

TWORZENIE KREATYWNYCH LOKALNYCH PROGRAMÓW REWITALIZACJI. UJĘCIE SYSTEMOWE

Tomasz SZULC

Streszczenie: W artykule zaprezentowano proces formułowania i wdrażania programu odnowy zdegradowanych obszarów miejskich. Wskazano, iż możliwe jest przedstawienie działań związanych z rewitalizacją miast jako systemu, w którym poszczególne elementy odpowiadają za przekształcenie zasileń na wyjścia, przy czym wejście do kolejnego elementu systemu stanowi wyjście poprzedniego. Przedstawiono również perspektywy dotyczące dalszych badań z zastosowaniem narzędzi kreatywności i zarządzania strategicznego.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, planowanie strategiczne, metastruktury, system, proces.

1. Istota procesu rewitalizacji

Problematyka rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich nabrała szczególnego, nowego znaczenia z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. W dotychczasowej praktyce samorządowej tematyka ta była niejednokrotnie marginalizowana, głównie ze względu na brak środków finansowych na realizację tego typu przedsięwzięć przez władze lokalne. Uzyskanie dostępu do środków pomocowych UE zmieniło tę sytuację, poprzez co apetyty władz samorządowych na szczeblu lokalnym, który jest odpowiedzialny za ten typ działań, uległy istotnemu zwiększeniu. Należy jednak mieć na uwadze fakt, iż ilość środków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć z zakresu rewitalizacji, zarówno w perspektywie finansowej 2004-2006, jak i 2007-2013 jest ograniczona. Wbrew powszechnie panującej opinii trzeba stwierdzić, iż realizacja działań rewitalizacyjnych nie może być uzależniona wyłącznie od możliwości ich częściowego sfinansowania ze środków pomocowych. Przeciwnie – władze samorządowe powinny uczynić wszystko, co jest w ich mocy, mając na uwadze istniejące możliwości prawne, aby przedsięwzięcia tego rodzaju realizować we własnym zakresie, angażując do nich lokalnych partnerów oraz wiedząc, że uzyskanie dofinansowania ze środków UE powinno mieć charakter pomocniczy – zgodnie z zasadą subsydiarności, do której odwołanie można znaleźć w większości dokumentów ustrojowych Wspólnoty Europejskiej.

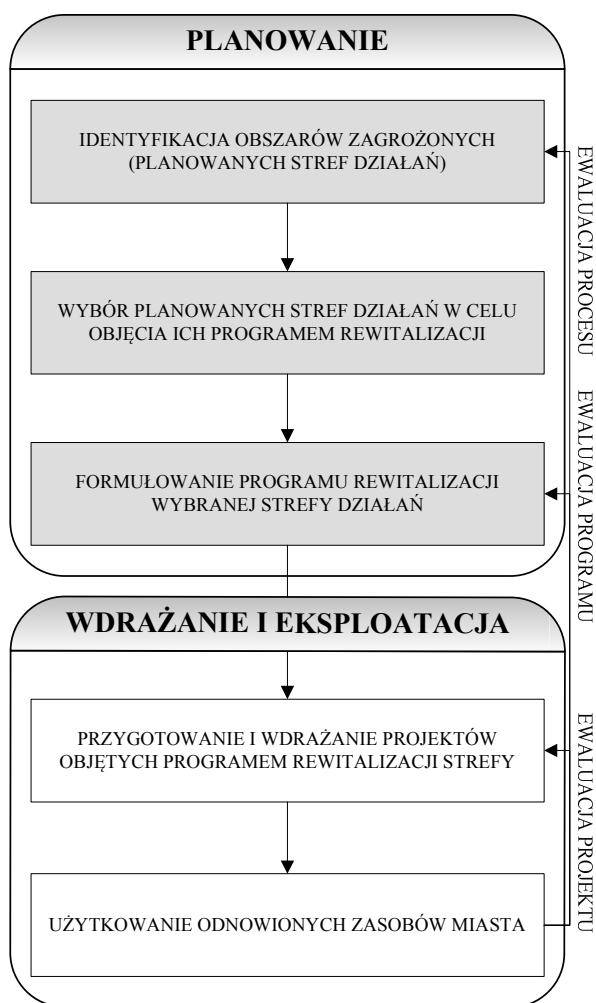
Rewitalizacja jest procesem kompleksowej i interdyscyplinarnej odnowy zdegradowanych obszarów miejskich. Degradacja ta może mieć swoje korzenie zarówno w sferze ekonomicznej, jak również społecznej, przestrzennej i ekologicznej. Źródłem procesów rewitalizacji jest koncepcja zrównoważonego rozwoju. Z tej koncepcji wywiedziono zresztą podstawowe filary procesu rewitalizacji (tzw. aspekty) obejmujące zagadnienia związane z: kształtowaniem przestrzeni i infrastruktury w mieście, stymulowaniem rozwoju gospodarczego na obszarach zdegradowanych, odbudową więzi i integracją społeczną społeczności lokalnych oraz kwestiami ochrony środowiska. Jest to więc proces wielokierunkowy, który z założenia nie może mieć charakteru incydentalnego i jednorazowego. Szczególnie w materii społecznej procesy rewitalizacji mogą być bardzo długotrwałe i mozolne. Stąd też istnieje konieczność rozłożenia tego procesu w czasie [1].

Kompleksowy proces odnowy miasta zaprezentowany został na rysunku 1. Warto zwrócić uwagę, że aż 3 spośród 5 etapów realizacji procesu odnowy miasta mają charakter planistyczny. W związku z tym prawidłowe przeprowadzenie procedury planowania będzie miało kluczowy charakter ze względu na powodzenie całego przedsięwzięcia. Etapy realizacji operacji (wdrażania projektów z zakresu rewitalizacji, konstruowania i wdrażania mikroprogramów społeczno-gospodarczych) oraz korzystania z odnowionych zasobów miasta (infrastrukturalnych, społecznych, gospodarczych i ekologicznych) będą miały charakter bardziej techniczny, a jakość produktów i rezultatów przedsięwzięć będzie pochodną jakości procesu planowania działań.

W części poświęconej planowaniu procesu rewitalizacji kluczowe znaczenie ma etap formułowania programu dla wybranego obszaru, który ma zostać poddany tym procesom. W literaturze związanej z przedmiotem funkcjonują różne terminy określające taki obszar – może to być strefa działań, obszar rewitalizacji, obszar odnowy. Pojęcia te są równoważne i oznaczają wyodrębniony przestrzennie fragment miasta, na którym zidentyfikowano wysoką koncentrację niekorzystnych zjawisk gospodarczych, zużytą i zdewastowaną infrastrukturę, patologiczne zachowania społeczne oraz zagrożenia ekologiczne. Identyfikacja i wybór obszarów do rewitalizacji może więc nastąpić w oparciu o obiektywnie weryfikowalne wskaźniki. Etap ten ma charakter diagnostyczny.

Elementem najtrudniejszym i potencjalnie najbardziej konfliktogennym jest formułowanie programu odnowy strefy, podczas którego niejednokrotnie zaistnieje

konieczność pogodzenia sprzecznych interesów różnych grup, będących beneficjentami procesów rewitalizacji. Sformułowanie programu rewitalizacji, przygotowanie zadań operacyjnych, zdefiniowanie struktury odpowiedzialnej za wdrażanie, ewaluację i okresową weryfikację programu ma więc kluczowe znaczenie. Struktura taka powinna



Rys. 1. Proces odnowy miasta

dysponować narzędziami, za pomocą których możliwe będzie ograniczanie ryzyka powstania konfliktu oraz zarządzania procesem rewitalizacji w czasie (tj. nadawania rang projektom, ustawiania ich w odpowiedniej kolejności, aby cele sformułowane w programie były zrealizowane w jak największym stopniu). Planowanie procesu rewitalizacji jest zatem elementem procesu zarządzania zrównoważonym rozwojem miasta. Nadrzędnym celem zarządzania rozwojem miasta jest stworzenie możliwie jak najlepszych warunków życia dla jego mieszkańców. Cel ten w pełni pokrywa się z oczekiwaniami stawianymi procesom rewitalizacji, które koncentrują się wokół przywracania i tworzenia nowej jakości warunków życia na obszarach zdegradowanych. Tworzenie programów rewitalizacji, wspólnie z opracowywaniem planów zagospodarowania przestrzennego, formułowaniem strategii rozwoju, planów rozwoju lokalnego i innych składa się na kształtowanie polityki rozwoju miasta. Zainteresowanie tymi zagadnieniami doprowadziło do sformułowania nowych paradygmatów dotyczących procesu zarządzania miastem oraz planowania.

2. Nowoczesne planowanie i zarządzanie rozwojem miasta a rewitalizacja

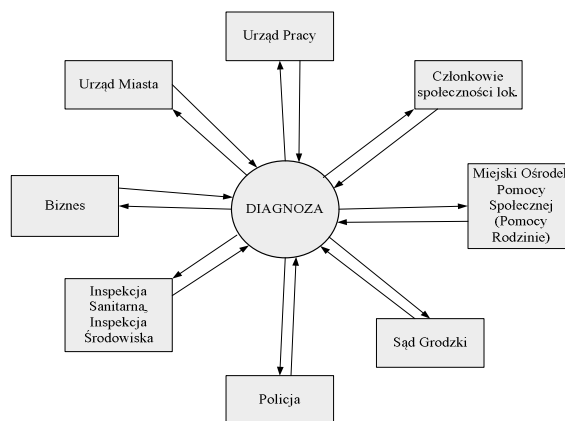
Rewolucyjne zmiany w kwestiach związanych z planowaniem i zarządzaniem miastem są wynikiem wprowadzenia zmian ustrojowych w kraju i przywrócenia samorządu. W systemie nakazowo-rozdzielczym wszelkiego rodzaju plany opracowywane były na poziomie centralnym i przekazywane do realizacji na niższe poziomy w strukturach administracji państwowej. Wyodrębnienie w 1990 roku szczebla samorządu lokalnego wiązało się z przywróceniem miastom mienia komunalnego oraz zagwarantowanie strumienia finansowania poprzez udział w podatkach. Zgodnie z przywołaną wcześniej zasadą subsydiarności, na samorządzie lokalnym spoczął obowiązek zaspakajania podstawowych zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Ingerencja wyższych szczebli administracji ograniczona została jedynie do sprawowania funkcji kontrolnych w zakresie prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej i przestrzegania przepisów prawa. W pozostałych kwestiach samorządy uzyskały samodzielność, chronioną przepisami prawa. Kształtowanie polityki rozwoju miasta jest zagadnieniem bardzo szerokim. Mieści ono jednak w sobie wspomniane wyżej elementy. Należy szczególnie mocno podkreślić, iż kwestie związane z urbanistyką stanowią tylko część polityki rozwoju miasta i nie mogą być z nią utożsamiane. Wojciech Pęski zwraca uwagę, iż głównym warunkiem poprawy jakości zarządzania miastem jest znajomość relacji jakie zachodzą pomiędzy środowiskiem, gospodarką i zagospodarowaniem przestrzennym miasta a warunkami życia mieszkańców i implikującym z nich ich stanowi biopsychicznemu [2]. Pęski zwraca również uwagę na przygotowanie instytucjonalne miasta do realizacji nowych funkcji, przede wszystkim do odgrywania roli animatora i koordynatora rozwoju w zdecentralizowanym układzie podejmowania decyzji w państwie. Do nowych czynników determinujących zarządzanie rozwojem miast autor ten zalicza również: organizację, planowanie, partnerstwo, finansowanie i informację. Z perspektywy procesu rewitalizacji, czynniki wskazane przez Pęskiego mają również fundamentalne znaczenie. Piśmiennictwo związane z tą tematyką przywiązuje ogromną wagę do sfery instytucjonalnej wdrażania procesu rewitalizacji i podkreśla rolę podmiotu będącego koordynatorem - animatorem (operatorem) procesu, który działa w imieniu samorządu będącego tu organem nadrzędnym odpowiedzialnym za realizację całej polityki rozwoju. Wśród wielu założeń metodologicznych formułowanych przez różnych autorów kluczowe dotyczą zapewnienia zrównoważonego i trwałego rozwoju oraz partnerstwa w realizacji przedsięwzięć. Budowanie partnerstw z przedstawicielami społeczności lokalnej, podmiotami sektora biznesu oraz instytucjami

trzeciego sektora ma fundamentalne znaczenie w świetle jakości planowania oraz możliwości sprawnego i skutecznego wdrażania programów rewitalizacji.

3. Proces planowania rewitalizacji w ujęciu systemowym

W literaturze funkcjonuje wiele definicji systemu. Wspólną ich cechą jest podkreślanie faktu, iż warunkiem koniecznym do jego zaistnienia jest wskazanie elementów, które go tworzą oraz opisanie wzajemnych relacji między nimi. W najprostszym ujęciu na proces rewitalizacji w ujęciu systemowym składają się dwa podsystemy: planowania i wdrażania. Można to zaobserwować również na rysunku 1. Dokonując stopniowej dekompozycji każdego z podsystemów możliwe jest wskazanie wzajemnych powiązań pomiędzy działaniami związanymi np. z identyfikacją obszarów zagrożonych, wyborem tych obszarów i formułowaniem programu odnowy. Poza powiązaniem o charakterze wirtualnym dotyczącym przepływu i analizy informacji pomiędzy poszczególnymi podsystemami, możliwe jest wskazanie struktur odpowiedzialnych za udostępnianie informacji oraz relacji systemowych, które są niezbędne do realizacji poszczególnych etapów planowania odnowy. Tak więc istnieje możliwość zbudowania struktury odpowiedzialnej za przygotowanie programu oraz struktury odpowiedzialnej za jego wdrożenie. Struktura odpowiedzialna za pierwszą część procesu odnowy będzie zdecydowanie bardziej skomplikowana, ponieważ – w odróżnieniu od modeli znanych z teorii zarządzania – będą tworzyć ją elementy pochodzące z różnych organizacji posiadających swoje własne struktury i przenikające się ze strukturami społeczności lokalnej. W piśmiennictwie związanym z tematyką rewitalizacji stwierdzono już, iż na proces planowania składają się działania o dwojakim charakterze – to jest diagnostyczne i koncepcyjne [3]. O ile w ramach części diagnostycznej można posługiwać się powszechnie znanymi i akceptowanymi miernikami zjawisk społecznych, gospodarczych, ekologicznych oraz przestrzennych, o tyle na etapie koncepcyjnym konieczne jest zastosowanie kreatywnych metod wywodzących się z zarządzania strategicznego w organizacji oraz innych – specyficznych dla sektora publicznego. Najpierw należy jednak określić, za pomocą jakiej struktury realizowane będą poszczególne działania. W najprostszym przypadku możliwe jest, w oparciu o metodę DFD, zbudowanie diagramu kontekstowego dla procesu diagnostycznego. Przykładowy diagram przedstawiony jest na rysunku 2. Pewną niedoskonałością tej wizualizacji jest brak możliwości stwierdzenia, jakiego charakteru dane przepływają pomiędzy podmiotami tworzącymi strukturę planowania procesu rewitalizacji w jej części diagnostycznej.

Aby więc szczegółowo opisać system odpowiedzialny za realizację poszczególnych działań w ramach procesu planowania rewitalizacji, konieczne jest użycie metody, która dokładniej

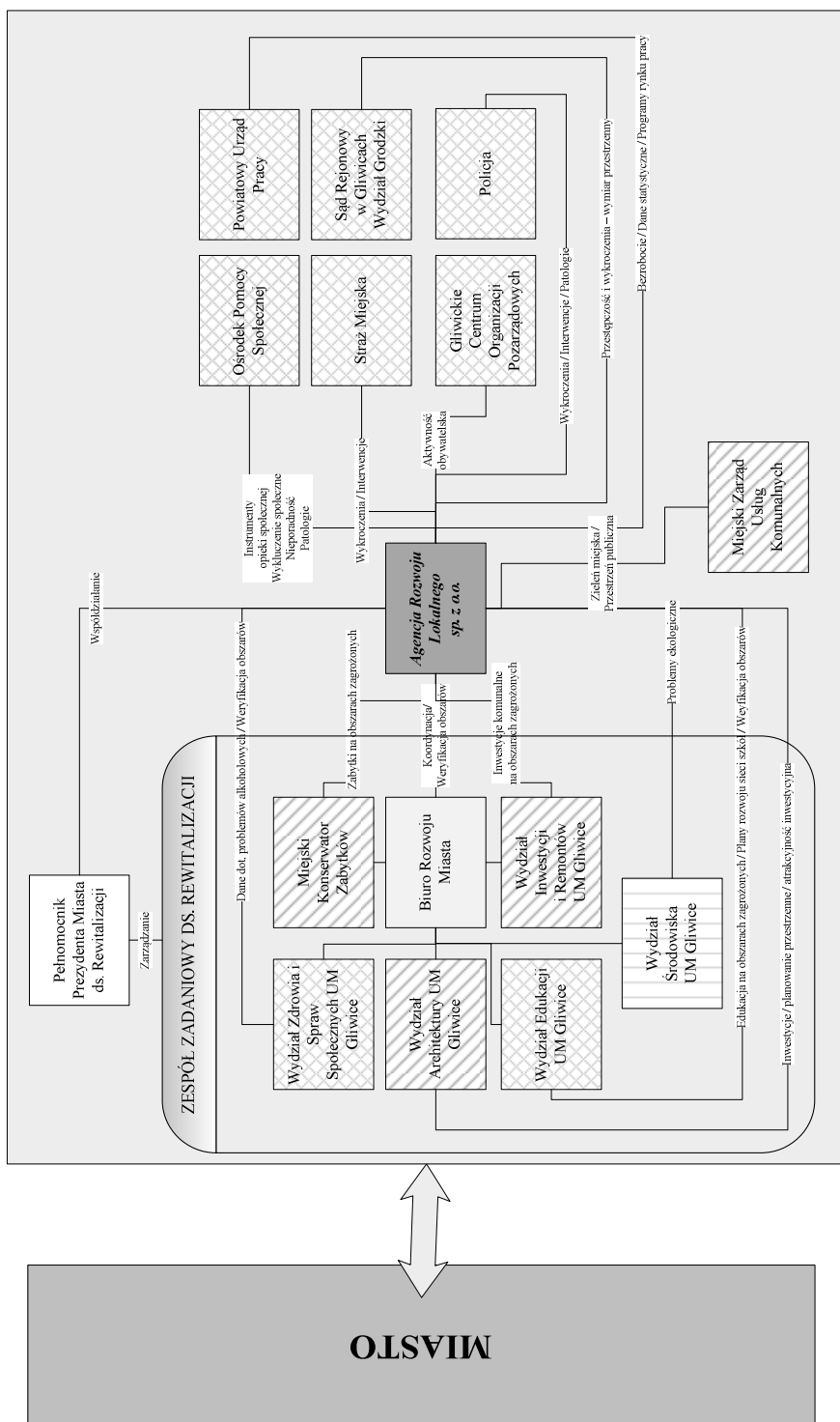


Rys. 2. Diagram kontekstowy dla procesu diagnostycznego

odwzoruje charakter i rodzaj przepływów pomiędzy jednostkami tworzącymi ten podsystem.

Możliwe jest więc wykorzystanie metody map procesów [4]. Przyjmując, iż system planowania rewitalizacji jest w pewnym sensie organizacją, istnieje możliwość opracowania dla takiego przypadku mapy szczegółowych relacji pomiędzy podmiotami, które ją tworzą. Innymi słowy, na potrzeby planowania rewitalizacji możliwe jest utworzenie metastruktury (mapy powiązań), na której wyodrębnione zostanie otoczenie procesu rewitalizacji oraz wspomniane wcześniej podmioty, które są w nim zaangażowane. Wykorzystanie mapy relacji w tym przypadku stanowi odstępstwo od jej pierwotnego zastosowania do budowy modelu powiązań przedsiębiorstwa z otoczeniem oraz powiązań między działami funkcjonalnymi wewnątrz niego. W przypadku rewitalizacji mamy bowiem do czynienia z wieloma organizacjami. Obszary funkcjonalne przedsiębiorstwa, mogą być zastąpione aspektami rewitalizacji. Należy jednak podkreślić, iż mapa relacji dla części diagnostycznej procesu planowania odnowy będzie różnić się od mapy dla części koncepcyjnej. Kształt metastruktury dla części koncepcyjnej będzie zależeć od sposobu doboru uczestników tego działania. Jedną z możliwości jaka jawi się jako racjonalna do wykorzystania w tym celu jest metoda map interesariuszy.

Przykład mapy relacji dla etapu diagnostycznego przedstawiono poniżej na rysunku 3. Został on sporządzony na podstawie badań *in situ* przeprowadzonych podczas tworzenia programów rewitalizacji dla miasta Gliwice. Zaprezentowany system relacji umożliwi instytucji koordynującej całą procedurę wybór obszarów zagrożonych. W odróżnieniu od modeli tworzonych dla przedsiębiorstw, gdzie w ramach ich otoczenia wymienia się poszczególne organizacje, dla działań związanych z planowaniem rewitalizacji można przyjąć, iż otoczenie to będzie tworzyć miasto w każdym tego słowa znaczeniu: jako jednostka osadnicza, jako system relacji społecznych i gospodarczych, jako aparat administracyjny, ale przede wszystkim jako *civitas* – czyli społeczność. Na przedstawionej poniżej przykładowej mapie metastruktury podmioty uczestniczące w fazie diagnostycznej zostały kolorystycznie pogrupowane wg aspektu rewitalizacji, który jest najbliższy ich profilowi. W przypadku miasta Gliwice rolę koordynatora i autora programów rewitalizacji przyjął zespół Agencji Rozwoju Lokalnego sp. z o.o. – spółki, której większościowym udziałowcem jest gliwicki samorząd. Dysponując danymi uzyskanymi od wymienionych na rysunku podmiotów, zespół ARL dokonał ich syntezy i na tej podstawie określił obszary, które mogą być uznane jako zagrożone. Jednocześnie na mocy zarządzenia Prezydenta Miasta, w strukturach Urzędu Miasta utworzony został zespół zadaniowy ds. rewitalizacji, nad którym nadzór objął Pełnomocnik Prezydenta Miasta w randze Zastępcy Prezydenta Miasta. W ramach prac nad programem odbywały się cykliczne spotkania zespołu zadaniowego z przedstawicielami ARL, gdzie na bieżąco były podejmowane decyzje i rozwiązywane niejasności dotyczące kwalifikacji wybranych obszarów miasta jako zagrożonych. Kryteria kwalifikacji obszarów omówione zostały w kilku wcześniejszych publikacjach autora zrealizowanych w oparciu o wytyczne Komisji Europejskiej w tej materii. O ile kwalifikacji takiej można dokonać *ex cathedra*, bazując na danych i informacjach dostarczonych przez podmioty sektora społecznego, instytucje otoczenia biznesu i przedsiębiorców, podmioty związane z ochroną środowiska i kształtowaniem przestrzeni, o tyle sposoby rozwiązania zidentyfikowanych zagrożeń oraz problemów powinny być co najmniej skonsultowane z przedstawicielami społeczności lokalnych tych obszarów i podmiotami tam działającymi, ponieważ to właśnie oni staną się bezpośrednimi beneficjentami działań, które będą podejmowane w ramach procesu rewitalizacji.



Rys. 3. Mapa relacji dla etapu diagnostycznego

Kluczowego znaczenia nabierają więc dwie kwestie: rozpowszechniania na obszarach zagrożonych informacji o możliwości stopniowego eliminowania niekorzystnych zjawisk oraz odpowiedniego doboru partnerów spośród przedstawicieli środowiska lokalnego w taki sposób, aby ograniczyć destruktywny wpływ niektórych osób i podmiotów, a poprzez to zminimalizować ryzyko destabilizacji działania zespołu formułującego program. Należy podkreślić, że wyeliminowanie ryzyka, podobnie jak uniknięcie włączenia przedstawicieli środowiska lokalnego jest niemożliwe. Obszary zagrożone zostały bowiem wyznaczone w oparciu o obiektywne dane statystyczne, natomiast rzeczywistą skalę zjawisk można ocenić dopiero po wnikliwej analizie każdego z obszarów, której przeprowadzenie jest niemożliwe bez przedstawicieli tych środowisk.

Jedną z możliwości, która została zidentyfikowana w trakcie badań przeprowadzonych podczas warsztatów strategicznych w okresie listopad 2006 – styczeń 2008 w Gliwicach, jest zastosowanie metody mapy interesariuszy wg macierzy Johnsona-Scholesa. Interesariusze, zgodnie z definicją sformułowaną przez R.E. Freemana to grupy lub jednostki, które mogą wpływać na organizację lub podlegać jej oddziaływaniu [5]. Za pomocą tej metody dokonuje się identyfikacji, a następnie pogrupowania partnerów (aktorów) przedsięwzięcia ze względu na zakres oraz siłę ich oddziaływania na strategię organizacji, a w naszym przypadku na realizację programu rewitalizacji. Za pomocą tej metody opisuje się i objaśnia oczekiwania i cele interesariuszy w stosunku do przedsięwzięcia oraz możliwości wywierania przez nich wpływu na kształtowanie celów przedsięwzięcia – programu rewitalizacji.

Przeprowadzenie analizy interesariuszy procesu rewitalizacji umożliwi zespołowi formułującemu program wyselekcjonowanie do tego działania partnerów, których uwagi i wkład będzie miał charakter konstruktywny. Zakończenie doboru partnerów stanowić będzie punkt wyjścia do przygotowania kolejnej mapy metastruktury, która będzie tym razem odpowiadać za sformułowanie programu, dobór i wybór projektów do realizacji i nadania im odpowiednich rang i kolejności przystępowania do ich realizacji.

4. Perspektywy dalszych badań

Procedura wyznaczania obszarów odnowy jest przejrzysta, a jej wyniki nie są obarczone dużym ryzykiem sprowokowania konfliktów natury politycznej w mieście. Decydenci każdorazowo będą dysponować „twardymi” danymi statystycznymi, za pomocą których będą w stanie wytłumaczyć mieszkańcom, wśród których mogą pojawić się sygnały roszczeniowe, iż w oparciu o te dane, w świetle wytycznych wspólnotowych i przyjętych kryteriów wyboru obszarów, pewne kwalifikują się do odnowy, a inne nie, wobec niestwierdzenia na nich występowania alarmującego stanu kryzysowego. Drugi krok – mechanizmy generowania pomysłów na projekty czy interdyscyplinarne mikroprogramy stanowiące odpowiedź na zidentyfikowany na obszarach zagrożonych stan kryzysowy jest aktualnie się przedmiotem dalszych badań z zakresu możliwości wykorzystania technik kreatywnego myślenia w zarządzaniu. Przewiduje się również, że do oceny i rangowania projektów zostaną wykorzystane formy grupowego oceniania i podejmowania decyzji – np. metody Edwarda De Bono (6 kapeluszy – myślenie lateralne) oraz metoda planowania strategicznego w sektorze publicznym MMDM (Wielowymiarowa Macierz Maslina). Wobec dużego zaangażowania kapitału społecznego w proces formułowania programu odnowy, zasadne jest przypisanie mu cechy kreatywności. Zaproponowana metoda będzie bowiem wymagać przeprowadzenia od kilku do kilkunastu sesji warsztatów strategicznych na obszarach zagrożonych, w trakcie których zostaną wygenerowane i ocenione

wspomniane wcześniej pomysły. Sporym polem do przeprowadzenia dalszych badań są również kwestie związane z zarządzaniem programem rewitalizacji i odpowiedzialnością za wyniki i terminowość jego wdrażania. Interesującym aspektem tego typu działalności może być również kształtowanie stosunków na styku sektora publicznego i sektora prywatnego przy wdrażaniu projektów z zakresu rewitalizacji z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego oraz innych sposobów realizacji przedsięwzięć.

5. Wnioski

Jak wynika z przytoczonych przykładów, działania związane z formułowaniem i wdrażaniem programów rewitalizacji mają charakter systemowy. Możliwe jest dość łatwe zidentyfikowanie elementów systemu odnowy dzielnic miast i wskazanie relacji, jakie łączą poszczególne elementy. Zastosowanie metod analizy strukturalnej umożliwia przejrzyste określenie granic systemu, punktów styku z otoczeniem oraz przepływów pomiędzy jego elementami.

Odrębnym zagadnieniem jest dobór partnerów do dalszych etapów formułowania i wdrażania programu odnowy. Na podstawie dotychczasowych badań ustalono, że aby zmniejszyć ryzyko powstania napięć natury politycznej oraz zwiększyć przejrzystość tego procesu konieczne jest zastosowanie dodatkowych metod. Na podstawie studium literatury oraz analizy przypadków zamieszczonych w piśmiennictwie obcojęzycznym stwierdzono, iż partnerów można wyselekcjonować w oparciu o sporządzoną analizę i mapę interesariuszy, natomiast rangowania projektów można przeprowadzić w oparciu o macierz MMDM i metodę De Bono. Do wygenerowania przedsięwzięć z zakresu rewitalizacji zgodnych ze stanem zdiagnozowanym na danym obszarze odnowy należy zastosować inne metody twórczego i kreatywnego myślenia.

Literatura

1. Rewitalizacja Rehabilitacja Restrukturyzacja. Odnowa Miast, pod red. Z. Ziobrowskiego, D. Ptaszyckiej-Jackowskiej, A. Rębowskiej, i A. Geisslera, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków, 2000
2. Pęski W.: Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast, Arkady, Warszawa, 1999.
3. Szulc T.: Stan przygotowania administracji publicznej do wdrażania procesów rewitalizacji w perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2007-2013, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 7 (678), 2006.
4. Szulc T.: Model of Process of Development of the Urban Regeneration Program, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 6 (701), 2008.
5. Johnson G., Scholes K.: *Exploring Corporate Strategy. Texts and Cases*, 7th Edition, Financial Times / Prentice Hall, London, 2006.

Mgr inż. Tomasz SZULC, MBA
Katedra Podstaw Systemów Technicznych
Wydział Organizacji i Zarządzania
Politechnika Śląska
41-800 Zabrze, ul. Franklina Delano Roosevelta 26-28
e-mail: Tomasz.Szulc@polsl.pl