

Rozdział II

Włączenie społeczne – interesariusze i ich rola w procesie rewitalizacji

1. Definiowanie i identyfikowanie interesariuszy

Art. 2. ust. 1. *Ustawy o rewitalizacji* [2015] określa, że rewitalizacja jest procesem prowadzonym przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Przystępując więc do określenia interesariuszy procesu rewitalizacji, pierwsze pytanie, jakie należy sformułować dotyczy samego zdefiniowania kim są interesariusze? Warto w tym przypadku sięgnąć szerzej do literatury przedmiotu, szczególnie powstałej na gruncie zarządzania i polityki publicznej. Teoria interesariuszy wywodzi się bowiem z badań nad przedsiębiorstwami, a definicję interesariuszy wprowadził po raz pierwszy już w 1963 r. Stanford Research Institute (w dokumencie „memorandum”) wykazując, że udziałowcy to nie jedyna grupa, wobec której należy być odpowiedzialnym, do tej grupy zaliczyć należy także pracowników czy społeczność lokalną. Popularyzacja samego terminu *interesariusz* i najczęściej przywoływana teoria związana jest z pracami Freemana, dla którego *interesariusze to każda grupa lub jednostka, na którą wpływa lub która może mieć wpływ na osiągnięcie celów organizacji* [Freeman 1984: 25]. Jak większość teorii powstających na gruncie zarządzania w przedsiębiorstwach także teoria interesariuszy w ostatnich latach przeniesiona została na grunt organizacji publicznych, w tym samorządów, stając się częścią partycypacyjnego zarządzania publicznego, zakładającego interakcje pomiędzy administracją publiczną a społeczeństwem obywatelskim (czyli różnymi interesariuszami). Interesariuszami polityki publicznej są aktorzy/uczestnicy zainteresowani rozstrzygnięciami publicznymi, czyli politycy (tak rządzący, jak i opozycyjni), kadry administracji (różnych szczebli), działacze organizacji społecznych, pozarządowych, działacze organizacji zawodowych, grupy obywateli, pojedyncze osoby, a także instytucje eksperckie, ośrodki lobbingowe czy ośrodki naukowe [Zybała 2012: 65].

Zdaniem Brysona [2004] właściwe zarządzanie interesariuszami (troska o nich i realizacja ich oczekiwań) to istota działania podmiotów publicznych, w tym samo-

rządów, których misją jest zapewnienie wysokiej jakości życia, a sensem działania usatysfakcjonowanie interesariuszy (w tym mieszkańców). Dla samorządu lokalnego, będącego podmiotem publicznym, dążenie do skutecznego i efektywnego zarządzania procesami rozwojowymi oznacza także określenie kim są interesariusze (identyfikowanie) i określenie ich wpływu na działanie organizacji oraz oczekiwań. Opracowane w ten sposób mapy interesariuszy⁵, pozwalają zarządzać relacjami z interesariuszami.

Z punktu widzenia praktyki działania samorządów lokalnych interesariuszy można podzielić na różne kategorie, np. wewnętrznych (tworzących organizację, czyli np. pracowników) i zewnętrznych (znajdujących się w jej otoczeniu bliższym i dalszym) [Legutko-Kobus 2017: 87–88]. Klasyfikując interesariuszy gminy poszukujemy odpowiedzi na pytanie: kim są interesariusze, jak wpływają (jaka jest siła wpływu) na działania podejmowane przez gminę, na ile się nimi interesują [Bukowska 2008: 90]? Czynniki (atributy) wyróżniające poszczególne grupy interesariuszy nie są stałe, zależą od społecznej konstrukcji rzeczywistości, nie są więc też obiektywne, co więcej pewne grupy interesariuszy mogą nie być zainteresowane procesem rozwojowym lub procesem rewitalizacji, póki nie dotknie on kluczowych dla nich kwestii (są to tzw. interesariusze uśpieni). Coraz częściej tworząc mapę interesariuszy gminy (lub mapując interesariuszy dla celów realizacji projektów rozwojowych, czy rewitalizacyjnych) wyróżnia się niemych (milczących) interesariuszy (np. środowisko przyrodnicze, czy dziedzictwo kulturowe), którzy sami nie są w stanie sformułować i przekazać swoich oczekiwań, ale w ich imieniu występują inni interesariusze np. organizacje społeczne, czy lokalni liderzy [Świerk 2016: 32].

Definiując interesariuszy procesów rewitalizacji możemy odnieść się bezpośrednio do zapisów *Ustawy o rewitalizacji*, która w art. 2 ust. 2. wymienia ich enumeratywnie wskazując, że są nimi w szczególności:

- 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;
- inni (niż wymienieni w pkt 1) mieszkańcy gminy;
- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą;

⁵ Mapa interesariuszy to rodzaj macierzy uwzględniający możliwości oddziaływania oraz poziom zainteresowania poszczególnych grup interesariuszy. Mapowanie interesariuszy pozwala przyjąć odpowiednie sposoby (strategie) postępowania z nimi, w tym szczególnie budowania pozytywnych relacji. W teorii zarządzania za najważniejszy element budowania mapy interesariuszy uznaje się zidentyfikowanie grupy interesariuszy kluczowych (o największej sile oddziaływania i najbardziej zainteresowanych). Należy jednak brać pod uwagę fakt, że mapa interesariuszy nie jest stała, zmienia się w zależności od specyfiki procesów rozwojowych, może też, co ważne w przypadku rewitalizacji, zależeć od specyfiki obszaru, którego dotyczą procesy rozwojowe. W naukach związanych z rozwojem lokalnym, teoria interesariuszy znajduje zastosowanie do identyfikacji i klasyfikacji aktorów rozwoju – por. np. Legutko-Kobus [2015].

- podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne;
- jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- organy władzy publicznej;
- podmioty realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa.

Warto podkreślić, że takie podejście do interesariuszy rewitalizacji daje możliwość wyznaczenia ich także dla terenów niezamieszkałych, a podlegających procesom rewitalizacji np. tereny przemysłowe czy tereny otwarte używane do celów rekreacyjnych.

Należy zauważyć, że ustawa wymienia grupy interesariuszy, nie klasyfikując ich według stopnia wpływu i zainteresowania procesami rewitalizacji. Tymczasem wydaje się, że klasyfikacja interesariuszy procesu rewitalizacji, w tym przeanalizowanie, jak zmieniać się może zainteresowanie i wpływ poszczególnych grup interesariuszy na różnych etapach procesu rewitalizacji, może mieć kluczowe znaczenie na odpowiednie dobranie strategii komunikacji i narzędzi partycypacji. Oczywiście, gminy realizując zadanie własne, jakim jest przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, jeśli uznają za konieczne i/lub przydatne mogą wykonać mapowanie interesariuszy procesu rewitalizacji. Dotychczasowa praktyka opracowywania lokalnych i gminnych programów rewitalizacji wskazuje jednak, że w zdecydowanej większości przypadków, lista interesariuszy wymienionych w ustawie traktowana jest jako wystarczająca i nie podlega głębszym analizom.

2. Partycypacja jako element rewitalizacji

*Partycypacja*⁶ nie jest pojęciem ani nowym, ani przypisanym tylko do procesów rewitalizacji. Lokalna polityka rozwoju, w tym procesy planowania przestrzennego, zakładają partycypacyjne podejmowanie decyzji [Legutko-Kobus 2018]. Na początku rozważań nt. partycypacji warto odnotować, że w literaturze przedmiotu i praktyce programowania lokalnego wyróżnić można następujące typy partycypacji [Każmierczak 2011: 18–19]:

- Partycypację społeczną (nazywaną także horyzontalną, wspólnotową), oznaczającą aktywny udział w procesie powstawania i funkcjonowania grup obywatelskich i organizacji pozarządowych oraz podejmowanie roli wolontariusza. Ten typ partycypacji oznacza więc udział jednostek (obywateli) w działaniach zbiorowych, podejmowanych w lokalnych społecznościach, w których żyją na co dzień.

⁶ Słowo pochodzi z języka łacińskiego (*participatio*) i oznacza uczestniczenie, branie w czymś udziału, uczestnictwo [Słownik języka polskiego, wydanie internetowe: <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/partycypacja;5470102.html>, data wejścia: 2019-08-03].

• Partycypację publiczną, definiowaną jako angażowanie się jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa. W ramach partycypacji publicznej można wskazać jej następujące przejawy:

– aktywność publiczna – działania inicjowane i kontrolowane przez obywateli, po to by wpłynąć na decyzje podejmowane przez przedstawicieli władz publicznych lub wyborców (np. lobbowanie, protesty, akty nieposłuszeństwa obywatelskiego, edukacja publiczna, rzecznictwo);

– angażowanie obywateli, których celem jest doskonalenie procesu decyzyjnego i jakości świadczonych usług publicznych poprzez konsultacje społeczne (organizowane na różnych szczeblach organizacji życia publicznego i dotyczące różnych kwestii), mające zapewnić konsensus oraz wsparcie obywateli;

– oraz partycypację wyborczą, zapewniającą funkcjonowanie systemu demokracji przedstawicielskiej.

• Partycypację obligatoryjną, czyli te formy aktywności obywateli, które prawo uznaje za obowiązkowe/przymusowe np. płacenie podatków.

Ogólnie *partycypację* definiujemy z jednej strony (odwołując się do teorii demokracji) jako udział ludności w podejmowaniu decyzji politycznych, z drugiej (odnosząc się do teorii zarządzania publicznego) jako współpracę między instytucjami a społeczeństwem, ale także między instytucjami (np. administracją publiczną różnych szczebli). Współcześnie partycypacja wpisuje się w szerszy kontekst zarządzania partycypacyjnego (uczestniczącego), kładącego nacisk na zasadę partnerstwa (czyli współpracę pionową pomiędzy różnymi poziomami władzy publicznej oraz współpracę poziomą, czyli włączenie w procesy rozwoju wielu podmiotów zarówno publicznych, jak i niepublicznych). Dzieje się tak także dlatego, że współczesne społeczeństwo za Castellsem [2010] można nazwać społeczeństwem sieciowym, w którym przenikają się różne domeny. W tym ujęciu wzajemne relacje pomiędzy aktorami rozwoju (interesariuszami) stają się swoistą siecią kontaktów, gdzie przenikają się różne szczeble zarządzania terytorialnego oraz różne sektory. Takie podejście do procesów zarządzania stanowi podstawę zarządzania wielopasmowego i wielopoziomowego (*multilevel governance*), które współcześnie, także w kontekście prowadzenia rewitalizacji staje się koniecznością. Wdrażanie *governance* pozwala zwiększyć legitymizację społeczną działań podejmowanych przez podmioty publiczne i opiera się ono na samoorganizujących sieciach społecznych [Noworól 2013] oraz podejściu do współpracy administracji publicznej z interesariuszami w kategoriach uczenia się (organizacji zdolnej do uczenia) i zdobywania nowych kompetencji społecznych [Legutko-Kobus 2008].

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można wskazać, że *partycypacja* rozumiana jako element *governance*, to ciągły dialog społeczny, odbywający się na linii władza publiczna – obywatel (lub grupy obywateli) zakładający możliwość współdecydowania i prowadzący do współdziałania [Florys *et al.* 2016: 7–8]. W ta-

kim ujęciu partycypacja staje się elementem demokracji partycypacyjnej, zakładającej intensywne tworzenie mechanizmów, umożliwiających angażowanie różnych podmiotów w rozwiązywanie problemów publicznych [Zybała 2012: 68]. W kontekście rewitalizacji, odnoszącej się głównie do terenów miejskich warto także podkreślić, że partycypacja to podstawa szerszego procesu, czyli *good governance* – koncepcji odnoszącej się do społecznego zarządzania miastem, obejmującego także takie elementy, jak: otwartość, skuteczność, efektywność oraz rozliczalność i spójność [Szumowski 2012: 77]. Z punktu widzenia partycypacji, przygotowanie programu rewitalizacji oznacza zawsze konieczność podjęcia partnerskiego wysiłku planistycznego wraz z przedstawicielami wszystkich zainteresowanych stron, zmierzającego do określenia wydyskutowanych i akceptowalnych społecznie zadań i projektów do realizacji [Lorens 2016: 24].

Współczesne podejścia definicyjne do rewitalizacji wskazują, że jest to proces, który należy traktować jako uruchomienie potencjału danego obszaru, zaś obszar rewitalizacji jako podstawę szerszego procesu społecznego, którego nie da się zawęzić czy zredukować do kwestii infrastrukturalnych i technicznych (remontu czy regeneracji danego obszaru) [Markowski 2015; Boryczka 2016].

Wprowadzenie *Ustawy o rewitalizacji* [2015] zobligowało samorządy lokalne do takiego prowadzenia procesów rewitalizacji, żeby następowało aktywne włączanie interesariuszy w proces przygotowania i realizowania programów rewitalizacji. Można nawet stwierdzić, że teoretycznie ustawa stała się gwarantem i katalizatorem procesów partycypacji. W takim ujęciu społeczność lokalna staje się podmiotem rewitalizacji, użytkując przestrzeń i realizując w niej swoje potrzeby (różnego typu) [Górski 2016: 91]. W praktyce widać wyraźne zróżnicowanie w tym zakresie, a obowiązki wynikające z ustawy redukowane są do informacji i konsultacji gotowego projektu programu rewitalizacji.

Zaawansowanie partycypacji

O partycypacji i jej znaczeniu w podejmowaniu decyzji publicznych pisano już pod koniec lat 60. XX w., kiedy to została sformułowana tzw. *drabina partycypacji* [Arnstein 1969]. W literaturze przedmiotu podejmowana jest także tematyka ewolucyjnego podejścia do samego procesu partycypacji, jako *uczenia się* kolejnych form partycypowania. Proces coraz pełniejszego wdrożenia zasad demokracji partycypacyjnej następuje głównie dzięki zdobywaniu kompetencji w zakresie partycypacji przez wszystkich uczestników procesu, a także interakcjami zachodzącymi między grupami i sieciami interesariuszy oraz dzięki stosowaniu coraz to nowych (bardziej zaawansowanych) i w założeniu bardziej skutecznych narzędzi.

Początkowo (według Arnstein) na drabinę partycypacji składało się 8 szczebli, klasyfikujących partycypację w zależności od stopnia informowania lub włączania

interesariuszy w procesy decyzyjne. Obecnie stosuje się 3 lub 4-stopniową drabinę odpowiadającą aktualnym wymogom prawnym i praktyce partycypacji [Jastrzębska, Legutko-Kobus 2015]. W niniejszym opracowaniu za zasadne uznano określenie 4 stopni natężenia partycypacji, tj.: bardzo niskie natężenie partycypacji; znikome natężenie partycypacji; średnie i wysokie natężenie partycypacji. Takie podejście pozwala nie tylko odnieść się do drabiny partycypacji (8-szczeblowej), ale także do: modeli opracowania dokumentów strategicznych, modeli partycypacji stosowanych w jednostkach samorządu terytorialnego, rodzaju komunikacji oraz do poziomu wdrożenia zarządzania partycypacyjnego (tab. 1).

Poszczególne modele partycypacji różnią się od siebie przede wszystkim coraz aktywniejszymi narzędziami partycypowania. Najprostsze z nich to: informowanie, czyli komunikacja pasywna, przekazywanie informacji często tylko wybranej (np. coraz popularniejsze stają się media społecznościowe). Bardziej zaangażowane formy partycypacji opierają się na mechanizmach konsultowania, czyli zadawania pytań (z wykorzystaniem różnych technik) i uzyskiwania informacji zwrotnej, jest to zasięganie opinii od interesariuszy. Jeśli komunikacja jest prowadzona w sposób ciągły i dwustronny, to partycypacja może przybrać formę angażowania, zakładającego bezpośredni dialog. Wreszcie najbardziej zaawansowaną formą partycypacji jest współuczestniczenie w procesie, czyli partnerstwa prowadzące do współdecydowania, ale i współodpowiedzialności.

Najbardziej pożądanym z punktu widzenia wdrażania partycypacji do procesów rewitalizacji jest: model partycypacji delegowania lub symetryczny⁷. Jednak w praktyce polityki rozwoju i procesów rewitalizacji aktywne samorządy, a także silne organizacje społeczne i grupy innych interesariuszy, dążą do wdrażania modelu opiniodawczo-konsultacyjnego (w którym udział władz lokalnych jest nadal dominujący, ale ze znacznym udziałem obywateli). Model delegowania i symetryczny wydają się być przyszłością, choć realizacja *Ustawy o rewitalizacji* z całą pewnością nas do tego poziomu przybliży.

Rozważania dotyczące współczesnych podejść do partycypacji będą niepełne, jeśli nie zostaną odniesione także do e-partycypacji, ponieważ współczesne działania konsultacyjne oraz decyzyjne powinny uwzględniać skuteczne, zdywersyfikowane

⁷ W praktyce zastosowanie modelu symetrycznego (w którym udział obydwu stron – obywateli i władz publicznych, jest zrównoważony) pozostaje zazwyczaj w sferze postulatu. Takie podejście do programowania rozwoju proponowane było np. w projekcie *Decydujmy razem* (był to pilotażowy projekt realizowany w latach 2010–2014 w 108 gminach i powiatach z całej Polski). Przedsięwzięcie realizowane było przez: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju), Instytut Spraw Publicznych, Fundację Partnerstwo dla Środowiska, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych oraz Fundację „Fundusz Współpracy”. Jednym z głównych celów projektu było wypracowanie modeli partycypacji publicznej z wykorzystaniem oddolnych działań społecznych oraz upowszechnianie tych modeli w społecznościach lokalnych). Najbardziej zaawansowany pod względem partycypacji model, czyli delegowania, zakładający dominujący udział obywateli ze znacznym lub minimalnym udziałem władz publicznych, to w Polsce ciągle jeszcze wyzwanie przyszłości.

Tabela 1. Partycypacja w procesach zarządzania rozwojem lokalnym

Poziom partycypacji	Rodzaj komunikacji	Szczeble drabiny partycypacji według R. Arnstein	Poziom wdrożenia zarządzania partycypacyjnego	Modele opracowania dokumentów strategicznych	Modele partycypacji w jednostkach samorządu terytorialnego
Wysokie natężenie partycypacji	Komunikacja symetryczna	Szczebel 8. Kontrola sprawowana przez mieszkańców	Wdrożone w pełni zarządzanie partycypacyjne	Model partycypacyjny	Model delegowanie – dominujący udział obywateli z udziałem władz publicznych (udział ten może być od znikomego po znaczny)
		Szczebel 7. Władza sprawowana przez mieszkańców			
		Szczebel 6. Partnerstwo w działaniu	Ku zarządzaniu partycypacyjnemu		
Średnie natężenie partycypacji	Komunikacja dwustronna	Szczebel 5. Próby łagodzenia konfliktów		Model ekspercko-konsultacyjny (o różnym stopniu natężenia konsultacji)	Model opiniodawczo-konsultacyjny – dominujący udział władz publicznych ze wzrastającym (znacznym) udziałem obywateli
		Szczebel 4. Konsultowanie			
Znikome natężenie partycypacji	Komunikacja jednostronna	Szczebel 3. Informowanie	Pozorna partycypacja	Model ekspercki	Model asymetryczny – udział obywateli jest minimalny, zaś udział władz maksymalny
		Szczebel 2. Terapia			
Bardzo niskie natężenie partycypacji	Komunikacja jednostronna lub brak komunikacji	Szczebel 1. Manipulacja	Pozorna partycypacja/ brak wdrożenia zarządzania partycypacyjnego		

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: [Arnstein 1969; Olech, Kaźmierczak 2011; Maszkowska, Sztop-Rutkowska 2013; Jastrzębska, Legutko-Kobus 2015; Legutko-Kobus 2018].

(w tym oparte na mediach tradycyjne i internetowe) oraz łatwo dostępne formy (także e-demokracji)⁸ [Rydzik 2009: 182]. Najpopularniejszą formą e-partycypacji wykorzystywaną w procesach rewitalizacji są e-konsultacje, czyli uzyskiwanie opinii, poglądów od interesariuszy, z wykorzystaniem narzędzi internetowych, takich jak: e-mail, fora internetowe (e-grupy), ogólne serwisy społecznościowe, komunikatory internetowe, ankiety i sondaże *on-line*, specjalne serwisy internetowe prowadzone przez władze (np. platformy konsultacji społecznych w miastach) [Nodzak 2017: 349–351].

Natężenie e-partycypacji może mieć różny poziom, a jej poszczególne etapy nazywane są drabiną e-partycypacji, opracowaną przez Kingstona [2002]. Podstawowy poziom e-partycypacji w tym ujęciu stanowi prawo do pozyskania informacji, która zamieszczana jest na stronach internetowych prowadzonych przez administrację publiczną. Informacja może być na tym poziomie pozyskiwana także od mieszkańców i innych interesariuszy (np. z wykorzystaniem ankiet i sondaży *on-line*). Wejście na wyższy poziom drabiny e-partycypacji wymaga przezwyciężenia bariery komunikacyjnej i prowadzenia komunikacji dwukierunkowej. Na wyższych szczeblach drabiny e-partycypacji znajdują się więc fora dyskusyjne, usługi, komentarze *on-line*, PPGIS (systemy informacji przestrzennej wykorzystywane do partycypacji publicznej) oraz podejmowanie decyzji *on-line* [Kingston 2002: 4]. W rozszerzonej drabinie e-partycypacji opracowanej przez Handsona-Smitha i zespół [2002] uwzględniono ponadto: wymiennosc ról (odbiorcy i nadawcy komunikacji mogą odgrywać swoje role zamienne), różny stopień zaangażowania uczestników (w tym grup) komunikacji, równoczesne wykorzystywanie różnych kanałów, przepływy informacji (komunikacja i partycypacja sieciowa wykorzystująca wiele powiązań). W tym podejściu przygotowanie i dostarczenie danych podlegających partycypacji odbywa się niejako w tle, choć ma kluczowe znaczenie [Hanzl 2008: 89–90].

E-partycypacja zyskuje na znaczeniu także w procesach rewitalizacji, a w stopniu podstawowym ankiet i sondaży *on-line* oraz konsultacji *on-line* wykorzystywana jest powszechnie. Bardziej zaawansowane narzędzia e-partycypacji, w założeniu, wdrażają miasta określone mianem *smart*, dlatego dokładniejszą analizę narzędzi e-partycypacji w procesach rewitalizacji zaprezentowano w rozdz. trzecim.

Podstawę partycypacji stanowi informowanie, należy podkreślić, że może to być skuteczne narzędzie podniesienia wiedzy i kompetencji społecznych w zakresie znaczenia i zasad realnego udziału interesariuszy w procesach rozwoju i odnowy miast. W niektórych krajach partycypacja postrzegana jest jako istotny czynnik konstruowania programów rewitalizacji (a nawet szerzej zamierzeń rewitalizacji). Na przykład

⁸ E-demokracja nazywana w literaturze także: teledemokracją, cyfrową demokracją, cyberdemokracją, to tworzenie modelu społeczeństwa, które za pomocą narzędzi ICT bierze aktywny udział w procesach demokratycznych (do przejawów e-demokracji możemy zaliczyć: możliwość uczestnictwa w głosowaniach i referendach drogą elektroniczną (*e-voting*), a także możliwość zgłaszania, za pomocą Internetu, lokalnych problemów, swojego zdania na jakiś temat czy też kontrolowanie procesów decyzyjnych) [Gajownik 2015].

w Niemczech w praktyce rewitalizacji stawia się na kreatywne uczestnictwo obywateli w planowaniu i odpowiedzialnym współzarządzaniu miastem. Kontekst ten jest nie za często dostrzegany w Polsce [Rembarz 2016: 27–28] tymczasem, jak podkreśla Nowak [2017] ma on kluczowe znaczenia dla przyjęcia tego co mówią autorytety lokalne oraz różnicuje interesariuszy.

Aby partycypacja mogła przynosić spodziewane korzyści powinna odnosić się do następujących zasad i spełniać określone warunki [Gawroński 2010; Herbst 2010; Schimanek 2015; Boryczka 2016]. Po pierwsze, udział interesariuszy musi być zapewniony na każdym etapie i we właściwym momencie (czyli od fazy diagnozy). Po drugie, rozpoczęcie procesu partycypacji w rewitalizacji powinno być poprzedzone określeniem zasad i form partycypacji oraz zasad angażowania interesariuszy (skuteczna polityka informacyjna; organizator procesu jako gwarant układu sił, w którym interesariusze zewnętrzni czują się potrzebni i wysłuchani; zapewnienie reprezentacji różnych grup i tworzenie warunków do współpracy). Po trzecie, zapewnienie realności dialogu, nieograniczanie się tylko do prezentowania swojego zdania, ale zapewnienie możliwości ścierania się różnych poglądów (jednoczesne zapobieganie roszczeniowości różnych grup), w celu osiągnięcia konsensusu w ramach projektów rewitalizacyjnych. Po czwarte, współpraca i dążenie do projektowania partnerstwa nie tylko na etapie definiowania potrzeb, ale i realizacji rewitalizacji. Po piąte, powinna być zapewniona równorzędność partnerów/interesariuszy, z jednoczesną odpowiedzialnością za wygłaszane opinie, sugestie, poglądy. Po szóste wreszcie, bardzo ważne jest uwzględnianie wyniku konsultacji, mające kluczowe znaczenie dla interesariuszy w ocenie skuteczności partycypacji.

Ponieważ w rewitalizacji partycypacja w głównej mierze jest oparta na konsultacjach, to jednym z warunków jej prowadzenia powinno być stosowanie Kodeksu konsultacji, czyli 7 następujących zasad [Siedem zasad...2013]:

- Dobra wiara – oznacza, że konsultacje odbywają się w duchu dialogu obywatelskiego, a strony słuchają się nawzajem i wykazują wolę zrozumienia odmiennych racji.
- Powszechność – zakłada, że każdy kto jest zainteresowany tematem, powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić swój pogląd.
- Przejrzystość – zakłada, że informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne.
- Responywność (rozumiana jako skłonność, powinność do odpowiedzi) – oznacza, że każdemu kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych.
- Koordynacja – oznacza, że każde konsultacje powinny mieć gospodarza/ interesariusza głównego odpowiedzialnego za konsultacje. Zasada ta łączy się z zasadą przejrzystości, gdyż każdy powinien wiedzieć, co konsultuje i dla kogo konsultuje i po co konsultuje.

- Przewidywalność – konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu w zaplanowany sposób i na podstawie czytelnych reguł.
- Poszanowanie interesu ogólnego – zakłada, że organizator konsultacji przygotowując ostateczną wersję rozwiązania kieruje się interesem publicznym, a nie tylko poszczególnych grup.

Podsumowując ogólne rozważania dotyczące partycypacji w procesach rewitalizacji warto zauważyć przenikanie się różnych typów partycypacji oraz stosowanie przez samorządy lokalne zróżnicowanych narzędzi charakteryzujących się różnym stopniem zaawansowania komunikacyjnego (także technologicznego). Podejście do partycypacji w procesie rewitalizacji jest wypadkową wcześniejszych doświadczeń partycypacyjnych w polityce rozwoju, aktywności społeczności lokalnej oraz dobru odpowiednich narzędzi uwzględniających specyfikę poszczególnych grup interesariuszy.

3. Angażowanie interesariuszy w procesach rewitalizacji

Teoria interesariuszy, w tym zarządzanie relacjami z interesariuszami, jest wdrażana z powodzeniem na gruncie administracji publicznej. Na proces zarządzania interesariuszami składają się następujące etapy [Świerk 2016: 30]:

- identyfikacja interesariuszy organizacji lub procesu;
- klasyfikacja interesariuszy (w tym określenie ich atrybutów)⁹;
- formułowanie odpowiednich strategii budowania lub polepszania relacji;
- skuteczne i efektywne wdrażanie tych strategii.

Odpowiednia identyfikacja i klasyfikacja interesariuszy (w tym zdiagnozowanie interesariuszy kluczowych) ma na celu zaangażowanie interesariuszy, czyli proces, który można zdefiniować jako działanie podejmowane w celu stworzenia możliwości dialogu między organizacją (np. urzędem gminy) i z co najmniej jednym z interesariuszy, w celu zapewnienia odpowiednich informacji umożliwiających podejmowanie decyzji [Norma...2012: 16]. Wyróżnić możemy cztery główne formy (narzędzia) angażowania [Grzybek 2013]:

- Komunikacja, opiera się na informowaniu i jest to podstawowy poziom budowania relacji z interesariuszami. Komunikacja może dotyczyć zarówno interesariuszy wewnętrznych (np. pracowników urzędu i jednostek podległych), jak i zewnętrznych (np. mieszkańców lub organizacji społecznych). Komunikacja prowadzona jest zazwyczaj wielokanałowo, z wykorzystaniem różnych narzędzi – ważne jest dopasowa-

⁹ Więcej na ten temat w części pierwszej rozdziału.

nie i kanału komunikacji i języka komunikacji do grupy odbiorców – interesariuszy. Narzędzia używane do komunikacji wewnętrznej to najczęściej: szkolenia pracowników, *newslettery* czy strony internetowe. Komunikacja zewnętrzna, prowadzona z interesariuszami zewnętrznymi odbywa się najczęściej przez: strony internetowe, otwarte spotkania (np. w ramach procesów rewitalizacji), informacje prasowe (w tym w publikacjach samorządowych) czy konferencje tematyczne. Warto podkreślić, że sama komunikacja jest słabą formą angażowania interesariuszy i słabym natężeniem partycypacji, choć stanowi jej podstawę.

- Konsultacje to nieco bardziej zaawansowane narzędzie angażowania interesariuszy (i 4. szczebel drabiny partycypacji). Celem konsultacji jest uzyskanie opinii interesariuszy na określony temat, a narzędzia używane na tym etapie angażowania to: badania ankietowe, sondaże uliczne i internetowe, spotkania z interesariuszami, dyskusje np. focusowe, a także pozyskiwanie informacji zwrotnych *on-line*.

- Partnerstwo wymaga od wszystkich interesariuszy większego zaangażowania, gdyż jest to tworzenie relacji z interesariuszami, w celu realizacji wspólnych projektów, podejmowania wspólnych inicjatyw oraz współpracy strategicznej (np. związanej z opracowaniem i wdrażaniem strategii lub gminnego programu rewitalizacji).

- Dialog z interesariuszami to najbardziej zaawansowana forma angażowania (w tym procesie gmina nie tylko pyta interesariuszy i odpowiada na ich pytania, ale także bierze pod uwagę ich opinie i modyfikuje swoje działania). Dialog umożliwia: wyjście naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom interesariuszy, edukowanie ich, a także uczenie się od siebie nawzajem.

Z punktu widzenia angażowania interesariuszy w procesy rewitalizacji warte zaznaczenia jest, że zgodnie z obowiązującymi jeszcze do 2020 r. zapisami prawnymi dotyczącymi przygotowywania programów rewitalizacji można je opracować na podstawie:

- *Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz Wytycznych [2015]* w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 – są to wówczas lokalne programy rewitalizacji, programy rewitalizacji gminy/miasta¹⁰;

- lub *Ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji* – są to wówczas gminne programy rewitalizacji.

Jeśli podstawę opracowania programu rewitalizacji stanowi *Ustawa o samorządzie gminnym i Wytyczne*, partycypacja wynika bezpośrednio z realizacji zasady partnerstwa, zakładającej otwartość procesu i trwały dialog z wszystkimi interesariuszami. Wytyczne [2015: 20, 24] podkreślają, że partycypacja musi występować na każdym etapie procesu rewitalizacji, tj. diagnozowania, programowania, wdrażania i monitorowania. Partycypacja w rewitalizacji nie może ograniczyć się tylko do informacji

¹⁰ Dokumenty opracowane na tej podstawie prawnej będą obowiązywać do końca 2023 r.

i konsultacji działań podejmowanych przez władze lokalne, ale powinna przybierać możliwie dojrzałe formy np. współdecydowania czy kontroli obywatelskiej.

Jeśli proces rewitalizacji realizowany jest na podstawie ustawy, partycypacja związana z planowaniem i wdrażaniem rewitalizacji regulowana jest zapisami rozdz. 2 *Ustawy o rewitalizacji* [art. 5–7]. Warto zauważyć, że regulacje ustawy już obecnie należy uznać za docelowy model partycypacji w gminnych programach rewitalizacji. Jak wskazują badania, zakres i narzędzia partycypacji zastosowane przy opracowaniu gminnych programów rewitalizacji i lokalnych/miejskich planów rewitalizacji są podobne – różnica dotyczy Komitetu Rewitalizacji (o czym w dalszej części tekstu) [Hołuj, Legutko-Kobus 2018].

Bez względu na przyjętą podstawę prawną, gospodarzem/organizatorem procesu angażowania interesariuszy w prowadzenie rewitalizacji jest gmina, a za prowadzenie konsultacji odpowiedzialny jest wójt/burmistrz/prezydent miasta (*Ustawa o rewitalizacji* wskazuje to wprost w art. 3 oraz w art. 6 ust. 1).

Ustawa (art. 5 ust. 1) precyzuje także, że partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz pracach Komitetu Rewitalizacji (dotyczy tylko gminnych programów rewitalizacji). Odnosząc zalecenia ustawowe (art. 5 ust. 2) do sposobów i narzędzi angażowania interesariuszy można wymienić następujące działania podejmowane w ramach rewitalizacji:

- rozpoznanie potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz dążenie do zaspokojenia zidentyfikowanych oczekiwań – formy angażowania interesariuszy: komunikacja oraz konsultacje;
- działania informacyjne i edukacyjne o procesie rewitalizacji: jej istocie, celach, zasadach, metodach i narzędziach stosowanych w procesie – formy angażowania interesariuszy: komunikacja (w tym spotkania informacyjne, konferencje, strony internetowe);
- inicjowanie, umożliwianie i wspieranie działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami oraz ich integracji wokół rewitalizacji – formy angażowania interesariuszy: komunikacja, a docelowo dialog;
- zapewnienie udziału interesariuszy w przygotowaniu dokumentów dotyczących rewitalizacji, w szczególności gminnego programu rewitalizacji – formy angażowania interesariuszy: komunikacja oraz konsultacje;
- wspieranie inicjatyw zmierzających do zwiększania udziału interesariuszy w przygotowaniu i realizacji gminnego programu rewitalizacji – formy angażowania interesariuszy: komunikacja, a docelowo partnerstwa;
- zapewnienie w czasie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji możliwości wypowiedzenia się przez interesariuszy – formy angażowania interesariuszy: komunikacja oraz konsultacje.

Niezależnie od przyjętej podstawy prawnej opracowania programu rewitalizacji wspólnym przejawem partycypacji są konsultacje społeczne, które w rozumieniu ustawy mogą przybierać następujące formy:

- zbierania 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*;
- konsultacji w formie: spotkań, debat, warsztatów, spacerów studyjnych, ankiet, wywiadów, z grupami przedstawicielskimi lub zbierania uwag ustnych.

Gmina na ustawowy obowiązek zastosowania co najmniej dwóch, innych niż zbieranie uwag form konsultacji, wybierając je w nawiązaniu do specyfiki lokalnej i dotychczasowych doświadczeń w zakresie partycypacji (np. związanych z opracowaniem innych lokalnych dokumentów).

Co istotne, z punktu widzenia angażowania interesariuszy, konsultacje musi poprzedzać informacja o nich (zarówno dotycząca ich rozpoczęcia, jak i zaprojektowanych form prowadzenia), podana nie później niż w terminie 7 dni przed dniem ich przeprowadzenia. Ustawa precyzuje także, że informacja ma być przekazana w sposób zapewniający udział w nich możliwie szerokiego grona, interesariuszy, tj. co najmniej przez obwieszczenie, ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz ogłoszenie na stronie podmiotowej gminy w *Biuletynie Informacji Publicznej* (art. 6 ust. 2. *Ustawy o rewitalizacji*).

Z punktu widzenia skutecznego angażowania interesariuszy w proces rewitalizacji ustawa zawiera jeszcze dwie kluczowe regulacje. Pierwsza odnosi się do problemu hermetyczności języka i wynikającej z niej bariery informacyjnej i komunikacyjnej. Art. 6 ust. 6 ustawy podkreśla, że konsultacje powinny być prowadzone w sposób ułatwiający zrozumienie prezentowanych treści i odniesienie się do nich (skonsultowanie). Dlatego zaleca się stosowanie wizualizacji dla prezentowanych treści oraz sporządzanie w języku niespecjalistycznym skrótów dokumentów, czy zestawień informacji. Druga regulacja dotyczy konieczności zamieszczania w BIP projektów konsultowanych dokumentów oraz wyników konsultacji – nie tylko związanych z przebiegiem procesu, ale także z zestawieniem wszystkich uwag i odniesieniem się do nich. Ułatwia to interesariuszom śledzenie całego procesu oraz sprawdzanie, na ile gmina odpowiada na ich oczekiwania, zgłaszane w czasie konsultacji. Z punktu widzenia partycypacji i angażowania interesariuszy, istotny jest element edukacyjny i informacyjny – jeśli interesariusze otrzymują informację zwrotną dotyczącą niemożliwości ujęcia w procesie rewitalizacji wszystkich zgłaszanych problemów, to mają świadomość, że te problemy nie zostały z góry pominięte i podlegały rozpatrzeniu.

Drugą formą partycypacji w procesach rewitalizacji wynikającą z zapisów ustawy jest udział w pracach Komitetu Rewitalizacji, który ma stanowić forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, pro-

wadzenia i oceny rewitalizacji (art. 7 ustawy). Komitet pełni funkcję opiniodawczo-doradczą dla wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Powoływany jest zarządzeniem wójta/burmistrza/prezydenta miasta, a w jego skład powinni wchodzić przedstawiciele wszystkich interesariuszy rewitalizacji. Ustawa dopuszcza powołanie osobnych Komitetów dla różnych podobszarów rewitalizacji. Komitet może zostać powołany przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, jednak w praktyce zazwyczaj powoływany jest po uchwaleniu programu, nie dłużej jednak niż 3 miesiące od dnia uchwalenia programu. Takie podejście do Komitetu Rewitalizacji sprawia, że może on odegrać rolę głównie na etapie wdrażania i monitorowania procesu rewitalizacji oraz że proces powołania komitetu i konsultacje prowadzone na tym etapie cieszą się niewielkim zainteresowaniem interesariuszy¹¹. Tymczasem jest to element partycypacji zakładający zaawansowane formy angażowania interesariuszy, tj. nie tylko konsultacje, ale i możliwość długofalowego dialogu. Należy jednak pamiętać, że ta forma partycypacji nie występuje w procesach rewitalizacji prowadzonych na podstawie *Ustawy o samorządzie gminnym i Wytocznych*.

Podsumowując zagadnienia związane z angażowaniem interesariuszy należy wskazać, że ich głównym celem jest osiągnięcie lepszej współpracy między interesariuszami oraz wzmacnianie interakcji w ramach tzw. triady miejskiej, którą tworzą: społeczność (mieszkańcy); stowarzyszenia, ruchy miejskie oraz władze lokalne. Pomiędzy nimi mogą występować różne formy współpracy: kompleksowa (wszyscy aktorzy polityki rewitalizacji), partnerska (np. partnerstwa społeczne), zinstytucjonalizowana oraz obywatelska [Dondorewicz *et al.* 2016: 43]. Ważnym aktorem (interesariuszem) procesu rewitalizacji mogą być również przedsiębiorcy, szczególnie prowadzący działalność gospodarczą na obszarze rewitalizacji.

Zastanawiając się nad formami i poziomem angażowania interesariuszy w procesach rewitalizacji warto prześledzić ją w poszczególnych etapach budowania gminnego programu rewitalizacji.

Etap diagnostyczny ma na celu zdelimitowanie obszaru rewitalizacji. Jest to procedura wieloetapowa obejmująca następujące formy angażowania interesariuszy i partycypacji:

- informacja i komunikacja (jednokierunkowa) nt. podjęcia działań zmierzających do opracowania programu rewitalizacji – ogłoszenia w BIP, opracowanie i prowadzenie dedykowanej strony/podstrony internetowej, ogłoszenia w prasie i w sposób zwyczajowo przyjęty na danym obszarze;
- pozyskanie informacji nt. problemów i zjawisk kryzysowych w gminie – komunikacja jedno i dwukierunkowa (także z wykorzystaniem e-partycypacji np. ankiety *on-line*), konsultacje z wykorzystaniem takich narzędzi, jak spotkania, warsztaty;
- zidentyfikowanie obszaru rewitalizacji – konsultacje i forum dialogu.

¹¹ Badania przeprowadzone w Małopolsce i na Mazowszu wyraźnie potwierdzają tę prawidłowość [Hołuj, Legutko-Kobus 2018].

Jest to ten etap przygotowania programu rewitalizacji, który angażuje najwięcej interesariuszy i w którym stosuje się bardzo zróżnicowane formy partycypacji i e-partycypacji. Zainteresowanie na tym etapie jest także znaczne, ponieważ przedmiotem analizy jest jeszcze obszar całej gminy.

Etap drugi dotyczy planowania strategicznego i obejmuje: określenie wizji rewitalizacji, celów i kierunków strategicznych oraz wskazanie projektów rewitalizacyjnych. Ten etap skupia się już na obszarze rewitalizacji stanowiącym maksymalnie 20% powierzchni gminy (na obszarze którego, o ile to możliwe, powinna być prowadzona partycypacja). Praktyka opracowywania programów rewitalizacji skupia działania angażujące interesariuszy na etapie wskazywania działań i projektów rewitalizacyjnych, wykorzystując w tym celu spacerki studyjne, warsztaty różnego typu, narzędzia e-partycypacji np. geoankietę. Na tym etapie wykorzystuje się także narzędzia informacyjno-komunikacyjne np. w zakresie możliwego pozyskania dofinansowania na działania rewitalizacyjne. Ten etap budowania programu rewitalizacji cieszy się już mniejszą popularnością wśród interesariuszy niż etap pierwszy, a mimo wielu wdrażanych zaawansowanych form partycypacji w rewitalizacji mamy ciągle do czynienia z podziałem na aktywną mniejszość i „milczącą większość” [Skalski 2007]. W warsztatach na obszarach rewitalizacji bierze udział po kilka, kilkanaście osób¹². Wyjątek stanowią dobrze zaplanowane i przeprowadzone długofalowe procesy angażowania interesariuszy w procesy planistyczne i rewitalizacyjne, które przedstawiono w rozdziale piątym. W tym ujęciu projektowanie i przekształcanie przestrzeni skupione jest na procesie kształtowania interakcji społecznych, a nie na wizualnym efekcie projektów rewitalizacyjnych. Zaawansowane metody partycypacji np. *placemaking* angażują interesariuszy rewitalizacji już na etapie określania wizji, celów i kierunków strategicznych. Prowadzi to do lepszej znajomości programu rewitalizacji oraz utożsamiania się z celami zapisanymi w programie rewitalizacji.

Etap trzeci to planowanie operacyjne, w którym określane są ramy finansowe, projektowany jest system monitoringu i ewaluacji, następuje określenie systemu zarządzania programem rewitalizacji oraz określenie relacji programu rewitalizacji z innymi dokumentami strategicznymi gminy. Na tym etapie ważne są działania informacyjne i komunikacyjne oraz konsultacyjne (np. dotyczące możliwości generowania danych potrzebnych do monitorowania działań rewitalizacyjnych). Jeśli program rewitalizacji powstaje na podstawie *Ustawy o rewitalizacji* to na tym etapie określa się rolę Komitetu Rewitalizacji w całym systemie zarządzania programem. Działania prowadzone na tym etapie powinny doprowadzić do powstania partnerstw między różnymi typami interesariuszy oraz stworzyć warunki do prowadzenia wielostronnego i wielopodmiotowego dialogu dotyczącego rewitalizacji.

¹² Tak wynika z analizy programów rewitalizacji miast subregionalnych Małopolski i Mazowsza.

Choć *Ustawa o rewitalizacji* stwarza warunki do zwiększania zaangażowania interesariuszy w prowadzenie procesu rewitalizacji, to trzeba zauważyć, że promuje średnie natężenie partycypacji (głównie konsultacje prowadzone na podstawie komunikacji dwukierunkowej). Programy rewitalizacji powstają jako dokumenty ekspercko-konsultacyjne¹³ (w niektórych przypadkach z bardzo szerokimi konsultacjami wykorzystującymi różnorodne i skuteczne narzędzia partycypacji) z dominującą rolą władz publicznych i coraz większym udziałem interesariuszy rewitalizacji. Tę dominację widać także w strukturze projektów rewitalizacyjnych – założenie, że powinny być one partnerskie i realizowane przez różne grupy interesariuszy jest ciągle wyzwaniem przyszłości. Dzieje się tak m.in. dlatego, że nie zawsze udaje się pokonać bariery związane z angażowaniem interesariuszy, wynikające nie tyle ze specyfiki rewitalizacji, ile ogólnie rozumianych procesów partycypacji.

4. Korzyści i bariery partycypacji w procesach rewitalizacji

Kluczowa rola partycypacji społecznej wynika z samej definicji rewitalizacji i przynosi wiele korzyści nie tylko dla samorządów, ale także dla interesariuszy zewnętrznych. Partycypacyjne prowadzenie procesów rewitalizacji pozwala na:

- lepsze rozpoznanie potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz powiązanie ich z planem działań rewitalizacyjnych;
- zwiększanie kompetencji i wiedzy w zakresie partycypacji i rewitalizacji wśród różnych grup interesariuszy;
- wykorzystanie potencjału współpracy międzysektorowej;
- aktywizowanie grup problemowych, biernych, nie uczestniczących w podejmowaniu decyzji lokalnych;
- diagnozowanie potencjalnych konfliktów przestrzennych i przeciwdziałanie im;
- poznanie różnych punktów widzenia na te same problemy;
- wzmocnienie pozytywnego wizerunku gminy oraz poznanie zasad działania urzędu i mechanizmów podejmowania decyzji w ramach wdrażania polityki lokalnej;
- zaoszczędzenie zarówno czasu, jak i pieniędzy.

¹³ Specyfika niektórych procesów rewitalizacji np. dotyczących przebudowy czy wręcz budowy centrów miast (Tychy, Stalowa Wola), prowadzenia rewitalizacji na dużym obszarze o skomplikowanych stosunkach własnościowych i lokatorskich (np. Łódź) wymaga dominacji eksperckiego podejścia. Ważne jednak jest, żeby nie wykluczało ono partycypacji, prowadzonej z różnym natężeniem w zależności od etapu prowadzonego procesu rewitalizacji.

Partycypacyjna ma kluczowe znaczenie dla procesu rewitalizacji, a w jego całościowej ocenie powinno się uwzględniać nie tylko jego efekty, ale także jakość procesu i osiąganie zamierzonych celów. Należy jednocześnie pamiętać, że partycypacja w procesie rewitalizacji jest częścią szerszego procesu, tj. partycypacji w prowadzeniu polityki lokalnej, dlatego też ocena jakości działań partycypacyjnych musi być rozpatrywana w konkretnym kontekście terytorialnym.

W praktyce prowadzenia procesów rewitalizacji (w tym w budowaniu programów rewitalizacji) pojawia się wiele problemów i wyzwań (porównaj rozdz. czwarty), a część ze zdiagnozowanych barier dotyczy procesu partycypacji i angażowania interesariuszy. Bariery te mogą dotyczyć organizacji samego procesu partycypacji oraz wynikać z czynników zewnętrznych. Bariery związane z organizacją procesu partycypacji w procesie rewitalizacji są związane z [Czyż 2016: 304; Rembarz 2016: 27–28; Hołuj, Legutko-Kobus 2018]:

- Nieskuteczną komunikacją – organizujący partycypację nie dostosowuje informacji do różnych grup interesariuszy (np. używanie tylko specjalistycznego języka).
- Niepełną wiedzą nt. interesariuszy procesu rewitalizacji (brak analizy wzajemnych powiązań interesariuszy i siły ich oddziaływania na procesy rewitalizacyjne – mapa interesariuszy),
- Niedopasowaniem form i narzędzi partycypacji do dotychczasowych doświadczeń interesariuszy (nawet najbardziej atrakcyjne formy partycypacji jeśli są nieznanne i/lub niezrozumiałe mogą się nie sprawdzić. We wprowadzeniu nowych form partycypacji na poziomie lokalnym sprawdza się strategia „małych kroków”, wprowadzająca do poszczególnych procesów partycypacyjnych stopniowo nowe, coraz bardziej zaawansowane formy angażowania interesariuszy).
- Przystąpieniem do procesu partycypacji z gotowym rozwiązaniem przyjętym „nad głowami interesariuszy” i poszukiwanie dla niego legitymizacji (zaprzeczenie idei partycypacji i poszukiwanie poklasku, a nie konsensusu).
- Procedurą delimitowania obszaru rewitalizacji – często dla interesariuszy niezrozumiałe są zarówno wskaźniki (szczególnie syntetyczne) używane w diagnozach obszaru, jak i trudne do zaakceptowania ograniczenie obszaru rewitalizacji do maksymalnie 20% powierzchni gminy (powoduje to czasem zniechęcenie do udziału w partycypacji na dalszych etapach, kiedy już obszar rewitalizacji został wyznaczony).
- Złą organizacją procesu partycypacji i traktowanie go tylko jako formalnego wymogu przepisów prawa.
- Umiejscawianiem problematyki rewitalizacji i partycypacji w strukturze urzędu gminy (nie zawsze jest ona postrzegana jako istotny, samodzielny problem, łączona bywa z funduszami europejskimi lub planowaniem przestrzennym).

Druga grupa barier związana jest z czynnikami zewnętrznymi i wynika z ogólnego nastawienia do partycypacji w Polsce. Kluczowy jest niski wskaźnik kapitału

i zaufania społecznego, co potwierdzają badania prowadzone w ramach *Diagnozy społecznej* [Czapiński, Panek 2015] a także niedojrzałość III sektora, która przejawia się brakiem aktywnego i kompetentnego partnera do partycypacji (należy jednak odnotować znaczne lokalne zróżnicowanie w tym zakresie, do czego w dużej mierze przyczynił się rozkwit ruchów miejskich). Bariery często zniechęcającą do procesu partycypacji w rewitalizacji interesariuszy zewnętrznych jest nadmiernie sformalizowana procedura oraz różne wymogi prawne dotyczące różnych procesów partycypacji (np. w ramach planowania przestrzennego, czy planowania strategicznego – te różnice mogą nie być zrozumiałe dla interesariuszy zewnętrznych, dlatego wiele uwag zgłaszanych w ramach procesów konsultacji uznawanych jest za bezzasadne – interesariusze nie czują bowiem różnic w dokumentach i ich sposobie procedowania).

Wprowadzanie *Ustawy o rewitalizacji* stworzyło (przynajmniej teoretycznie) nową jakość dla procesów partycypacji i włączania w rewitalizację różnych grup interesariuszy. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na znaczne zróżnicowanie przyjętych narzędzi partycypacji, choć należy jednocześnie zauważyć, że gminy stosują zalecenia i wymagane ustawowo formy partycypacji. Największą przeszkodą do rzeczywistego włączenia (angażowania) interesariuszy w procesy rewitalizacji jest ich uzależnienie od środków zewnętrznych, głównie UE oraz zawężenie ich tylko do przygotowania programu rewitalizacji, często pod presją czasu.