

Partycypacja społeczna i partnerstwo w rewitalizacji

Partycypacja społeczna w rewitalizacji jest niezbędnym elementem procesu, który do swego powodzenia wymaga zaangażowania różnorodnego grona aktorów (zwanymi dalej interesariuszami procesu rewitalizacji) – od mieszkanki i mieszkańców obszaru rewitalizowanego poczynając, poprzez działających tam przedsiębiorców, właścicieli nieruchomości, a na jednostkach samorządu gminnego i administracji publicznej kończąc. Rewitalizacja w rozumieniu uchwalonej jesienią 2015 roku Ustawy o rewitalizacji jest procesem uspołecznionym, wymagającym ciągłej obecności interesariuszy na każdym etapie jej prowadzenia.

Nowe spojrzenie na rewitalizację i partycypację w rewitalizacji, które swój prawny kształt przyjęło we wspomnianej powyżej ustawie wywodzi się wprost z Umowy Partnerstwa pomiędzy RP a UE z 2014 roku, w której działania rewitalizacyjne sytuuje się w obszarze wsparcia „Spójność społeczna i aktywność zawodowa” i podporządkowanemu mu celowi „Włączenie społeczności zamieszkujących obszary peryferyjne i zdegradowane”. Tak postawiona gradacja jasno wskazuje, że podejmując działania rewitalizacyjne w największej mierze należy wziąć pod uwagę udział szeroko rozumianej społeczności lokalnej w tworzeniu planu działań rewitalizacyjnych, jego realizacji jak i jego ocenie. Aby to osiągnąć, społeczność lokalna musi osiągnąć pewien poziom gotowości, co wymaga od samorządu gminnego, który jest gospodarzem procesu rewitalizacji podejmowania szeroko zakrojonych działań informacyjnych i edukacyjnych.

Samo pojęcie partycypacji społecznej jest rozumiane bardzo różnie i nie ma ono w przeciwieństwie do pojęcia rewitalizacji swojej definicji legalnej. Na potrzeby tego artykułu przyjmujemy więc definicję najprostszą, postulowaną przez Wojciecha Kłosowskiego. **Za partycypację społeczną uznamy więc udział jednostek, grup lub całych społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych w sprawach ich dotyczących.**

Aby zobrazować sobie na jakim etapie znajduje się lokalna społeczność i działania podejmowane wobec niej przez władze gminy, posłużymy się pojęciem tzw. **drabiny partycypacji społecznej**. W największym uproszczeniu składa się z ona czterech stopni, które zazwyczaj następują po sobie, choć zdarza się, że w tej samej gminie w zależności od podejmowanej kwestii występują one jednocześnie.

Najniższym ze stopni, a w zasadzie stopniem zerowym, jest **brak kontaktu**. W tej sytuacji organy władzy publicznej po prostu podejmują decyzję i egzekwują jej wykonanie bez jakiegokolwiek kontaktu ze społecznością lokalną i bez uwzględnienia jej potrzeb i oczekiwań. Jest to sytuacja charakterystyczna dla obszarów zarządzanych w sposób autorytarny, gdzie mieszkańcy i mieszkańcy postrzegani są bardziej jako poddani zobowiązani do posłuszeństwa (bądź przynajmniej obojętności), a nie pełnoprawni obywatele.

Kolejnym, wyższym stopniem jest **informowanie**. Tutaj organ władzy publicznej przynajmniej informuje społeczność lokalną o podejmowanych działaniach, nie nastawiając się jednak na jakąkolwiek informację zwrotną. Informacja ta najczęściej pojawia się w kanałach wygodnych organowi władzy publicznej, często niedostępnych potencjalnym odbiorcom. Typowym przykładem jest obwieszczenie umieszczone na internetowej stronie w Biuletynie Informacji Publicznej, napisane językiem całkowicie lub w dużej części niezrozumiałym dla osoby postronnej i praktycznie niemożliwe do zauważenia, jeśli nie śledzi się BIP w trybie codziennym. To, jak wygląda taka praktyka od strony mieszkańca genialnie oddał Douglas Adams w swojej książce pt. „Autostopem przez Galaktykę” w scenie, w której główny bohater, Arthur Dent, dowiaduje się, że jego dom ma zostać wyburzony za chwilę pod rozpoczynającą się budowę trasy szybkiego ruchu. Na swoje protesty bohater słyszy, że przecież była informacja, co powoduje następujący dialog:

— *Ależ panie Dent, plany były do wglądu w miejscowym biurze planowania przez ostatnie dziewięć miesięcy.*

— *O tak, wczoraj po południu, jak tylko się o tym dowiedziałem, natychmiast poszedłem je obejrzeć. Nie zadał pan sobie szczególnie wiele trudu, żeby zwrócić na nie czyjąś uwagę, prawda? Na przykład żeby komuś o nich powiedzieć.*

— *Ależ plany były na wystawie...*

— *Na wystawie? Aby je znaleźć, musiałem ostatecznie zejść do piwnicy!*

— *To właśnie dział wystaw. — Z latarką!*

— *Cóż, pewnie zabrakło prądu. — Schodów też.*

— *Ale w końcu znalazł pan te plany, prawda?*

— *O tak! — warknął Artur. — W końcu je znalazłem. Były na wystawie, na dnie zamkniętej na klucz szafki, którą wepchnięto do nieczynnej ubikacji z napisem na drzwiach: Uwaga, zły lampart!*

Oczywiście wspomniana wyżej sytuacja może być uznana za skrajną, ale dobrze ona pokazuje poczucie zagubienia jakie towarzyszy obywatelowi w próbach uzyskania informacji na temat istotnych spraw dotyczących jego samego i jego otoczenia. Nie pomaga tutaj ani sztywne trzymanie się swojej właściwości pomiędzy różne jednostki władzy publicznej i związane z tym rozmycie odpowiedzialności (*To nie my! To oni!*) ani używanie języka specjalistycznego, przywiązanego do danej dziedziny, a jednocześnie najczęściej zupełnie obcego dla osoby nie wykształconej kierunkowo. Typowym przykładem urzędowej nowomowy jest informacja, którą otrzymałem do skrzynki pocztowej, w której Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi uprzejmie mnie informowała o rozpoczęciu procedury zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego m.in. mój dom. Zmiana ta polegać miała na zmianie przeznaczenia działki nr i działki nr....., położonych w obrębie i z jej efektami mogłem zapoznać się w siedzibie Pracowni w godzinach 9-15. Niestety informacja ta ani nie wskazywała, gdzie te działki się znajdują (nikt nie podał ich adresu!) ani na czym ta zmiana, choćby pobieżnie, miała polegać. Oczywiście projekt był niemożliwy do obejrzenia w Internecie, a jak łatwo się domyślić, godziny urzędowania pracowni pokrywały się z moimi godzinami pracy, a jej siedziba znajdowała się na odległym osiedlu na przysłowiowym drugim końcu miasta. W takiej sytuacji otrzymana informacja była dla mnie kompletnie nieużyteczna, za to wysyłający ją urzędnik (lub urzędniczka) na pewno spełnił ustawową powinność.

Aby informacja rzeczywiście spełniła swoją rolę, musi być rzetelna, powszechna, podana w odpowiednim czasie i dostosowana do kompetencji potencjalnych odbiorców. W innym wypadku ryzykujemy, że informacja do nich nie dotrze, lub dotrze w sposób zniekształcony, uniemożliwiając społeczności lokalnej pełne zrozumienie sprawy. Informując nie wolno koloryzować rzeczywistości i nagiąć jej do własnych interesów! Krańcowym przykładem tego jak NIE należy informować jest poniższy przykład artykułu z miejskiego tygodnika

wydawanego bezpłatnie w Gliwicach w wersji internetowej oraz papierowej, który informował mieszkańców o tym, że dzięki gargantuicznej trasie przecinającej śródmieście Gliwic niemal na pół z miasta zniknął smog:



Dzień po publikacji powyższego artykułu, tj. 10 lutego br. stacja pomiarowa w Gliwicach wskazywała przekroczenie norm jakości powietrza dla pyłów zawieszonych PM 2,5 w wysokości 296% normy, a dla pyłów zawieszonych PM 10 w wysokości 170% normy. Co więcej, Gliwice od lat sytuują się pośród najbardziej zanieczyszczonych miast na Górnym Śląsku, a przekroczenia norm jakości powietrza o 1000 i więcej procent nie są niczym niespotykanym i w miesiącach zimowych zdarzają się nieraz po kilka razy w miesiącu. Nie należy się więc dziwić, że lokalna społeczność z dużą ostrożnością podchodzi do oficjalnych komunikatów prezentowanych przez urząd miejski.

Informacja musi być podana nie tylko rzetelnie, ale w sposób powszechny, to jest dostępny w łatwy sposób dla potencjalnego odbiorcy. Jeśli np. wśród odbiorców są osoby starsze, należy pamiętać o tym, aby komunikat znalazł się także poza Internetem, w miejscach często odwiedzanych przez takie osoby, czyli np. przychodniach lekarskich, placówkach pobytu dziennego etc. Pamiętać też należy o tym, żeby informację formułować w sposób zwięzły i przystępny. Do sprawdzenia stopnia trudności tekstu doskonale nadaje się narzędzie jakim jest internetowa strona jasnopis.pl wskazująca jakie wykształcenie należy posiadać, aby w pełni zrozumieć zadany tekst. Jeszcze lepiej sprawdza się po prostu sprawdzenie tekstu na osobie z własnej rodziny bądź otoczenia, która swoimi cechami przypomina

potencjalnego odbiorcę i poproszenie jej o zreferowanie własnymi słowami tego, co zrozumiała z napisanej przez nas informacji.

Kolejnym stopniem na drabinie partycypacji społecznej są **konsultacje społeczne**. Jest to narzędzie jednostkom władzy publicznej doskonale znane i dość szeroko stosowane, choć niestety bardzo często w formie wymagającej jak najmniejszego nakładu sił i środków. Każde z nas na pewno było choć raz na typowych konsultacjach społecznych, wyglądających w ten sposób, że na dużej sali w siedzibie urzędu gminy spotyka się kilkadziesiąt osób, mikrofon jest tylko jeden i okupuje go maksymalnie kilka najbardziej przebojowych osób. Część obecnych mówi zupełnie nie na temat, część przyszła tylko po to, żeby wykrzyczeć burmistrzowi, że jest złodziejem (a jego urzędnicy to darmozjady), a część tylko po to, aby obronić własny przysłowiowy ogródek. Po mniej więcej półtorej-dwóch godzinach lwia większość uczestniczek i uczestników ma wrażenie zmarnowanego czasu i marzy już tylko o tym, żeby znaleźć się w domu. Podobnie urzędnicy, dla których takie spotkanie to krzyż pański i utrapienie. Nic więc dziwnego, że spotykam się często z głosami, że *„całe szczęście na spotkanie nikt nie przyszedł, problem z głowy”*.

Dobrze przeprowadzone konsultacje społeczne są skarbnicą darmowej wiedzy, dzięki której można bardzo dobrze zaprogramować cały proces, jak i uniknąć potencjalnych raf, na jakie na pewno się natkniemy. Nie można jednak oczekiwać, że jeśli wcześniej nie rozmawiało się ze społecznością lokalną, albo rozmawiało się w sposób podobny do wskazanego powyżej, to że gdy zmieni się używane narzędzia i doda trochę atrakcyjnych wizualizacji to uda się od ręki zmienić nastawienie ludzi. Niestety, jest to znacznie dłuższa praca, polegająca nie tylko na informowaniu i edukowaniu, ale również na budowaniu zaufania. Zaufania na poziomie najprostszym, że wypracowane razem rozwiązania zostaną wdrożone, ale też i na tym wyższym, że organ władzy publicznej zachowywać się będzie lojalnie wobec partnerów i że ich nie oszuka bądź nie zmieni reguł gry bez porozumienia. Warto pamiętać przy tym, że koszty i korzyści z jakiegokolwiek zmiany odczuje w największym stopniu właśnie społeczność lokalna. Właściciele nieruchomości odczuwają zmiany gdy wzrośnie lub spadnie wartość ich własności. Przedsiębiorcy mogą spotkać się ze wzrostem lub spadkiem dochodów, a mieszkańcy i mieszkanki na własnej skórze odczuwają, czy dzięki zmianom łatwiej czy trudniej się żyje w ich własnych domach i na ich własnych podwórkach.

Aby wyjść z tego zakłętego kręgu, warto przyzwyczajać społeczność lokalną do tego, że ma głos w sprawach dotyczących jej samej. Konsultacje społeczne można prowadzić na różne sposoby i używając różnorodnych narzędzi. Niektóre z nich to:

- Spacery badawcze
- Mobilne punkty konsultacyjne
- Stały punkt konsultacyjno-informacyjny
- Wizyty w podwórkach lub mikro-festyny sąsiedzkie
- Wywiady (badania jakościowe)
- Sondy, ankiety (badania ilościowe)
- Pula środków, o której decydują sami mieszkańcy (budżet partycypacyjny)
- Możliwość zgłoszenia własnych zadań przy wkładzie koncepcyjnym lub niematerialnym (inicjatywa lokalna)
- Debaty

Narzędzi tych można używać też poza procesem konsultacji społecznych, wychodząc poza jego ramy. Konsultacje społeczne ze swojej natury są procesem trwającym określony czas i posiadającym jasne zakończenie, wskazujące, które uwagi i propozycje społeczności lokalnej zostały uwzględnione, a które nie i dlaczego. Natomiast partycypacja społeczna, czyli najwyższy, czwarty stopień drabiny partycypacji, toczy się w sposób ciągły. Możemy sobie wyobrazić stały punkt konsultacyjny działający na obszarze rewitalizowanym przez cały czas trwania procesu rewitalizacji, czyli nawet kilkadziesiąt lat. Możemy używać budżetów partycypacyjnych i inicjatyw lokalnych w następujących po sobie turach, możemy wreszcie spróbować wyłonić ciało przedstawicielskie pozwalające nam łatwo kontaktować się z różnymi typami interesariuszy, jakim jest przewidziany w Ustawie o rewitalizacji Komitet Rewitalizacji.

Zanim jednak przejdziemy do opisu tego ciała, warto przyjrzeć się, z kim mamy do czynienia na obszarze rewitalizacji i jacy aktorzy są tam obecni. Art. 2.2. precyzuje, kto na pewno jest interesariuszem rewitalizacji:

Interesariuszami rewitalizacji, zwanymi dalej „interesariuszami”, są w szczególności:

1. mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczyści nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego;
2. mieszkańcy gminy inni niż wymienieni w pkt 1;
3. podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;
4. podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
5. jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
6. organy władzy publicznej;
7. podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Warto pamiętać, że wskazany powyżej katalog jest katalogiem otwartym i w danym miejscu mogą się pojawiać interesariusze inni niż wyżej wymienieni. Granice pomiędzy różnymi typami interesariuszy nie są również sztywne – konia z rzędem temu, który przypisze do jednego punktu interesariuszy takich jak PKP czy uczelnie wyższe. Ponadto kategorie, które wydają nam się łatwe i prosto określone, wcale takimi nie są. Przyjrzyjmy się chociażby mieszkańcom obszaru rewitalizacji. Jak często jest tak, że w naszej optyce mieszkańcy szybko stają się tożsami z właścicielami domów i mieszkań, a „znikamy” mieszkańców lokali komunalnych, najemców mieszkań w zasobie prywatnym, osoby przebywające na tym obszarze czasowo czy wręcz osoby bezdomne, dla których obszar ten jest obszarem aktywności życiowej? Jak często milcząco przyjmujemy, że mieszkańcy to osoby pełnoletnie i korzystające z pełni praw, co wyklucza chociażby niepracujące matki opiekujące się dziećmi i niemogące pozostawić ich bez opieki na czas trwania spotkań konsultacyjnych czy osoby niepełnosprawne, które nie są w stanie dostać się na czwarte piętro, na którym akurat uznaliśmy, że najwygodniej jest przeprowadzić warsztat?

Projektując działania partycypacyjne zawsze musimy się zastanowić na pierwszym miejscu, kto jest naszym odbiorcą i jak możemy ułatwić mu wzięcie udziału w procesie!

Kontakt ze społecznością lokalną ustawodawca proponuje zinstytucjonalizować w postaci Komitetu Rewitalizacji. Wg art. 7.1. 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 albo prezydenta miasta. Dopuszcza się powołanie osobnych Komitetów Rewitalizacji dla wyznaczonych podobszarów rewitalizacji.

Jak widać, jest to ciało, które nie podejmuje żadnych wiążących decyzji, które pozostają w gestii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, ale jest to bardziej miejsce spotkań i ucierania wzajemnych opinii i potrzeb, gdzie często po raz pierwszy mogą się spotkać ze sobą różne grupy społeczne i skonfrontować swoje oczekiwania wobec procesu rewitalizacji. Tworząc Komitet warto zadbać, żeby ludzie zasiadający w nim rzeczywiście reprezentowali swoje środowiska i mieli rzeczywiste przełożenie na działania przez nie podejmowane. Nie tylko ułatwi nam to informowanie i koordynowanie działań z tymi grupami, ale również usprawni działanie procesu jako takiego. Ważne jest też, aby Komitet nie stał się tylko fasadowym ciałem potakiwaczy i utyskiwaczy, ale żeby miał realny wpływ na to, jakie decyzje są podejmowane w ramach procesu rewitalizacji i żeby ludzie w nim zasiadający mieli poczucie realnej kontroli nad nim.

Wspólnym mianownikiem wszystkich opisanych wyżej działań partycypacyjnych jest wzajemny szacunek. Bynajmniej nie chodzi tutaj o budowanie utopii, w której wszyscy się ze sobą zgadzają, ale o wytworzenie platformy, na której możemy w komfortowych warunkach poznać się nawzajem, pokazać swoje oczekiwania i uwarunkowania nas wiążące oraz w cywilizowany sposób wymienić się argumentami. Tam, gdzie takiej platformy nie ma, bardzo łatwo o zablokowanie całego procesu i w efekcie brak jego realizacji. I nawet jeśli ręczne sterowanie i podejmowanie decyzji bez oglądania się na społeczność lokalną wydaje się kuszący swoją szybką skutecznością, to w dłuższym terminie okazuje się być zwyczajnie nieefektywny, a czasem wręcz kontrproduktywny.