



Pracownia Badań i Innowacji Społecznych **Stocznia**



Partycypacja w rewitalizacji

Krzysztof Herbst



FUNDACJA
IM. STEFANA **BATOREGO**

Opracowanie powstało w ramach programu
Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej
realizowanego przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego.



NA JAKIE PROBLEMY ODPOWIADAJĄ PROGRAMY REWITALIZACJI?

Żeby mówić o rewitalizacji, warto najpierw opisać problemy, które próbuje ona rozwiązać. Przede wszystkim zarówno koncepcje, jak i stosowane metody dotyczą sytuacji, w jakich nastąpiło załamanie sił napędzających dotychczas funkcjonowanie miasta (lub jego części). W każdym wypadku historia załamania ma swój rys indywidualny, swoją specyfikę. Typowe sytuacje przedstawiają się następująco:

- Następuje załamanie głównej dziedziny produkcji, np. kopalnie przestają być opłacalne i są zamykane, upadek kolonii zmienia geografę transportu morskiego i wykorzystanie portów bądź demilitaryzacja kładzie kres produkcji zbrojeniowej. Znaczna liczba mieszkańców związanych z tą dziedziną zagrożonych jest utratą pracy, a miejsce jej wykonywania w sposób trwały traci na znaczeniu. Ginie zapotrzebowanie na specjalistów popularnych niegdyś zawodów. Oprócz zarobków, ludzie doświadczają obniżenia poczucia wartości, prestiżu związanego z pracą. Bezrobocie nabiera charakteru trwałego, jest dziedziczone przez następne pokolenia.
- Część miasta zostaje odcięta od reszty nową trasą szybkiego ruchu. Maleje dostępność świadczonych usług i zainteresowanie nimi, ludzie coraz mniej chętnie mieszkają w tym miejscu, spada wartość nieruchomości.
- Tkanka techniczna (czyli mury, infrastruktura) zaczynają się starzeć w takim tempie, że ich utrzymanie okazuje się niemożliwe. Degradacja techniczna wciąż przyspiesza; kto może, wprowadza się. Na miejscu zostają słabsi ekonomicznie, źle wykształceni i starsi mieszkańcy.

Dostatecznie silny wstrząs albo stałe obniżanie się jakości życia zapoczątkowują spiralę upadku. Bezrobocie, podupadający sektor usług, pogarszająca się atrakcyjność przestrzeni (murów i infrastruktury), spadek wartości nieruchomości, obniżone poczucie bezpieczeństwa, wymiana mieszkańców, połączona z pogarszaniem się składu społecznego – wszystkie te czynniki wywołują załamanie dynamiki społecznej i gospodarczej. Zahamowanie rozwoju pociąga za sobą brak inwestycji, a więc szans na poprawę sytuacji. Charakterystycznymi cechami upadających dzielnic stają się trudne warunki mieszkaniowe, niska jakość albo brak usług, postępujące zanieczyszczenie środowiska.

Spirala degradacji zapoczątkowana przyczynami materialnymi doprowadza do dezintegracji społecznej. Pojawia się (lub rośnie) ubóstwo, wykluczenie społeczne, bezrobocie, problemy zdrowotne mieszkańców, przestępczość.

Łatwo zauważyć, że spirali degradacji nie można przeciąć działaniami fragmentarycznymi. Półśrodki przynoszą niewielką i doraźną ulgę, ale nie dają szans zmiany czy trwałej poprawy sytuacji.

CO MOŻNA ZROBIĆ?

Zamierające dzielnice są często spotykanym zjawiskiem w miastach. Bywa, że po jakimś czasie stają się one obszarami odnowy: ponownego inwestowania (określanego jako redevelopement, brownfield investment). Bywa, że następuje tzw. gentryfikacja, czyli wymiana mieszkańców na zamożniejszych, których stad na inwestowanie znacznych pieniędzy w niekonwencjonalne mieszkania czy biura (np. poprzemysłowe lofty).

Z takim rozwojem wiąże się ryzyko pojawienia się wielu negatywnych efektów. Można zacząć od najłagodniejszego, jakim jest powstawanie sztucznych miast „jak z żurnala” – choroby trapiącej dzielnice masowego inwestowania. Poważniejszym negatywnym efektem jest przerwanie dziedzictwa. Zamiast wykorzystania kapitału społecznego – społeczności, tradycji zawodów i więzi społecznych, obecnych w starych dzielnicach miejskich – tracimy go na rzecz zupełnie nowych, ale społecznie martwych inwestycji (utarıło się określenie „inwestycje spadochronowe”, dobrze oddające ich nagły i przypadkowy charakter). Napełnianie ich społeczną i ekonomiczną treścią potrwa długo, ale i tak nic nie przywróci ciągłości, którą takie inwestowanie zburzy. Najpoważniejszym negatywnym efektem rozwoju omawianego tu typu jest odrzucenie starszych, tradycyjnych społeczności mieszkańców. Nie są one traktowane jako wspólnota terytorialna, której wartości przejawiają się właśnie w byciu wspólnotą – a więc w kapitale społecznym – ale jako zatamizowana masa ludzi o rozmaitych uprawnieniach i roszczeniach, z którymi miasto próbuje się uporać.



Trzeba podkreślić, że nie każdy przypadek nadaje się do rewitalizacji. Należy sprawdzić, czy mamy do czynienia z dziedzictwem i ciągłością społeczną, które mogą przetrwać i rozwinąć się. Kolejnym wyzwaniem jest pomysł na rozwój, mogący zmienić niekorzystne tendencje.

DEFINICJA I CECHY CHARAKTERYSTYCZNE

Rewitalizacja jest podejściem pomagającym przeprowadzić program odnowy we wszystkich podstawowych wymiarach równocześnie. Krzysztof Skalski określa ją jako „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 społecznych, występujących na tych obszarach: bezrobocie, przestępczość, brak równowagi demograficznej”¹.

Jest to proces, w którym mieszkańcy, pracownicy, przedsiębiorcy, grupy i organizacje, związane z danym terytorium stają się podmiotami projektującymi i wdrażającymi program rewitalizacji. Udział w projektowaniu pobudza ich aktywność – odpowiednia organizacja umożliwi czynne uczestniczenie jako współinwestor rewitalizacji, czyli dotyczy to zarządzania nieruchomością, pieniędzmi, pracą, inwestycjami własnymi (tzw. sposobem gospodarczym czy self-help).

Obszar miejski może być rewitalizowany tylko wtedy, gdy spełnia kilka warunków:

- jest to teren miejski, stanowiący jednostkę urbanistyczną, uprzednio zagospodarowany;
- istnieje tam społeczność mieszkańców, w tym osób w wieku aktywności ekonomicznej (w wyjątkowych sytuacjach możemy mówić o społeczności pracowniczej);
- jest zachowane (żywe) dziedzictwo zawodów i aktywności gospodarczej;
- istnieje koncepcja ożywienia gospodarczego i społecznego jednostki, którego głównymi beneficjentami będą żyjący w niej i pracujący ludzie, społeczności i środowisko przedsiębiorców;
- potrafimy opracować (zaprojektować) długofalowy program rozwoju zintegrowanego (mury, ludzie, dziedzictwo, rozwiązywanie problemów i sytuacji patologicznych) dla tej jednostki;
- trwałe, wieloletni charakter mają działania władz lokalnych, nastawione na rewitalizację (długofalowa strategia pisana nie dla jednego sponsora);
- działania w ramach projektu rewitalizacji wpisują się w logiczną strukturę innych działań planowanych i podjętych².

Skuteczne programy realizowane są przez dziesiątki lat. Obejmują remonty mieszkań, uzdrowienie usług publicznych, rozwój przedsiębiorczości i nowe inwestycje infrastrukturalne. Skala kosztów przekracza możliwości budżetów publicznych. Nie dają się one zaprojektować w całości z góry. Rewitalizacja jest grą o rozwój. Wymaga obserwowania zmieniających się okoliczności i reagowania na.

Jasno widać, że rewitalizacja nie może być wyłącznie przedsięwzięciem władzy. Tak jak powstaje tradycyjne miasto, tak i rewitalizacja następuje w wyniku sumy aktywności i przedsiębiorczości różnych podmiotów. Władza publiczna musi tworzyć warunki uczestnictwa i partnerstwa społecznego oraz inwestycyjnego.

Rewitalizacja jest wielowymiarowa, obejmuje aktywności gospodarcze i gospodarskie (działalność gospodarcza, praca, źródła utrzymania), społeczne (kapitał ludzki, wspólnoty i problemy społeczne), materialne (mieszkania, mury i instytucje miejskie), dziedzictwo. Nie można oczekiwać dobrych

¹ Definicja Krzysztofa Skalskiego w: Przewodnik dotyczący kryteriów planowania oraz zarządzania projektami dotyczącymi rewitalizacji..., Materiał Ministerstwa Gospodarki i Pracy, ZPORR, Warszawa, październik 2004.

² Źródło: Krzysztof Herbst, Wytyczne w zakresie partnerstwa lokalnego i animacji lokalnej dla potrzeb projektu „Rewitalizacja społeczna”, Opracowanie dla CRZL, Warszawa 2010.



Partycypacja
w rewitalizacji



rezultatów, działając tylko w jednym obszarze lub w kilku z nich. W tym kontekście mówimy często o zasadzie zintegrowanego działania³.



JAK TO SIĘ ROBI?

Rewitalizacja jest więc skomplikowanym projektem inwestycyjnym, w którym mieszkańcy i przedsiębiorcy mają być uczestnikami. Nie tylko dyskutują oni o projektach, ale uczestniczą – na miarę swoich możliwości i potrzeb – w realizacji. Niezależnie od jednostkowej skali przedsięwzięcia są oni współinwestorami.

Jednym z ciekawszych przykładów wytrwale prowadzonych działań rewitalizacyjnych jest dzielnica Kreuzberg w Berlinie. Zbudowana na przełomie XIX i XX stulecia jako zespół mieszkaniowy dla robotników migrujących ze Śląska Cieszyńskiego, ulegała degradacji, a w latach 60. była poddana niezbyt udanym próbom odnowy. Dopiero protesty mieszkańców skłoniły władze Berlina Zachodniego do poszukiwania nowego rozwiązania.

Przyjęcie początkowo wysokich standardów przy braku środków powodowało, że niszczenie obiektów postępowało szybciej niż ich naprawy. Problem stanowiła potrzeba wysiedlania mieszkańców na czas generalnych remontów. Po dyskusji zmieniono podejście. Priorytet nad wyburzeniami i nowymi inwestycjami przyznano remontom i modernizacjom. Ludzie, którzy zaakceptowali ograniczony zakres prac, płacili mniejszy czynsz. Zniżka przysługiwała wykonawcom robót samodzielnie zakończonych. Remontowały także grupy, które zajęły opuszczone budynki (squatters). Powstały instytucje socjalne i komitety blokowe, oferowano usługi doradcze dla mieszkańców. Uznano, że będzie się remontować więcej budynków przy niższym nakładzie jednostkowym.

Rewitalizację rozpoczęto w latach 60. Chodź trwa ona nadal, jeszcze daleko do końca. Kreuzberg jest nadal niezbyt ładny i niebogaty. Ale istnieje dla swoich mieszkańców i rozwija się na miarę ich potrzeb, a umiarkowana poprawa standardów mieściła się w ich możliwościach. Nie pojawiła się

³ Na podstawie prezentacji: Robert Brown, Niemiecko-francuski projekt bliźniaczy: Przygotowanie do wdrażania EFRR w Polsce, prezentacja na stronie www.erdf.edu.pl.



konieczność opuszczenia mieszkań ze względu na rosnące koszty i przejęcia dzielnic przez grupy zamożniejsze. Sukces rewitalizacji polega (i tak właśnie był definiowany) na poprawie życia i otwarciu możliwości rozwoju dla trwającej tam całości społeczno-przestrzennej. Dzięki klimatowi przemian stał się atrakcyjnym miejscem dla społeczności artystycznej.

Jednym z ciekawszych dokumentów ilustrujących cały proces jest karta zasad rewitalizacji⁴, uzgodnionych między władzami a mieszkańcami.

12 ZASAD ZRÓWNOWAŻONEJ REWITALIZACJI (SKRÓT)

1. Rewitalizacja musi być zaplanowana i przeprowadzona z zachowaniem istniejącej substancji materialnej wraz z obecnymi mieszkańcami i właścicielami lokalnych przedsiębiorstw i warsztatów.
2. Zarówno planiści, jak i mieszkańcy oraz lokalni przedsiębiorcy powinni uzgodnić cele rewitalizacji. Społeczne i techniczne aspekty planu powinny być opracowane łącznie i spójnie.
3. Charakter Kreuzbergu powinien zostać zachowany. Konieczne jest przywrócenie zaufania i wiary w sens przedsięwzięcia. Uszkodzenia grożące budynkom powinny być naprawione natychmiast.
4. Wewnętrzne układy mieszkań powinny zostać dostosowane do wymagań współczesnego stylu życia.
5. Remonty domów i mieszkań powinny być doprowadzane do końca stopniowo. Nie powinno się podejmować „totalnych” działań na dużych obszarach.
6. Zespoły mieszkaniowe powinny zyskać lepszy kształt poprzez częściowe wyburzenia, założenie ogródków we wnętrzach bloków i odnowienie fasad.
7. Obiekty publiczne, ulice, place i zieleń muszą być odnowione i uzupełnione stosownie do potrzeb.
8. Prawa mieszkańców do uczestniczenia, tak jak i prawa materialne muszą być uwzględnione w planie działań.
9. Decyzje dotyczące rewitalizacji powinny zostać wypracowane publicznie w przejrzysty sposób i – na ile to możliwe – powinny być dyskutowane lokalnie.
10. Aby rewitalizacja zyskała zaufanie społeczne, konieczne jest stabilne zaplecze finansowe. Wsparcie finansowe powinno pojawić się niezwłocznie i w stosunku do każdego przypadku.
11. Powinny zostać stworzone nowe formy organizacji inwestujących. Funkcja organizacji powierniczej powinna być oddzielona od wykonawstwa.
12. Rewitalizacja zgodna z tymi zasadami musi zachować ciągłość *przez wiele lat+.

Kiedy podkreślamy realną, a nie dekoracyjną rolę społeczności Kreuzbergu, nasuwa się pytanie: czy można – i czy warto – współpracować z inwestorskimi „płatkami” w poważnym przedsięwzięciu inwestycyjno-remontowym? Wziąwszy pod uwagę koszty programów, powie niejeden specjalista, nie warto. Spójrzmy więc na poniższe szacunkowe zestawienie sporządzone dla programu o charakterze rewitalizacyjnym realizowanego w Lublinie⁵:

⁴ Na podstawie: Step by Step. Careful Urban Renewal in Kreuzberg, Berlin, Internationale Bauausstellung, Berlin 1987.

⁵ Ewa Kipta, Rola rewitalizacji społecznej w aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych, prezentacja na III Dorocznej Konferencji na rzecz Aktywizacji i Rozwoju Społeczności, Warszawa 2010.



EFEKTY FINANSOWE PROGRAMU INICJATYW LOKALNYCH

Rodzaj inwestycji	Wartość ogółem	Udział prywatny	Udział miasta	Inne
Poprawa domów i rozwój przedsiębiorczości do 1995 r.	2 009 000	2 009 000	0	0
Poprawa infrastruktury do 1995 r.	357 200	177 700	179 500	0
Poprawa warunków środowiska do 1995 r.	474 400	Brak danych	220 100	0
Wartość inwestycji ogółem do końca 1995 r.	2 840 600 100%	2 186 700 77%	399 600 14%	254 300 9%
Poprawa domów i rozwój przedsiębiorczości do 1996 r.	2 999 500	2 999 500	0	0
Poprawa infrastruktury do 1996 r.	595 000	231 500	363 500	
Poprawa warunków środowiska do 1996 r.	630 500	Brak danych	363 500	267 500
Wartość inwestycji ogółem do końca 1996 r.	4 225 00 100%	3 337 500 76,4%	730 00 17,3%	267 500 6,3%
Wartość inwestycji ogółem do końca 1998 r.	7 900 000 100%	6 100 000 77,2%	1 400 000 17,7%	400 000 5,1%

Proponujemy rewitalizację stwarzającą możliwości czynnego uczestnictwa (wkładu) ze strony wszystkich uczestników. Oprócz władz miasta mamy na myśli deweloperów, inwestorów, remontujących jeden obiekt i mieszkańców, którzy dysponują własnymi rękami i umiejętnościami rzemieślniczymi, co pozwala na przeprowadzenie modernizacji własnego mieszkania albo wspólne urządzenie podwórka.

Często spotykane stwierdzenie o braku środków oznacza więc niejednokrotnie nieumiejętność przyciągnięcia do wspólnego projektu:

- mieszkańców jako dostarczycieli drobnego kapitału;
- przedsiębiorców;
- inwestorów, deweloperów;
- mienia gminnego;
- funduszy i programów finansowanych ze środków publicznych;
- osób i organizacji biorących udział w programach społecznych, animatorskich i innych.

Wróćmy jeszcze do zamieszczonego powyżej schematu zintegrowanego działania na rzecz rewitalizacji. Nasze „ubogie” miasta, dystrybuują na swoim terenie (w tym na terenie rewitalizacji) środki, zasoby i pracę personelu, na takie zadania, jak:

- pomoc społeczna i walka z bezrobociem;
- edukacja, kultura, ochrona zabytków;
- polityka mieszkaniowa, gospodarka lokalami i terenami;
- planowanie przestrzenne, komunikacja, drogi i ulice;
- zdrowie, sport i rekreacja;
- bezpieczeństwo i ochrona środowiska;
- współpraca z sektorem pozarządowym.

Trudność polega na tym, że te rozmaite pod względem skali działania, chodź składają się w całość, przypisane są kompetencjom całkiem różnych jednostek miejskich. Te podziały kompetencyjno-



-branżowe mogą spowodować, iż zamiast spójnego, zintegrowanego projektu otrzymujemy wiązkę odizolowanych i nieskutecznych działań różnych gestorów.

Obszary rewitalizowane oferują zwykle możliwości inwestycyjne. Uproszczone kryteria wyboru inwestora mogą zniwelować korzyści z takiej inwestycji niemal do zera. Tymczasem przepisy pozwalają negocjować nie tylko cenę, ale i rozmaite korzyści czy warunki inwestowania, ważne dla społeczności.

Prawdziwym wyzwaniem jest, jak się okazuje, nie tyle liczba, czy wysokość środków, ile umiejętność ich przyciągnięcia i skoordynowanego wykorzystania. Ponieważ chodzi tu nie tylko o środki publiczne (od stuleci miasta rozwijają się raczej dzięki zasobom prywatnym), konieczna jest organizacja, która potrafi je połączyć niezależnie od źródła i wykorzystać. W Niemczech wykorzystuje się w tym celu instytucję powiernika. Podobnie działać mogą Agencje Rewitalizacji (Agencje Rozwoju) czy spółki specjalnego przeznaczenia (Special Purpose Venture)⁶.

JAKA ROLA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ?

Ogromna liczba autorów poradników dotyczących rewitalizacji (jak i innych działań władzy publicznej) podkreśla rolę dialogu, partycypacji, badania opinii mieszkańców itp. Dialog i konsultacje znalazły miejsce w prawodawstwie, mnożą się coraz doskonalsze techniki, postępuje instytucjonalizacja tzw. Komisji Dialogu i badań opinii publicznej, a nawet deliberacji. Wszystko to tylko nieznacznie podnosi poziom satysfakcji – poczucie realnego uczestnictwa czy sprawstwa.

W początkowej części tekstu staraliśmy się powiedzieć, że rewitalizacja wymaga realnego uczestnictwa społecznego w przedsięwzięciach. Pytanie o opinie, jeżeli jest jedynym sposobem uspołecznienia, wydaje się rażąco nieproporcjonalne w stosunku do wagi problemu. Szczególnie niebezpieczne, bo łudzące, są pozorne formy dialogu czy konsultacji. Stosowane jako część rytuału demokratycznego, budujące przewagę administracji, na długo odstręczają tych, którzy raz przeszli przez podobne doświadczenie.

Jakimi cechami powinna się charakteryzować dobra partycypacja? Spróbujmy zaproponować kilka zasad:

- Właściwy moment. Utarła się tradycja poddawania pod dyskusję publiczną gotowych projektów. Łatwo zauważyć, że wyzwala to u prezentującego gotowość obrony przyjętego rozwiązania za wszelką cenę. Tymczasem, jak wiadomo, aby osiągnąć porozumienie, trzeba poszukiwać zgody co do celów, nie zaś upiera się przy własnych rozwiązaniach. Wszelkie projekty powinny być zatem dyskutowane już w fazie diagnoz i opracowywania założeń.
- Współpraca. Wszystko wskazuje, że skuteczniejsze od popularnego dziś przykuwania się do drzew będzie zdobywanie informacji o uruchamianych projektach i inicjowanie dyskusji oraz partnerskiej współpracy nad projektem już w jego wczesnej fazie.
- Realność dialogu. Uznanie, że wynik dialogu może (choć nie musi) wywoływać potrzebę zmian, opóźnienie terminów czy wzrost kosztów.
- Egzekwowanie przejrzystości procesu i dostępu do informacji.
- Dbłość o wyjaśnianie i akceptację reguł rządzących dziedziną, której dotyczy projekt (reguły profesjonalne, ustalenia nauki, prawo). Równie często jak dziwaczne projekty fachowców zdarzają się nierealne oczekiwania mieszkańców. Tymczasem, jeżeli nie starcza nam czasu lub pieniędzy, z reguły próbujemy oszczędzać na edukacji i doradztwie.
- Nieograniczanie się do dyskusji, rozpatrywania projektów czy „wyrażania opinii”.

⁶ Omówienie rozwiązań organizacyjnych Czytelnik znajdzie w: Raporcie projektu badawczego „Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju”. Wydawcą serii publikacji (lata 2008–2009) jest Instytut Rozwoju Miasta w Krakowie. Szczególnie polecamy rozdział Finansowanie i gospodarka nieruchomościami w procesach rewitalizacji (tom 7) autorstwa Marka Bryxa, Ewy Heczko-Hyłowej, Ireny Herbst, Elżbiety Mączyńskiej oraz opis rewitalizacji w Wielkiej Brytanii (tom 1) i w Niemczech (tom 2).



Partycypacja
w rewitalizacji



- Dążenie do projektowania rozwiązania partnerskiego, uwzględniającego nie tylko prawa i potrzeby, ale i role partnerów w realizacji.
- Kompetencje i współpraca profesjonalistów. Warto przypomnieć, że przełamanie konfliktu o Rospudę nastąpiło, kiedy protestujący użyli języka profesjonalistów – narysowali alternatywny przebieg trasy. W wielu krajach rozwinęły się takie formy, jak alternative planning czy advocacy planning, wykorzystujące język profesjonalny do przedstawienia oczekiwań społecznych w zrozumiały sposób. Można także wykorzystać wsparcie profesjonalistów przy recenzowaniu proponowanych projektów.
- Realizm i odwaga, a nie roszczeniowość żądań. Obejmuje to m.in. świadomość, że miasto jest wytworem gospodarki i podlega regułom gospodarczym. Mnożenie roszczeń i zalew zachowań typu NIMBY (not in my backyard) oraz bezkrytyczna wiara w zasadność wszystkich projektów miasta albo wszystkich protestów mieszkańców uniemożliwiają dialog.
- Wykorzystanie wielości kanałów i sposobów komunikacji (także interaktywnych), umożliwiających włączenie się w proces projektowy zgodnie z naszymi potrzebami i kompetencjami.
- Styl komunikacji dający satysfakcję, np. kwitowanie wypowiedzi i informowanie o tym, jak został przyjęty nasz głos.
- Wprowadzanie form dialogu społecznego przy projektowaniu. Coraz częściej widzimy biura projektowe ulokowane w kontenerach stawianych na placu budowy. Łatwo wyobrazić sobie otwartą dla mieszkańców pracownię projektową, gdzie dyskutuje się realne rozwiązania realnych sytuacji.