a new policy direction for local development, responding to the challenges and threats that today's cities are facing, exposing at the same time such issues and social challenges as inclusion, mobilization, collaboration, quality of service, social innovation and co-governance. The adduced examples of good practice, of course, are only a tiny fraction of the urban experience in the implementation of smart solutions, but our goal was primarily to show the importance of the development concept for the functioning of the city's social policy.

## References

**Amdam J.** (2000), *Confidence Building in Local Planning and Development. Some Experience from Norway*, "European Planning Studies" 2000, Vol.8, No.5

**Bendyk E., Bonikowska M., Rabiej P., Romański W.** (2013), *Energia nowego miasta, Przyszłość miast. Miasta przyszłości. Strategie i wyzwania innowacyjne, społeczne i technologiczne*, Raport ThinkTank, Warszawa

**Bevir M., Rhodes R.A.W., Weller P.** (2003), *Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector*, "Public Administration", Vol. 81, Iss. 1.

**Drobniak A.** (2015), *Koncepcja urban resilience: narzędzie strategicznej diagnozy i monitoringu miast*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Rok LXXVII, z. 1.

[ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm), [08.07.2014].

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

**Ferrara R.** (2015), *The Smart City and the Green Economy in Europe: A Critical Approach*, "Energies", No. 8

**Fujinawa Y. Kouda R., Noda Y.** (2015), "Journal Of Disaster Research", Vol. 10, Iss. 2 (2015-01-01).

**Garofoli G.** (2002), *Local Development in Europe. Theoretical Models And International Comparisons*, "European Urban and Regional Studies", Vol. 9, No. 3.

**Giffinger R., Fertner C., Kramar H., Kalasek R., Pichler-Milanović N., Meijers E.** (2007), *Smart Cities: Ranking of European Medium-Sized Cities*, Centre of Regional Science (SRF), Vienna University of Technology, Vienna.

<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> , access: 20.08.2016.

<http://www.cisco.com/c/en/us/solutions/industries/healthcare/care-at-a-distance.html>, access: 20.08.2016.

**Hudon P.A., Rouillard Ch.** (2015), *Critical Management Studies and public administration: Re-interpreting democratic governance using critical theory and poststructuralism*, "Canadian Public Administration/Administration Publique Du Canada", Vol. 58, No. 4 (December/Decembre 2015).

**Jewtuchowicz A.** (2013) *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Lombardi P., Giordano S., Farouh H., Wael Y.** (2012), *Modelling the smart city performance*, „Innovation: The European Journal of Social Science Research”, Vol. 25(2).

**Meerow S.P., Newell J., Stults M.** (2016), *Defining urban resilience: A review*, "Landscape and Urban Planning", Vol. 147.

**Mehmood A.** (2015), *Of resilient places: planning for urban resilience*, "European Planning Studies".

**Mulgan G.** (2006), *Social Innovation: What It Is, Why It Matters, How It Can Be Accelerated*, Basingstoke Press, London.

**Nowakowska A.** (2015), *Budowanie inteligentnego miasta. Studium Przypadku Montpellier*, „Studia Miejskie”, t. 19.

**Nowakowska A.** (2015), *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno- funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej* [w:] A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

**Przywojska J.** (2014) *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, CRZL, Warszawa.

**Robertson M.** (2012), *Sustainable cities. Local solutions in the Global South*, International Development Research Centre, UK.



**Stawasz D., Sikora-Fernandez D.** (2015), *Dobre praktyki inteligentnego zarządzania w polskich miastach*, „Studia Miejskie”, t. 19.

**Wang H., Shen Q., Tang B., Lu C., Peng Y., Tang L.** (2014), *A framework of decision-making factors and supporting information for facilitating sustainable site planning in urban renewal projects*, “Cities”, Vol. 40.



SPOŁECZNA AKADEMIA NAUK

## Studia I i II stopnia

(LICENCJACKIE, INŻYNIERSKIE, MAGISTERSKIE,  
JEDNOLITE MAGISTERSKIE)

### SPOŁECZNE I HUMANISTYCZNE

- Bezpieczeństwo narodowe
- Dziennikarstwo i komunikacja społeczna
- Europeistyka
- Filologia angielska
- Japonistyka
- Pedagogika
- Pedagogika specjalna
- Pedagogika resocjalizacyjna
- Psychologia
- Socjologia
- Socjokryminologia
- Stosunki międzynarodowe
- Turystyka i rekreacja

### EKONOMICZNE

- Finanse i rachunkowość
- Logistyka
- Zarządzanie
- Ekonomia

### ARTYSTYCZNE

- Film i sztuki audiowizualne
- Grafika

### MEDYCZNE

- Fizjoterapia
- Kosmetologia
- Zdrowie publiczne

### PRAWNE

- Prawo
- Administracja

### TECHNICZNE

- Architektura i urbanistyka
- Geodezja i kartografia
- Informatyka

## Studia podyplomowe

[www.podyplomowe.san.edu.pl](http://www.podyplomowe.san.edu.pl)

## PAO: Studia przez internet

[www.pao.pl](http://www.pao.pl)

## Studia III stopnia

(SEMINARIUM DOKTORANCKIE)

- Informatyka
- Zarządzanie
- Językoznawstwo

[www.san.edu.pl](http://www.san.edu.pl)



## Studia w języku angielskim:

### \* Bachelor & Master

- International Business Management
- International Business Communication
- International Tourism and Hospital Management
- IT Management

### \* American Master from Clark University

- Master of Science in Professional Communication
- Master of Public Administration
- Master of Science in Information Technology

### \* MBA@SAN z dyplomem Master Clark University Ma

[www.clarkuniversity.eu](http://www.clarkuniversity.eu)