

Andrzej Bukowski
Instytut Socjologii UJ

Partycypacja, władza, skuteczność. Złoty trójkąt demokratycznego współrządzenia czy raczej „trójkąt bermudzki”?

Zastosowanie kategorii *governance* do analizy rewitalizacji obszarów wielkomiejskich

Instytut Rozwoju Miast: „Śniadanie u geografów”
Kraków, 26 maja 2014 r.

Plan wystąpienia

- Zadanie: opisać i zinterpretować sens, przebieg oraz rezultaty polityki rewitalizacyjnej w kategoriach paradygmatu demokratycznego współrządzenia
- Kryzys zarządzania sprawami publicznymi – *demokratyczne współrządzenie (governance)* jako odpowiedź na ów kryzys
- Rewitalizacja i jej społeczny sens
- Rewitalizacja w Krakowie: wybrane procesy i zjawiska
- Wnioski oraz rekomendacje (teoretyczne i praktyczne)

Podstawowe zadanie

- Opisać i zinterpretować sens, przebieg oraz rezultaty wielkomiejskiej polityki rewitalizacyjnej w ramach paradygmatu „demokratycznego współrządzenia” (*governance*)

Kryzys zarządzania sprawami publicznymi

- Kryzys przedstawicielskiego modelu władzy – reprezentacji interesów (kryzys wyjścia)
- kryzys zarządzania – efektywności dostarczania usług publicznych (kryzys wejścia)
- Kryzys polityki jako „kolektywnej regulacji społecznych stanów rzeczy“ (kryzys kulturowy)
 - Wyczerpał się język polityki (kryzys politycznej nowomowy)
 - Wyczerpały się symboliczne formy legitymizacji polityki (polityczne narracje, metologie, idee)
 - Wyczerpały się aksjologiczne (polityka jako domena „oszustów”) i estetyczne podstawy polityki (polityka jako „sfera brudna”)

Nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management* - NPM)

Lata 80-te i 90-te XX wieku

- ❖ przejrzysty pomiar efektów (statystyki publiczne)
- ❖ oddzielenie faz: wyznaczania celów, realizacji i ewaluacji (organa uchwałodawcze, instytucje wykonawcze, instytucje kontrolne i audytorskie)
- ❖ decentralizacja funkcji i delegacja zadań (outsourcing)
- ❖ stwarzanie „subtelnych” metod pomiaru i kontroli (wskaźniki wejścia, procesu, wyjścia)
- ❖ nowe techniki finansowania usług publicznych (kontraktowanie usług, granty, budżet zadaniowy)
- ❖ tworzenie różnorodnych pomocniczych form organizacyjnych (zakłady budżetowe, grupy zadaniowe itp.)

Krytyka modelu NPM (T. Bovaird)

- Różne typy wartości realizowane przez administrację publiczną – nie tylko „konsumenckie”, także ekologiczne (jakość środowiska), społeczne (inkluzja grup marginalizowanych), polityczne (jakość demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej), estetyczne (jakość infrastruktury miejskiej)
- Różne typy „racjonalności” polityk publicznych – oprócz „racjonalnego procesu decyzyjnego” typu administracyjnego także „racjonalność polityczna” czy „racjonalność sieciowa”
- Różne typy organizacji i „interesariuszy” (*stakeholders*) uwikłane w polityki publiczne – ekonomiczne, społeczne, publiczne
- Różne formy współpracy: partnerstwo publiczno – prywatne, partnerstwo publiczno – społeczne.

Demokratyczne współrzędzenie (*governance*)

- Definicja robocza (T. Bovaird): sposoby, poprzez które interesariusze i obywatele wchodzą ze sobą w interakcje w celu wpływania na rezultaty polityk publicznych
- Formy i metody
 - Partnerstwa publiczno-prywatne
 - Angażowanie aktorów prywatnych, stowarzyszeń, grup interesu
 - Nowe formy zaangażowania obywatelskiego (referenda, panele obywatelskie, wysłuchania publiczne, sondaże, wywiady zogniskowane itd., itp.)
- Cele i wartości
 - Demokratyczne podejmowanie decyzji
 - Uczciwe i otwarte traktowanie obywateli
 - Zrównoważony, trwały i skoordynowany charakter polityk publicznych
 - Przejrzystość
 - Polityczna wiarygodność (accountability)
 - Społeczna inkluzywność i równość w dostępie do usług
 - Poszanowanie różnorodności i odmienności
 - Poszanowanie praw innych zbiorowości
 - Poszanowanie prawa
 - Zdolność konkurowania w układzie globalnym

Definicja rewitalizacji

- Rewitalizację przeprowadza się w celu przywrócenia zdolności do samodzielnego i zrównoważonego rozwoju tych części i obszarów (dzielnic, sąsiedztw) miasta, które z różnych przyczyn znalazły się w kryzysie – Komisja Europejska.
- Aspekt społeczny uwzględniany jest w szerszym i węższym rozumieniu rewitalizacji:
 - W ujęciu szerszym wymiar społeczny występuje jako jeden z wielu równorzędnych czynników, obok przestrzennych, infrastrukturalnych, ekonomicznych czy kulturowych (por. Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego).
 - W ujęciu węższym przez rewitalizację społeczną rozumie się uruchomienie endogennych mechanizmów wyjścia z kryzysu poprzez uwolnienie społecznego potencjału i mobilizację społeczności lokalnych (projekt CASE).

Społeczny sens rewitalizacji

- Sam proces rewitalizacji ma służyć odnowieniu społecznego potencjału przywracanych do równowagi osiedli, dzielnic, sąsiedztw, by umożliwić im integrację z szerszym środowiskiem;
- Zarówno przedmiotem jak i podmiotem „rewitalizacji społecznej” jest sama społeczność lokalna, różne grupy w jej obrębie, nie zaś „obszar”, „przestrzeń” czy też „infrastruktura”, które służą jedynie jako medium rewitalizacji;
- Najważniejsze z instrumentów służących rewitalizacji mają charakter społeczny – i to zarówno w sensie narzędzi (od informacji poprzez konsultacje, warsztaty, panele obywatelskie), jak i instytucji, działań, przedsięwzięć, które są efektem rewitalizacji (szkoły, ośrodki kultury, centra aktywności, teatry, przedsiębiorstwa, miejsca pracy, partnerstwa lokalne, wspólnoty sąsiedzkie, inicjatywy osiedlowe);
- Skuteczność rewitalizacji mierzona być powinna przede wszystkim w oparciu o społeczne miary (np. poziom bezrobocia, poziom scholaryzacji, poziom aktywności społecznej, trendy demograficzne, poziom ubóstwa, poziom przestępczości, poziom przedsiębiorczości, subiektywne wskaźniki zadowolenia / niezadowolenia.), nie zaś poprzez efekty fizyczne np. urbanistyczne czy infrastrukturalne.

MPR Krakowa – analiza wybranych aspektów realizacji programu

- Sposób ujęcia rewitalizacji
- Wybrane cele i działania rewitalizacyjne
- Zadania społeczne i zadania infrastrukturalne - proporcje
- Model zarządzania procesem: założenia i realizacja

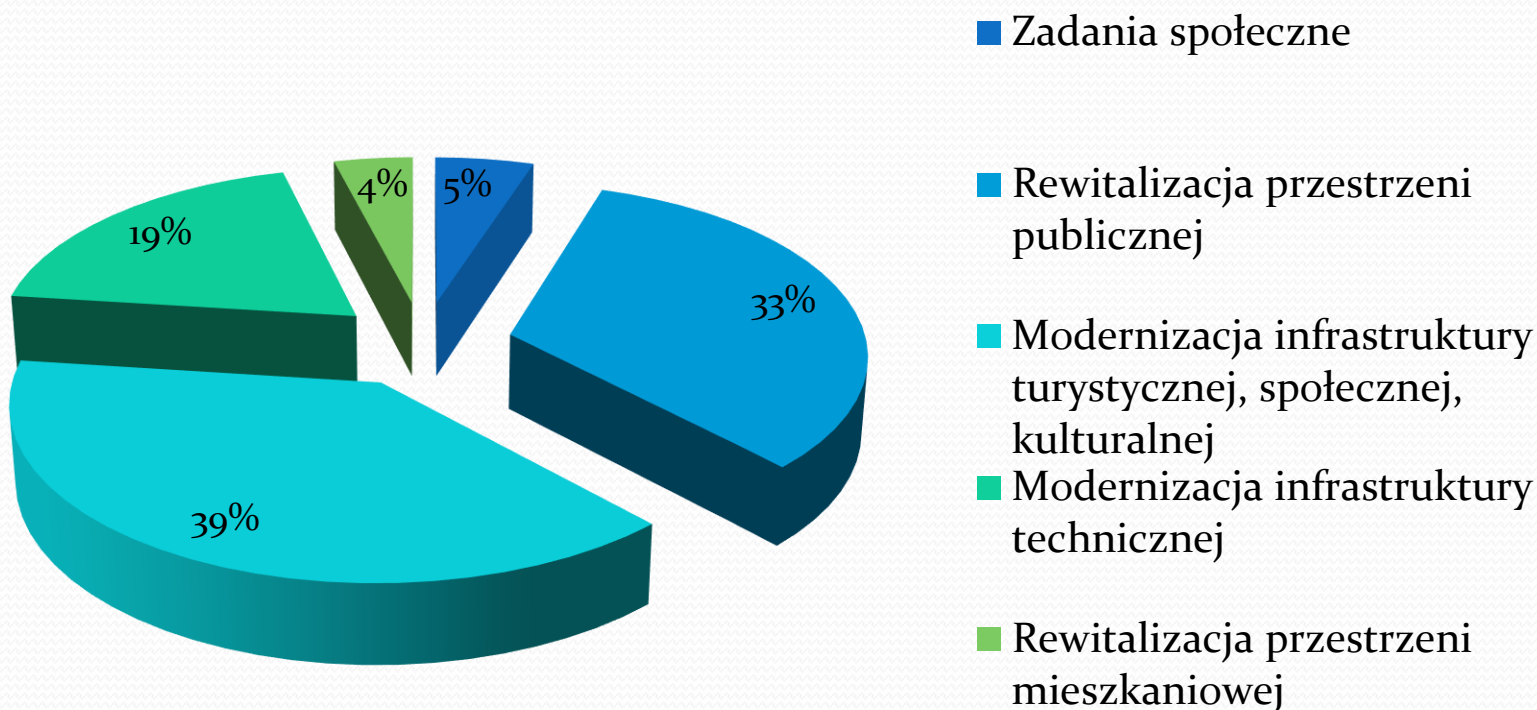
Cele MPR Krakowa (i Warszawy) – sens społeczny

Cele MPR Krakowa	Cele LPR dla Miasta Stołecznego Warszawy
I. Dostosowanie warunków życiowych i mieszkaniowych społeczeństwa lokalnego do współczesnych standardów, II. Wzmocnienie gospodarki lokalnej i regionalnej i tworzenie dzięki temu nowych miejsc pracy, III. Zachowanie i rewitalizacja budynków i obiektów o walorach historycznych, kulturowych, architektonicznych i urbanistycznych, IV. Podniesienie walorów przestrzeni publicznej dla mieszkańców i turystów V. Poprawa sytuacji ekologicznej oraz modernizacja infrastruktury socjalnej i technicznej	I. Ożywienie społeczno – gospodarcze poprzez podniesienie jakości przestrzeni publicznej, zgodnie z zasadami ładu przestrzennego i estetyki oraz promowanie przedsiębiorczości. II. Rozwój turystyki i kultury w oparciu o zasoby dziedzictwa kulturowego III. Zwiększenie bezpieczeństwa mieszkańców oraz poprawa możliwości komunikacyjnych wewnątrz osiedli IV. Integracja mieszkańców, zapobieganie i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu

MPR – wybrane cele i działania operacyjne

- Zlikwidowanie deficytów, które osłabiają pozycję Krakowa jako metropolii i centrum regionu małopolskiego.
- Skoordynowany i zrównoważony rozwój miasta dzięki stworzeniu systemu zarządzania, który umożliwi realizację celów sformułowanych w Miejskim Programie Rewitalizacji.
- Stworzenie nowych i wzmocnienie istniejących lokalnych ośrodków bazy zaopatrzeniowej.
- Usunięcie istotnych deficytów natury strukturalnej i funkcjonalnej oraz mankamentów, które wpływają na kształtowanie wizerunku miasta.
- Zachowanie i odbudowa budynków i przestrzeni publicznych o znaczeniu historycznym, architektonicznym, artystycznym lub urbanistycznym, rewitalizacja kwartałów historycznych, zachowanie walorów kulturowych, dobór odpowiednich zrównoważonych funkcji użytkowych.
- Stworzenie funkcjonalnego, przyszłościowego systemu komunikacji i transportu. Przeniesienie zakładów wykonujących uciążliwą działalność, z jednoczesnym zagwarantowaniem nowych lokalizacji i dodatkowych funkcji użytkowych (w wypadku innych zakładów pożądane jest tworzenie mieszanego układu funkcji użytkowych).
- Poprawa wizerunku miasta i podniesienie jakości otoczenia mieszkaniowego.
- Scalanie ciągów zieleni.

Realizacja zadań społecznych (2008-2012)



Źródło: Raport ewaluacyjny MPR Krakowa. Lider Projekt Sp. z o.o.

Model zarządzania MPR-em: założenia vs realizacja

- Założenia: 4 modele zarządzania MPR-em:
 - Urząd Miasta samodzielnie wykonuje zadania poprzez wyspecjalizowaną komórkę
 - Urząd Miasta powołuje spółkę i oddelegowuje do niej specjalistów z różnych wydziałów
 - Miasto zakłada spółkę publiczno-prywatną
 - Miasto zleca zadania rewitalizacyjne na zewnątrz
- Po 6 latach: Urząd Miasta administruje zadaniami, tworząc w tym celu wyspecjalizowany zespół zorganizowany w formie referatu ds. rewitalizacji Wydziału Rozwoju Miasta Urzędu Miasta Krakowa.
 - Słabe umocowanie komórki w strukturach Urzędu (brak pełnomocnika na poziomie wiceprezydentów)
 - Komórka postrzegana jest na zewnątrz jako „miejska, urzędnicza”
 - Niewielkie zasoby kadrowe referatu (3 osoby)

Podsumowanie

- Szerokie rozumienie społecznego sensu rewitalizacji (za „Wytycznymi” MRR) - wymiar społeczny występuje jako jeden z wielu równorzędnych czynników, obok przestrzennych, infrastrukturalnych, ekonomicznych czy kulturowych
- Rozwodnienie rewitalizacji w celach ogólnorozwojowych miasta
- Dominacja elementów techniczno-infrastrukturalnych nad społecznymi
- Polityczno-urzędniczy model zarządzania procesem

Realizacja MPR – przykłady „lokalne”

- Rewitalizacja Zespołu I
- Lokalny Program Rewitalizacji „starej” Nowej Huty
- Pilotażowe programy rehabilitacji osiedli blokowych: Olsza II i Ugorek

Zespoły rewitalizacyjne w MPRK (8)

- Obszary zdegradowane, charakteryzujące się łącznym występowaniem co najmniej trzech spośród następujących cech:
 - wysoki poziom bezrobocia mieszkańców,
 - wysoki poziom ubóstwa oraz trudne warunki mieszkaniowe,
 - wysoki poziom przestępczości,
 - niski poziom wykształcenia mieszkańców,
 - niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców,
 - wysoki poziom degradacji technicznej infrastruktury i budynków,
 - wysoki poziom zanieczyszczenia środowiska naturalnego.

Zespół I (Śródmieście) – priorytety polityki rewitalizacyjnej a potrzeby mieszkańców (na podst. raportu ewaluacyjnego)

Zrealizowane inwestycje w ramach Miejskiego Programu Rewitalizacji	Zgłaszane przez mieszkańców problemy (raport z konsultacji towarzyszących aktualizacji MPR)
36 projektów rewitalizacyjnych dla Zespołu pierwszego) – z czego ani jeden w sposób bezpośredni nie stanowi odpowiedzi na poruszane w trakcie konsultacji wyzwania i problemy! Większość projektów dotyczy funkcji „reprezentacyjno-turystycznych”: (1) inwestycji w infrastrukturę miejską i instytucje miejskie (ulice, mosty, szkoły, stadiony); (2) inwestycji w instytucje kultury wysokiej (muzea, teatry) ;(3) inwestycji w instytucje dziedzictwa kulturowego (Wawel, Sukiennice) czy (4) renowacji obiektów sakralnych (kościół, klasztory, kapliczki)	• Wypychanie rdzennych mieszkańców poprzez podnoszenie czynszów; • Rozwój infrastruktury „kebabowo-pubowej”; • Zanikanie klubów dyskusyjnych, kin, księgarni, antykwariatów; • Brak atrakcyjnej oferty dla młodzieży, która byłaby dostępna cenowo; • Wandalizacja, niszczenie mienia, pojawianie się graffiti; • Wzrost przestępczości, alkoholizmu i narkomanii • Utrata przez Centrum swej funkcjonalności dla mieszkańców .

Kraków – Lokalny Plan Rewitalizacji „starej” Nowej Huty 2007 – 2008

- Konsultacje społeczne przewidziano jako etap kluczowy dla określenia podstawowych problemów w wytypowanych w LPR obszarach.
- Zgodnie z planem przedstawionym w LPR „starej” Nowej Huty, działania rozpoczęły się od wyboru obszaru rewitalizacji, następnie przeanalizowano dane odnoszące się do wymiarów: społeczno-demograficznego, przestrzenno-funkcjonalnego, gospodarczego, dziedzictwa kulturowego itp., oraz przeprowadzono analizę SWOT.
- W trakcie tworzenia LPR określono również cele i działania operacyjne oraz utworzono wstępną listę projektów priorytetowych i zastępczych. Obszary zostały wskazane na podstawie kryteriów degradacji obszaru.
- Pierwsze spotkanie konsultacyjne (debata otwarta) dotyczące obszaru Nowej Huty odbyło się 26 czerwca 2007 roku – w strukturze LPR było przewidziane jako etap pomiędzy analizą SWOT a Analizą porównawczą (polegającą na określeniu głównych pól interwencji).
- Kraków – Aleja Róż – konsultacje przełom 2008/2009 roku. Poznanie opinii i oczekiwań mieszkańców Nowej Huty wobec kierunków zagospodarowania centralnych dla dzielnicy części i obszarów (funkcje centralne, zagospodarowanie osi centralnej, symbolika jej poszczególnych części). 12 zogniskowanych wywiadów grupowych (liderzy / mieszkańcy).

Kraków – Aleja Róż – konsultacje – Strategia rewitalizacji 2008 / 2009

- Cel badań:.
- I tura badań - najważniejsze grupy **interesariuszy**, zaangażowanych w rozwój tej części Nowej Huty. 3-8 grudnia 2008 roku - 4 spotkania z przedstawicielami: (1) radnych dzielnicy XVIII, (2) przedsiębiorców prowadzących swą działalność w bezpośredniej bliskości Alei Róż, (3) członków organizacji społeczno – kulturalnych, działających w Nowej Hucie oraz (4) wyróżniających się swą aktywnością młodych liderów.
- II tura konsultacji (17 I – 5 II 2009) - cykl ośmiu spotkań konsultacyjnych (z różnymi grupami mieszkańców). Cztery z nich dotyczyły, oprócz problematyki zagospodarowania Alei Róż, także zagadnień związanych z przestrzenią osiedli Centrum B i Centrum C; w dwóch uczestniczyli sami mieszkańcy, w dwóch innych - przedstawiciele zarządów wspólnot tychże osiedli.

Działania oddolne w Nowej Hucie - 2009

- 2009 rok – 60-lecie Nowej Huty
- Kluczowe organizacje nowohuckie: Towarzystwo Miłośników i Rozwoju Nowej Huty, Ośrodek Kultury im. C.K. Norwida, Teatr Ludowy, Teatr Łaźnia Nowa – organizują szereg imprez i przedsięwzięć o charakterze lokalnym:
 - Program „Zrozumieć Miasto” – cykl otwartych zebrań konsultacyjnych
 - Partnerstwo Inicjatyw Nowohuckich (tworzenie na terenie Huty m.in. spółdzielni socjalnych)
 - Imprezy o charakterze kulturalno – historycznym („Zajrzyj do Huty”, „Kronika Nowohucka”)
 - Projekty międzynarodowe, m.in. „ReNewTown. New post-socialist city: competitive and attractive”
- Kwiecień 2009 – strategia rewitalizacji „starej” Nowej Huty zajmuje pierwsze miejsce na liście unijnych programów lokalnych – brak finansowania ze środków MRPO

Kraków – Aleja Róż – Postscriptum

- Rok 2010 – zaprzestanie przez Miasto jakichkolwiek działań w zakresie rewitalizacji Nowej Huty (**brak środków finansowych**)
- Rok 2011 – **wykorzystanie konsultacji z 2008/2009 roku jako jednego z elementów założeń konkursu** na opracowanie koncepcji rewitalizacji w osi Aleja Róż – Plac Centralny im. Ronalda Reagana
- 42 zakwalifikowane do konkursu zespoły projektowe, ostatecznie 12 rozpatrywanych projektów. Jury przyznało 2 nagrody i 2 wyróżnienia.
- Jury nie przyznało 1 nagrody w konkursie na skutek braku uwzględnienia założeń konkursowych w przedstawionych do oceny projektach – **większość zespołów zignorowała wyniki konsultacji**
- Przygotowania do międzynarodowego konkursu na zagospodarowanie centralnych części dzielnicy
- Inicjatywy oddolne w Nowej Hucie: Komisja Dialogu Obywatelskiego ds. Rewitalizacji Nowej Huty
- Rok 2014 – Przebudowa Parku Ratuszowego + planowana przebudowa układu komunikacyjnego Placu Centralnego im. R. Reagana – **brak bieżących konsultacji**

„Nowe otwarcie” – nowa nadzieja?

- RPO dla Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 (w założeniach - realizacja społecznego aspektu rewitalizacji sprzyjającego tworzeniu i rozwojowi kapitału ludzkiego i kapitału społecznego na zdegradowanych obszarach miejskich (koncentracja przestrzenna problemów społecznych m.in: ubóstwa, bezrobocia, dezorganizacji społecznej) poprzez działania na rzecz aktywności społeczności lokalnych i rozwoju lokalnego.
- Programy pilotażowe rehabilitacji obszarów zabudowy blokowej: Olsza II i Ugorek:
 - Forum rehabilitacji dla obu osiedli (warsztaty na osiedlach + aktywizacja środowiskowa – Pracownia Obywatelska
 - Badania kapitału społecznego (Instytut Socjologii UJ) + badania środowiska mieszkaniowego (Instytut Projektowania Urbanistycznego Politechniki Krakowskiej)
 - Model czterostronny: administracja <-> nauka <-> ngo'sy + lokalna społeczność

Wnioski i rekomendacje

- „Trójkąt bermudzki rewitalizacji”
- Centralizacja - tło systemowe rewitalizacji
- Partycypacja jako kulturowa odpowiedź na kryzys władzy i kryzys zarządzania politykami publicznymi
- Rekomendacje dla nauk i administracji

Zjawiska towarzyszące polityce rewitalizacji („Trójkąt bermudzki rewitalizacji”)

- **Dominacja modelu legislacyjnego nad sieciowym** (a w konsekwencji uprzywilejowanie pozycji politycznych nad społecznymi, elementów sformalizowanych nad niesformalizowanymi); Model legislacyjny (zarządzanie poprzez legislację i kontrolę) chroni w strukturze biurokratycznej organa decyzyjne (a poprzez nie – polityczne) kosztem nieformalnych sposobów uczestnictwa, formalizacja pozwala zwiększyć kontrolę nad politykami publicznymi.
- **Dominacja infrastrukturalno / modernizacyjna nad społeczną** (dominacja kryteriów mierzalnych nad niemierzalnymi rehabilitacji, wymiernych nad niewymiernymi - społecznymi); Elementy mierzalne lepiej dają się wykorzystać politycznie i propagandowo, zmiany infrastrukturalne dają szybki i widoczny efekt „symboliczny”. Aspektów „miękkich” – nie widać!
- **Rytualizacja elementów konsultacyjno-partycypacyjnych** (w celu pozyskania środków, a nie realizacji zasady uniwersalnej). Pozyskanie funduszy z UE wymaga konsultacji, ale jest ona – z różnych względów (praktyczno-zarządczych) niepożądana – stąd rytualizacja elementów konsultacyjno – partycypacyjnych (robi się dla samego „odfajkowania” a nie po to, by weszło to w proces decyzyjny).

Centralizacja - systemowe tło rewitalizacji

- Centralizacja (i hierarchizacja) jako instrumenty „integracji” polityk publicznych
 - Struktur symbolicznych (starzy członkowie Unii ➡ nowe państwa członkowskie) – nowa polityka spójności na lata 2014-2020 zmienia nieco tę logikę (np. C-L D)
 - Struktur decyzyjnych (Minister ➡ Marszałek ➡ Prezydent Miasta ➡ Dyrektor Wydziału ➡ Kierownik Referatu)
 - Dokumentów programowych (Wytyczne Ministerstwa ➡ MRPO ➡ Miejski Program Rewitalizacji ➡ Lokalne Programy Rewitalizacji)
 - Struktur wykonawczych (Wydziały Urzędu Miasta ➡ eksperci ➡ NGO-sy ➡ mieszkańcy)

Partycypacja jako kulturowa odpowiedź na kryzys władzy i kryzys zarządzania

- Wspomaganie legitymizacji procesów decyzyjnych:
 - Aktywizacja i mobilizacja obywateli
 - Transparentność procesu decyzyjnego
 - Inkluzywność – włączanie grup marginalizowanych
 - Obniżanie progu społecznego oporu
- Racjonalizacja procesów decyzyjnych:
 - Obniżanie kosztów polityk publicznych
 - Poszerzanie bazy eksperckiej
 - Minimalizowanie ryzyk
 - Wspomaganie alokacji zasobów

Rekomendacje praktyczne

- Dla nauki (nauk społecznych)
 - Tworzenie łatwo obserwowalnych, poddających się intersubiektywnej kontroli i weryfikacji wskaźników (jakości życia, partycypacji)
 - Pomoc w dobieraniu metod i technik partycypacyjno-konsultacyjnych
 - pomoc w translacji (języków specjalistycznych, administracyjnych, potocznych)
 - Zachęcanie partnerów do poszerzania pola współpracy
- Dla administracji
 - Wpisanie partycypacji w rytm polityk publicznych (cykl decyzyjny)
 - Uwzględnianie opinii publicznej na wczesnych etapach cyklu decyzyjnego
 - Uwzględnienie wielogłosu interesów
 - Staranne dobieranie form partycypacji do jej celów
 - Uwzględnianie wyników partycypacji w podejmowaniu decyzji