

Przemysław Ciesiółka

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

przemko@amu.edu.pl,  <https://orcid.org/0000-0001-9478-0500>

Konsultokracja w programowaniu rozwoju lokalnego na przykładzie rewitalizacji

Zarys treści: Celem artykułu jest identyfikacja oraz ocena roli konsultantów w programowaniu rewitalizacji w Polsce. Realizując powyższy cel, podjęto się próby odpowiedzi na pytania: (1) jaki jest zakres samodzielnego przygotowywania programów rewitalizacji przez gminy oraz (2) jaka jest faktyczna pozycja konsultantów w procesie podejmowania decyzji w zakresie prowadzenia polityki rewitalizacji gmin? Wyniki badań przeprowadzonych w województwie wielkopolskim wskazują na powszechność wykorzystania konsultantów, o czym decydują: 1) ich zewnętrzne spojrzenie i neutralność, 2) doświadczenie i szeroka wiedza ekspercka, 3) niedobory kadrowe w urzędach, 4) unikanie odpowiedzialności przez urzędników. Konsultanci są także faktycznymi decydentami programowania rewitalizacji w gminach.

Słowa kluczowe: konsultanci, konsultokracja, rozwój lokalny, rewitalizacja, województwo wielkopolskie

Wprowadzenie

W ostatnich latach na całym świecie obserwujemy rosnące znaczenie konsultantów w sektorze publicznym (Ylönen, Kuusela 2019). Gunter i in. (2015, s. 519) definiują konsultantów jako „aktorów wiedzy zewnętrznej, którzy wymieniają się wiedzą i doświadczeniem, a poprzez doradztwo jako proces transferu relacyjnego wpływają na struktury, systemy i cele organizacyjne”. Zależność od tak rozumianych konsultantów w instytucjach publicznych wzrosła do tego stopnia, że w literaturze naukowej wskazano na pojawienie się zjawiska zwanego „konsultokracją” (ang. *consultocracy*). Termin ten został wykorzystany przez pierwszy przez Hooda i Jacksona (1991) jako proces, w którym niewybrani w demokratycznych wyborach konsultanci zastępują debatę polityczną prowadzoną przez polityków odpowiedzialnych za sprawy publiczne. Badania dowodzą jednak, że rola konsultantów nie ogranicza się wyłącznie do doradztwa w zakresie decyzji politycznych (Raudla 2013). Mają oni coraz większy wpływ na sposób prowadzenia administracji

publicznej i programowania rozwoju w różnych dziedzinach, takich jak: audyt, zasoby ludzkie oraz technologie informacyjno-komunikacyjne (Ylönen, Kuusela, 2019). Ich rola rośnie także w zakresie planowania przestrzennego i rewitalizacji (por. Saint Martin 1998, McCann 2001). Za Craigiem i Brooksem (2006) można zatem stwierdzić, że konsulting, który zwykle ma charakter krótkotrwałej pracy z wykorzystaniem wiedzy eksperckiej, zastępuje długoterminową pracę urzędników publicznych różnego szczebla.

Celem artykułu jest identyfikacja oraz ocena roli konsultantów w programowaniu rewitalizacji w Polsce. Realizując powyższy cel, podjęto się próby odpowiedzi na pytania: (1) jaki jest zakres samodzielnego przygotowywania programów rewitalizacji przez gminy oraz (2) jaka jest faktyczna pozycja konsultantów w procesie podejmowania decyzji w zakresie prowadzenia polityki rewitalizacji gmin? Badanie pozwala wypełnić lukę wskazaną przez Stone'a i in. (2021, s. 173), którzy określili konsultokrację i outsourcing jako „ślepy zaulek w studiach nad transferem polityki”. Praca przyczynia się do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań w zakresie rewitalizacji miast (Deakin, Allwinkle 2007, Barbante i in. 2022, dos Santos Figueiredo i in. 2022). Jest ona równocześnie nowatorska w badaniach w Polsce, ponieważ dotychczas brakuje opracowań, które opisywałyby polską specyfikę procesu konsultokracji nie tylko w odniesieniu do planowania przestrzennego i rewitalizacji, ale także innych sektorów zarządzania publicznego.

Artykuł podzielony jest na siedem części. Po wstępie, w drugiej części, przedstawiono przegląd literatury w zakresie konsultokracji. Następnie scharakteryzowano kontekst prowadzonych badań, które wynikają z zasad wspierania rewitalizacji gmin określonych przez władze krajowe i regionalne. W dalszej kolejności opisano materiały źródłowe oraz metody badawcze. Następnie zaprezentowano wyniki badań przeprowadzonych w województwie wielkopolskim. Końcowa część artykułu zawiera dyskusję oraz podsumowanie.

Przegląd literatury

Systemy polityczne w przeszłości opierały się na biurokratycznych formach pracy politycznej i negocjacjach między różnymi grupami interesów. Współcześnie coraz częściej są zastępowane przez kulturę ułatwiającą szybkie i radykalne reformy oparte na celach krótkoterminowych, z modelami zaczerpniętymi z sektora prywatnego i wdrażanymi przez konsultantów (Craig, Brooks 2006). To nowe podejście do sprawowania rządów na różnych szczeblach administracji publicznej, nazywane konsultokracją, osłabia rolę tradycyjnych funkcji rządowych, demokratycznego konsensusu i biurokratycznej odpowiedzialności (Du Gay 2000).

Pierwsze badania nad konsultokracją skupiały się w dużej mierze nad rolą konsultantów w podejmowaniu decyzji politycznych (Martin 1998, Saint-Martin 1998). W ostatnich latach następuje w tym względzie otwarcie na nowe kierunki, m.in. dotyczące wykorzystania konsultantów w edukacji (Gunter i in. 2015, Gunter, Mills 2017), zarządzaniu (Engwall i in. 2016) czy też planowaniu strategicznym (Vogelpohl 2018). Raudla (2013) zwraca uwagę na potencjalne

powtarzające się pułapki w kontraktowaniu wiedzy eksperckiej i każe zastanowić się, czy problemy te nie przewyższają potencjalnych korzyści. Szczególnie istotna dla rozwoju badań w zakresie konsultokracji jest praca Ylönen i Kuusela (2019), dotycząca fińskich agencji rządowych. Zaproponowana typologia skutków konsultokracji dla administracji publicznej i demokratycznego sprawowania rządów może stanowić przyczynek do dalszych studiów nad rolą konsultantów w działaniu administracji publicznej różnego szczebla, w tym w zakresie planowania przestrzennego i rewitalizacji. Główne zidentyfikowane przez nich skutki konsultokracji dla administracji publicznej to:

1. monopolizacja i prywatyzacja wiedzy przez konsultantów oraz wynikające z niej zależności między wykonawcami publicznymi a prywatnymi usługodawcami, w efekcie informację, które są często wykorzystywane przez administrację publiczną (takie jak programy komputerowe, algorytmy, dane porównawcze i wskaźniki) stają się aktywem prywatnych firm konsultingowych;
2. spadek „ukrytej wiedzy” w administracji publicznej, tj. wiedzy specjalistycznej, którą pracownicy zdobywają poprzez doświadczenie, co umożliwia im intuicyjne wykonywanie zadań i skuteczne rozwiązywanie problemów;
3. osłabienie odpowiedzialności spoczywającej na pracownikach administracji publicznej i przenoszenie jej na konsultantów, jako podstawy rozliczenia lub braku rozliczenia umowy o świadczeniu usług konsultingowych;
4. wzmocnienie instrumentalnej racjonalności związane z dążeniem do większej efektywności w administracji publicznej i przekonaniem, że konsultanci dostarczają wiedzy, której sektor publiczny nie jest w stanie wytworzyć (Ylönen, Kuusela 2019).

Kluczową postacią procesu konsultokracji są sami konsultanci. Stanowią one grupę aktorów kontraktowych, którzy sprzedają wiedzę ekspercką i wpływają na organizacje, które ich zatrudniają (Gunter i in. 2015). W tym miejscu warto wyraźnie odróżnić pracę konsultantów od innych form outsourcingu zadań sektora publicznego. Cechą konsultingu (pracy wykonywanej przez konsultantów) jest produkcja wiedzy opartej na eksperckiej wiedzy konsultantów, związanej z dziedzinami, które są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej (Ylönen, Kuusela 2019). Brint (1990) zidentyfikował cztery role, jakie mogą odgrywać konsultanci podczas pracy z administracją publiczną:

1. Technokracja – konsultanci postrzegani są jako eksperci mający kluczowy wpływ na kształtowanie polityki i podejmowanie decyzji, ich rola jest kluczowa, ponieważ zadania administracji stają się bardziej złożone i techniczne, co wymusza korzystanie z wiedzy eksperckiej.
2. Rozległe mandaty – konsultanci występują jako eksperci wywierający silny wpływ na więcej niż tylko obszary kształtowania polityki i podejmowanie decyzji, w ramach swojej konkretnej dziedziny wiedzy, ale nie na wszystkie tematy, jak sugeruje teza o technokracji.
3. Ograniczone mandaty – stanowisko pośrednie, w którym oczekuje się, że konsultanci zdominują proces kształtowania polityki i podejmowania decyzji, ale tylko w określonych obszarach, które wymagają technicznej wiedzy.

4. Służebna postawa wobec władz – konsultanci funkcjonują jako zwykli „słudzy” administracji publicznej, wykonujący wyłącznie techniczne zadania lub legitymizujący decyzje podejmowane przez władze z powodów nietechnicznych.

W niniejszej pracy typologia zaproponowana przez Ylönen i Kuusela, (2019) oraz Brinta (1990) została wykorzystana do oceny roli konsultantów w procesie programowania rewitalizacji.

Kontekst badań nad konsultokracją w programowaniu rewitalizacji w Polsce

Okres socjalistycznego planowania centralnego odizolował kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polskę, nie tylko od gospodarki światowej, ale także od praktyki planowania urbanistycznego (Kaczmarek, Marcinczak 2013). Transformacja ustrojowa na początku lat 90. wiązała się z próbą szybkiego przyjęcia neoliberalnych programów politycznych. Niestety wraz z przestarzałym przemysłem kraje postsocjalistyczne borykały się z nieuniknionymi kryzysami, pogłębiającymi problemy śródmieść oraz terenów poprzemysłowych i prowadzącymi do degradacji w wielu wymiarach. W rezultacie konieczne stało się wprowadzenie nowych rozwiązań instytucjonalnych regulujących planowanie i zarządzanie urbanistyczne (Parysek 2010). Jak wskazuje Ball (2008), Europa Środkowo-Wschodnia przeszła najszybszą zmianę w instytucjach planowania przestrzennego w historii. Przeprowadzono ją w warunkach rosnącego znaczenia samorządów i rozwoju instytucji prywatnych (Nowak i in. 2024).

Od początku wycofania się z „totalitarnego” państwa opiekuńczego toczyła się także dyskusja na temat kształtu planowanych rozwiązań rewitalizacyjnych (Scott, Kühn 2012). Wraz z przybyciem ekspertów z Europy Zachodniej w latach 90. XX w. zaczęto realizować pierwsze pilotażowe projekty rewitalizacyjne. Miały one jednak często charakter spontaniczny i przypadkowy (Ciesiołka 2010). Brakowało zasobów ludzkich gotowych podjąć się opracowania kompleksowych programów rewitalizacyjnych (por. Hlaváček i in. 2016). Z tego powodu na wielu uczelniach w Polsce w połowie lat 90. XX w. rozpoczęto nauczanie z zakresu gospodarki przestrzennej, rewitalizacji miast i odnowy wsi. Niemniej jednak wiedza z zakresu urbanistyki i rewitalizacji wciąż pozostawała w rękach nielicznej grupy fachowców. Niewątpliwie dało to dobre podstawy do rozwoju firm konsultingowych, zajmujących się prowadzeniem polityki rewitalizacyjnej.

Kluczowym impulsem do rewitalizacji terenów zdegradowanych było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. oraz uruchomienie środków z funduszy regionalnych na wsparcie rewitalizacji miast oraz terenów poprzemysłowych i powojkowych (Ciesiołka 2017). W tym czasie programy rewitalizacji były opracowywane głównie z myślą o dostępie do finansowania zewnętrznego. W efekcie jeszcze bardziej wzrosła rola firm konsultingowych i konsultantów specjalizujących się w pozyskiwaniu środków unijnych. W przypadku braku dotacji, programy rewitalizacji stawały się przysłowiowymi „półkownikami”, które leżały na półce

i nie były powszechnie wykorzystywane. Zmiana w tym względzie miała nastąpić w związku z uchwaleniem w 2015 r. ustawy o rewitalizacji. Władze samorządowe otrzymały szereg ustawowych narzędzi wspierających proces rewitalizacji, jednak aby z nich skorzystać, potrzebna była specjalistyczna wiedza. Z tego powodu w kolejnych latach władze krajowe i regionalne organizowały liczne szkolenia wspierające urzędników w planowaniu i realizacji działań rewitalizacyjnych. Uruchomiono „Pakiet działań na rzecz wsparcia samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji”. W jego ramach szczególną rolę odgrywały: serwis informacyjno-edukacyjny – Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji oraz programy szkoleniowe dla samorządów – Modelowa Rewitalizacja Miast i Regiony Rewitalizacji, których zadaniem było zwiększenie samodzielności samorządów w opracowywaniu programów rewitalizacji. Było to związane z zamiarem stworzenia sieci ambitnych, pomysłowych i otwartych urzędników zapewniających istotne wsparcie w procesach zarządzania oraz koordynacji i promocji wdrażania rewitalizacji (Jadach-Sepiolo i in. 2018). W raporcie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z 2018 r. dotyczącym zaawansowania prac nad rewitalizacją w Polsce wskazano, że oparcie opracowania programu na zasobach własnych urzędu prowadzi do budowania wewnętrznego potencjału w formie wzajemnych pozytywnych relacji między osobami i instytucjami zaangażowanymi w przygotowanie dokumentu oraz większej z nim identyfikacji. Rewitalizacja gmin miała być zatem oparta na pracy urzędników, którzy dodatkowo wykorzystywać będą różne metody partycypacji społecznej do zaangażowania interesariuszy zewnętrznych, w tym mieszkańców, przedstawicieli organizacji pozarządowych, właścicieli i zarządców nieruchomości oraz przedsiębiorców. Wspólnym efektem ich prac powinny być nowe gminne programy rewitalizacji oraz wynikające z nich „zintegrowane” projekty rewitalizacyjne.

Celem Modelowej Rewitalizacji Miast było wyłonienie ośrodków, w których przy wsparciu konsultantów krajowych opracowywane byłyby programy rewitalizacji dostosowane do nowych regulacji prawnych. Planowano opracowanie wzorców prowadzenia rewitalizacji na obszarach miejskich w zakresie finansowania rewitalizacji, polityki społecznej i rynku pracy, zaangażowania i aktywizacji mieszkańców, rozwoju mieszkalnictwa, kształtowania przestrzeni, ochrony środowiska, pobudzania przedsiębiorczości, rozwiązań komunikacyjnych i transportowych oraz ochrony i wykorzystania potencjału kulturowego i przyrodniczego. Efektem wsparcia miało być stworzenie kadr w samorządach lokalnych gotowych w przyszłości samodzielnie opracowywać programy rewitalizacji. Ważne było upowszechnianie wypracowanych rozwiązań i promowanie dobrych praktyk wśród interesariuszy i innych miast o podobnych uwarunkowaniach lub problemach. W efekcie wybrano 20 miast, w których w latach 2016–2019 wdrożono modelowe rozwiązania.

W latach 2020–2022 urzędy marszałkowskie prowadziły projekt Regiony Rewitalizacji zapewniający doradztwo rewitalizacyjne i wsparcie szkoleniowe dla gmin w czterech modułach tematycznych:

- zarządzanie rewitalizacją i zaangażowanie społeczności w realizację programów rewitalizacyjnych: wzmocnienie kompetencji władz lokalnych w procesie rewitalizacji kierowanej przez społeczność;

- wykorzystanie narzędzi wynikających z ustawy o rewitalizacji: podniesienie świadomości samorządów i wzmocnienie zdolności gmin do stosowania ustawowych narzędzi rewitalizacyjnych;
- monitoring i ewaluacja działań rewitalizacyjnych: wzmocnienie zdolności gmin do tworzenia skutecznych systemów monitorowania rozwoju lokalnego, w tym monitorowania i oceny programów rewitalizacji;
- dostępność w rewitalizacji: wzmocnienie zdolności samorządów do zapewnienia dostępności wszystkim grupom społecznym w planowaniu strategicznym.

Co ważne, w powyższych szkoleniach mogli brać udział wyłącznie pracownicy urzędów miast i gmin. Konsultanci nie byli wpuszczani na spotkania. Z drugiej strony należy podkreślić, że urzędy marszałkowskie oferowały możliwość zwrotu środków poniesionych na opracowanie programów rewitalizacji.

Po uchwaleniu ustawy o rewitalizacji i wejściu w okres programowania Funduszy Europejskich 2014–2020 stworzono w Polsce dogodne warunki do odejścia od powszechnego wykorzystania konsultantów w procesie rewitalizacji. Miała ich zastąpić kadra urzędnicza, przeszkolona w zakresie rewitalizacji, a jednocześnie lepiej znająca specyfikę gmin i mniej kosztowna od zewnętrznych firm doradczych. Proces rewitalizacji miał wspomagać rozbudowany system partycypacji społecznej, w tym obowiązkowy Komitet Rewitalizacji, składający się z przedstawicieli kluczowych dla powodzenia rewitalizacji grup społecznych (por. Hołuj, Legutko-Kobus 2018, Ciesiołka 2023).

Materiały źródłowe i metody pracy

W niniejszym artykule do oceny aktualnej roli konsultantów w programowaniu rewitalizacji wykorzystano w pierwszej kolejności analizę danych zastanych (*desk research*), a następnie indywidualne wywiady pogłębione (IDI). Jako obszar badań wybrano województwo wielkopolskie.

Analiza danych zastanych (*desk research*) polegała na zebraniu i analizie informacji ze źródeł wtórnych (Bednarowska 2015). W ten sposób przestudiowano dane udostępniane na stronach internetowych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego dotyczące zaangażowania gmin w programy szkoleniowe: Modelowa Rewitalizacja Miast oraz Regiony Rewitalizacji. Ważne w tym względzie były także doświadczenia autora artykułu, który był uczestnikiem tych programów w roli eksperta oceniającego wnioski oraz przeprowadzającego szkolenia. Następnie zebrano informacje na stronach internetowych gmin odnoszące się do struktur organizacyjnych urzędów. Zwrócono szczególną uwagę na jednostki, którym powierzono zadanie przygotowania i realizacji programów rewitalizacji. Kolejnym przedmiotem analizy były programy rewitalizacji dostępne na stronach internetowych gmin. Skupiono się na takich elementach, jak: informacja o tym, kto był głównym wykonawcą programu rewitalizacji, kto jeszcze uczestniczył w przygotowaniu dokumentu oraz czy program podkreślał lub dewalutował rolę urzędników w przygotowaniu dokumentu.

Następnie przeprowadzono osiem indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) w celu uzyskania danych jakościowych dotyczących zaangażowania różnych podmiotów w przygotowanie programów rewitalizacji (Churchill 2002, Babie 2007). Próba badawcza była niereprezentatywna, ale wybór liczby i zakresu uczestników opierał się na wiedzy i doświadczeniu autora jako eksperta oceniającego programy rewitalizacji na zlecenie władz regionalnych. Podmioty reprezentowały różne grupy uznane za istotne dla badania:

- pracowników urzędów miast odpowiedzialnych za rewitalizację w gminach, które zaangażowały konsultantów w przygotowaniu programów rewitalizacji (UG-K_1–UG-K_4),
- pracowników urzędów miast odpowiedzialnych za rewitalizację w gminach, które nie zaangażowały konsultantów w przygotowaniu programów rewitalizacji (UG-BK_5–UG-BK_6),
- konsultantów opracowujących programy rewitalizacji dla gmin (KON_7–KON_8).

Kwestionariusz wywiadu składał się z 9 pytań podzielonych na 3 kategorie: 1) ocena polityki władz szczebla krajowego i regionalnego w zakresie wspierania samodzielnego przygotowania programów rewitalizacji przez urzędników gmin; 2) ocena podjętej decyzji o zaangażowaniu lub niezaangażowaniu konsultantów w przygotowanie programów rewitalizacji w danej gminie; 3) ocena roli konsultantów zaangażowanych w przygotowanie programów rewitalizacji w proces podejmowania decyzji w zakresie rewitalizacji gminy. Wywiady odbyły się w lipcu 2024 r., trwały od 30 minut do 60 minut i były przeprowadzane osobiście lub zdalnie. Następnie przeanalizowano zebrane informacje, stosując analizę tematyczną (*thematic analysis*). W kolejnych krokach zakodowano fragmenty wypowiedzi, pogrupowano wyodrębnione kody na tematy i wybrano najczęściej powtarzające się sugestie i opinie. Na tej podstawie dokonano interpretacji uzyskanych wyników wywiadów pogłębionych.

Wyniki badań

Identyfikacja zakresu wykorzystania konsultantów w procesie rewitalizacji gmin

Gminy województwa wielkopolskiego w znacznym stopniu skorzystały ze szkoleń i mentoringu w zakresie rewitalizacji miast organizowanych przez samorządy krajowe i regionalne. Dwie gminy miejskie z województwa wielkopolskiego, Leszno i Konin, były beneficjentami konkursu Modelowa Rewitalizacja Miast w latach 2016–2019. Z kolei ze wsparcia władz regionalnych w ramach programu Regiony Rewitalizacji w latach 2020–2022 skorzystało 58 gmin, co stanowi ponad 40% wszystkich jednostek posiadających programy rewitalizacji. Pomimo szeroko zakrojonych działań szkoleniowych dla pracowników urzędów gmin, wszystkie programy rewitalizacji obowiązujące w 2022 r. zostały opracowane przy wsparciu konsultantów. Od 2023 r. rozpoczął się proces aktualizacji programów

rewitalizacji w Polsce ze względu na nową perspektywę programową Funduszy Europejskich i wymogi wynikające z ustawy o rewitalizacji. Według danych na koniec czerwca 2024 r. tylko dwie gminy podjęły prace nad programem rewitalizacji samodzielnie, bez wsparcia zewnętrznego (Leszno i Kalisz). Pozostałe (ok. 100) dalej korzystały ze wsparcia konsultantów. Jednocześnie w połowie 2024 r. Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego ogłosił kolejną edycję programu wsparcia dla gmin: Regiony Rewitalizacji 3.0.

W przeszłości w wybranych urzędach gmin województwa wielkopolskiego podejmowano próby utworzenia odrębnych działów dedykowanych wyłącznie rewitalizacji (np. w urzędzie w Murowanej Goślinie), co mogłoby przyczynić się do rezygnacji ze wsparcia firm doradczych. Niemniej obecnie takie jednostki funkcjonują jedynie w urzędach w dwóch największych miastach: Poznaniu (Biuro Koordynacji Projektów i Rewitalizacji Miasta) i Kaliszu (Biuro Rewitalizacji). W pozostałych gminach zadania związane z opracowaniem programu rewitalizacji i realizacją projektów rewitalizacyjnych powierzane są pracownikom wydziałów rozwoju, funduszy europejskich, gospodarki nieruchomościami lub planowania przestrzennego. Jednocześnie w wielu urzędach gmin w przeszłości powoływane były zespoły zadaniowe ds. rewitalizacji, składające się z pracowników różnych wydziałów urzędów. W założeniach miały one spotykać się cyklicznie i koordynować prace nad programami rewitalizacji. Ich faktyczna rola w procesie rewitalizacji była jednak znikoma. Członkowie postrzegali swoją obecność w zespole jako odwrócenie uwagi od ich podstawowych obowiązków (UG-K_4, UG-BK_5). Często brakowało lidera koordynującego pracę tego zespołu (KON_8). W rezultacie zadanie to było na ogół delegowane do konsultantów, którzy kierowali pracą zespołu zadaniowego podczas opracowywania programu rewitalizacji (KON_7). Jednak po zakończeniu prac, wobec braku dalszego wsparcia ze strony konsultanta, zespoły nie były już aktywne (UG-K_2, UG-K_3). Jeden z rozmówców porównał swój udział w zespole do praktyk obecnych w czasach socjalizmu, kiedy powstało wiele organów, aby sprostać oczekiwaniom partii komunistycznej (UG-K_4). Na podstawie zebranych informacji można zatem stwierdzić powszechność wsparcia doradczego oferowanego przez konsultantów w gminach województwa wielkopolskiego w zakresie programowania rewitalizacji. Struktury organizacyjne urzędu i wielkość gminy nie miały w tym względzie istotnego znaczenia.

Przyczyny wykorzystania konsultantów w procesie rewitalizacji gmin

Poniżej wskazano na przyczyny wykorzystania konsultantów w procesie rewitalizacji gmin w województwie wielkopolskim.

Zewnętrzne spojrzenie i neutralność konsultantów

W wywiadach podkreślono korzyści związane z zatrudnianiem konsultantów, co pozwoliło na merytoryczne uzasadnienie korzystania z pomocy zewnętrznej (UG-K_1, UG-K_4). Za istotną zaletę konsultantów uznano zewnętrzny pogląd na sytuację gminy, który pozwolił na bardziej wyważoną ocenę problemów i potencjału społeczności (UG-K_3, UG-BK_6). Istotną zaletą konsultantów była

ich neutralność w relacjach między gminą a zainteresowanymi stronami (UG-K, KON_8). Pracownicy gminy są często uwikłani w sprawy rodzinne, zawodowe lub sąsiedzkie, co utrudnia podejmowanie mniej popularnych decyzji. Powierzenie zadania opracowania programu rewitalizacji konsultantom stworzyło (przynajmniej pozornie) obiektywny pogląd na prowadzone działania. Dotyczyło to zwłaszcza sytuacji, gdy ekspertami byli pracownicy akademicki (UG-BK_6). Ich autorytet uciszył niemerytoryczne głosy sprzeciwu wobec proponowanych rozwiązań. Ponadto dyskusja koncentrowała się raczej na rewitalizacji obszarów, niż na próbie rozwiązania wszystkich problemów dostrzeganych przez mieszkańców na ich terenie, które są trudne do rozwiązania poprzez realizację programu rewitalizacji, np. budowę obwodnicy miasta czy zwiększającą się liczbę supermarketów (UG-K_2).

Doświadczenie i szeroka wiedza ekspercka konsultantów

Kolejną zaletą posiadania konsultantów była możliwość zatrudnienia ekspertów o różnych umiejętnościach, np. statystyków gotowych do przeprowadzenia analizy statystycznej, urbanistów mogących zapewnić fachowe inwentaryzacje budynków, konsultantów społecznych gotowych do podjęcia dialogu z różnymi zainteresowanymi stronami, prawników zdolnych wdrożyć nowe rozwiązania prawne w zakresie rewitalizacji obszarów zdegradowanych oraz ekonomistów przygotowanych do przeprowadzenia analiz finansowych proponowanych rozwiązań (UG-K_4, UG-BK_6). Podkreślono również rolę badań naukowych, które mogą znacząco wzbogacić wartość merytoryczną programu rewitalizacji (KON_8).

Konsultanci byli również odpowiedzialni za transfer dobrych praktyk z innych miast, w których brali udział w przygotowaniu programu rewitalizacji (UG-BK_6, KON_7). Obejmowały one m.in. nowatorskie metody konsultacji społecznych, dobór wskaźników wyznaczania obszaru rewitalizacji czy dobór projektów rewitalizacyjnych w taki sposób, aby zwiększyć szanse na pozyskanie finansowania zewnętrznego (UG-K_2, UG-BK_5, KON_7). Co prawda, urzędnicy na szkoleniach organizowanych przez władze krajowe i regionalne otrzymywali informacje o dobrych praktykach. Ponieważ jednak sami nie uczestniczyli w ich wdrożeniu, nie byli do końca przekonani o ich zasadności. Konsultanci natomiast, mimo że nie zostali dopuszczeni do szkoleń, poznali skuteczne techniki działania, sami biorąc w nich udział (KON_7, KON_8). W wywiadach z konsultantami wskazywano także na brak kreatywności wśród urzędników, którzy są raczej przyzwyczajeni do cyklicznego wykonywania powtarzalnych zadań administracyjnych (KON_7, KON_8).

Niedobory kadrowe w urzędach

Kolejnym powodem rezygnacji w urzędach z opracowania programów rewitalizacji przez samych pracowników jest duże obciążenie urzędników zadaniami, które dodatkowo nie są bezpośrednio związane z procesem rewitalizacji (UG-K_2, UG-K_3). Rewitalizacja traktowana jest jako czynność fakultatywna, oprócz wykonywanych przez urzędników podstawowych zadań, takich jak wydawanie decyzji administracyjnych czy obsługa klientów (UG-K_2). Rewitalizacja natomiast

wymaga działań interdyscyplinarnych, które nie wpisują się w tradycyjną strukturę funkcjonowania urzędu gminy (UG-K_1).

Zauważono trudności z interpretacją zawitych przepisów prawnych (UG-K_4, UG-BK_6). W związku z tym do nadzorowania prac potrzebny jest zewnętrzny ekspert. Kolejnym powodem był czasochłonny charakter badań wymaganych do przeprowadzenia w ramach rewitalizacji (UG-K_2, UG-K_3, UG-K_4). Dotyczyło to pozyskiwania i interpretacji danych statystycznych, inwentaryzacji obszarów rewitalizacji oraz przeprowadzania ankiet wśród mieszkańców. Kolejnym problemem poruszonym w wywiadach był brak umiejętności wśród pracowników gminy prowadzenia rozmów z mieszkańcami i przedstawiania problemów lokalnej społeczności. Szkolenia, w których uczestniczyli urzędnicy, dotyczyły raczej technicznych zasad sporządzania programów rewitalizacji, niż technik prowadzenia rozmów z interesariuszami.

Unikanie odpowiedzialności przez urzędników

Niezwyczajnie ważnym argumentem wśród urzędników przemawiającym za korzystaniem z usług konsultantów było wzięcie odpowiedzialności za przygotowanie programów rewitalizacji przed burmistrzem, radnymi i samymi mieszkańcami (UG-K_2, UG-K_3, UG-K_4, UG-BK_5). Urzędnicy gmin uznali, że ich wynagrodzenia są nieproporcjonalnie niskie w stosunku do takiej odpowiedzialności (UG-K_2, UG-K_4). Jednocześnie podkreślili, że chociaż władze krajowe i regionalne promują sporządzanie programów rewitalizacji przez samych urzędników, nie ma z tego żadnej korzyści (UG-BK_6). Ostatecznie dla wszystkich obserwatorów liczy się sam fakt posiadania programu rewitalizacji, a nie to, kto go opracował. Kluczowe jest to, aby dokument był poprawny merytorycznie. Kiedy jest sporządzany przez konsultantów, biorą oni odpowiedzialność merytoryczną za jego treść, a jeśli potrzebne są jego zmiany, muszą to zrobić zgodnie ze swoimi umowami (UG-K_4).

Pozycja konsultantów w procesie podejmowania decyzji w zakresie prowadzenia polityki rewitalizacji gmin

W wywiadach podkreślono, że rzeczywistymi decydentami rewitalizacji w gminach są obecnie konsultanci (UG-K_2, UG-K_3, UG-K_4, UG-BK_5, UG-BK_6, KON_8). To ich doradztwo ma kluczowe znaczenie dla wyboru obszarów rewitalizacji, rodzajów projektów rewitalizacyjnych oraz sposobu zarządzania całym procesem rewitalizacji. Kluczowe decyzje podejmowane są zatem na podstawie ich doświadczeń. Dotyczy to zwłaszcza mniejszych gmin. Jednocześnie zaobserwowano, że im większa gmina, tym większa siła decyzyjna władz. Ważnym aspektem w tym zakresie jest podkreślona już niska istotność rewitalizacji dla władz lokalnych (KON_7). Nadal postrzegają ją jako działalność dodatkową, uzupełniającą szerszą problematykę planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami (UG-K_1). Stąd też nie przywiązują do niej tak dużej wagi. W tym względzie należy jednak zwrócić uwagę na pewną sprzeczność w otrzymanych

odpowiedziach na postawioną na początku tezę o obawie przed wzięciem odpowiedzialności za przygotowanie programu rewitalizacji.

Niemal wszyscy rozmówcy sugerowali, że idealnym rozwiązaniem jest podział zadań związanych z przygotowaniem programu rewitalizacji pomiędzy pracowników gmin i konsultantów (UG-K_2, UG-K_3, UG-K_4, UG-BK_5, KON_7, KON_8). Konsultanci powinni być odpowiedzialni za ogólną spójność dokumentu i jego układ. Posiadają oni wiedzę fachową, aby profesjonalnie diagnozować problemy i potencjały, opisywać system realizacji projektów oraz monitorować efekty podejmowanych działań. Rola pracowników gmin jest natomiast szczególnie ważna przy formułowaniu projektów rewitalizacyjnych. Tutaj często istotne jest powiązanie planowanych działań z realizowanymi inicjatywami. Tylko władze lokalne są tego w pełni świadome. Gminy, które zdecydowały się na realizację programów rewitalizacji we własnym zakresie, zaktualizowały jedynie listę projektów (UG-BK_5, UG-BK_6). Gdyby musiały sporządzić cały dokument od podstaw, również zleciłyby to zadanie konsultantom. W jednym z wywiadów podkreślono, że konsultanci mogliby pełnić rolę mentorów, a nie wykonawców programów rewitalizacyjnych (UG-BK_5). W miarę możliwości prace byłyby realizowane przez urzędników, ale w razie wątpliwości merytorycznych korzystaliby ze wsparcia konsultantów.

Dyskusja

Badania przeprowadzone w województwie wielkopolskim wykazały, że pracownicy administracji samorządowej nie byli zainteresowani przejęciem odpowiedzialności za opracowanie programów rewitalizacji. Tym samym próba zmonopolizowania informacji przez władze krajowe i regionalne poprzez niedopuszczenie zewnętrznych konsultantów do szkoleń m.in. w ramach projektów: Modelowa Rewitalizacja Miast i Regiony Rewitalizacji nie powiodła się (por. Dobbin i in. 2007). O wyborze konsultantów przez władze lokalne zdecydowały: 1) zewnętrzne spojrzenie i neutralność konsultantów, 2) doświadczenie i szeroka wiedza ekspercka, 3) niedobory kadrowe w urzędach, 4) unikanie odpowiedzialności przez urzędników. Konsekwencją takiej sytuacji może być opisana przez Ylönen i Kuusela (2019) monopolizacja wiedzy przez konsultantów w zakresie programowania rozwoju gminy. Może ona m.in. dotyczyć: sposobu wyznaczania granic obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji, metod analizy statystycznej danych, techniki tworzenia opracowań mapowych, kanałów prowadzenia konsultacji społecznych czy też dostępu do danych na potrzeby monitoringu rewitalizacji. Nawet po udostępnieniu tych informacji pracownikom urzędu istnieje obawa, że z uwagi na ubytek „ukrytej wiedzy” specjalistycznej, nie będą oni w stanie z niej skorzystać. Tym samym będzie rosło uzależnienie od zewnętrznych firm konsultingowych, dysponujących odpowiednimi umiejętnościami i dobrymi praktykami, zaczerpniętymi z innych ośrodków. Niemożliwe może się stać w gminie szybkie i skuteczne podejmowanie decyzji w zakresie kierunku działań rewitalizacyjnych, ponieważ ponowne nawiązanie współpracy

z firmami konsultingowymi wymagać będzie uruchomienia procedur przetargowych. Osłabienie odpowiedzialności spoczywającej na pracownikach administracji publicznej i przenoszenie jej na firmy konsultingowe może z kolei prowadzić do spadku motywacji do realizacji przez urzędników projektów rewitalizacyjnych. Tym samym wydaje się, że prowadzenie szkoleń dla administracji publicznej jest wciąż zasadne, aby spowolnić lub zatrzymać opisane powyżej procesy.

Ciągłe dążenie do racjonalności ekonomicznej i zwiększana efektywności w administracji publicznej poprzez zlecanie zadań konsultantom prowadzi w końcu do konsultokracji, w której zewnętrzni eksperci decydować będą o kierunkach rozwoju gminy. Badania przeprowadzone w województwie wielkopolskim dowodzą dużego znaczenia konsultantów w polityce rewitalizacyjnej gmin. Rzadko odgrywają oni jedynie opisywaną przez Brinta (1990) służebną działalność dla władz lokalnych. Ich aktywność można określić jako ograniczone, a niekiedy nawet rozległe mandaty w zakresie podejmowania decyzji o kierunkach rewitalizacji. Wydaje się, że jest to najbardziej pożądaný model programowania rewitalizacji, który jednak w Polsce coraz bardziej zbliża się do technokracji, o czym świadczą uzyskane wyniki badań. Władze lokalne, szczególnie w mniejszych ośrodkach, polegają na specjalistycznej wiedzy konsultantów i pozwalają im podejmować ostateczne rozstrzygnięcia w zakresie wyboru obszarów rewitalizacji i projektów rewitalizacyjnych. Być może jest to również efekt deprecjonowania przez władze lokalne znaczenia rewitalizacji wśród innych zadań administracji samorządowej szczebla lokalnego. Niewątpliwie skutkuje to niechęcią do tworzenia odrębnych jednostek w strukturach gmin odpowiedzialnych za rewitalizację.

Podsumowanie

W przewodniku w zakresie przygotowania gminnych programów rewitalizacji opracowanym przez Ministerstwa Funduszy i Rozwoju w 2018 r. wskazano na wady zlecania programów rewitalizacji firmom zewnętrznym. Wymieniano m.in.: 1) konieczność przekazania posiadanej wiedzy o obszarze wykonawcy i skontaktowania go z innymi pracownikami urzędu oraz ważnymi osobami na obszarze rewitalizacji, co zajmuje czas; 2) nieznajomość lokalnej specyfiki, która może skutkować wydłużeniem opracowania GPR lub pominięciem przez wykonawcę elementów, które nie umknęłyby pracownikom urzędu gminy i jednostek podległych; 3) konieczność bieżącego kontrolowania przebiegu prac; 4) czasochłonne wprowadzanie poprawek, ryzyko nierzetelności wykonawcy i utraty szansy na udział w konkursach na dofinansowanie działań rewitalizacyjnych. Mimo to większość gmin w województwie wielkopolskim skorzystała ze wsparcia zewnętrznych konsultantów przy opracowaniu programów rewitalizacji. Konieczne są dalsze badania nad konsultokracją w rewitalizacji, które dadzą pełniejszy obraz zachodzących zmian w administracji publicznej. Jeszcze ważniejsza wydaje się jednak ocena, jak prowadzenie polityki rewitalizacyjnej przez konsultantów przekłada się na skuteczność realizowanych projektów i sposób rozwiązania problemów zdiagnozowanych na obszarach rewitalizacji.

Konflikt interesów

Autor deklaruje brak występowania konfliktu interesów. Oświadczam, że tekst artykułu jest w całości jego dziełem.

Praca została sfinansowana przez Narodowe Centrum Nauki w ramach grantu 2023/51/B/HS4/00581.

Literatura / References

- Babbie E. 2007. *Badania społeczne w praktyce*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ball M. 2008. *Markets and institutions in real estate and construction*. John Wiley and Sons.
- Barbanente A., Caruso N., Grassini L., Pede E. 2022. Innovation dynamics in regional policies for urban regeneration: experiences from Italy. *Planning Practice and Research*, 37(6): 673–698.
- Bednarowska Z. 2015. Desk research – wykorzystanie potencjału danych zastanych w prowadzeniu badań marketingowych i społecznych. *Marketing i Rynek*, 7: 18–26.
- Brint S. 1990. Rethinking the policy influence of experts: From general characterisations to analysis of variation. *Sociological Forum*, 5(3): 361–385.
- Churchill G.A. 2002. *Badania marketingowe*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ciesiołka P. 2010. Urban renewal in Poznań – the effect of the use of the European Union funds. *Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Studia Regionalia*, 27: 205–212.
- Ciesiołka P. 2017. Rewitalizacja w polityce rozwoju kraju. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 39: 9–28.
- Ciesiołka P. 2023. Rola partycypacji społecznej w procesie rewitalizacji na przykładzie gmin z województwa wielkopolskiego. [W:] M. Marciniak, C. Trosiak, B. Hordecki (red.), *Partycypacja społeczna – inspiracje, uwarunkowania, perspektywy. 25 lat działalności Stowarzyszenia Oświatowego im. Dezyderyego Chłapowskiego w Kościanie*. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, s. 101–116.
- Craig D., Brooks R. 2006. *Plundering the public sector*. Constable and Robinson, London, UK.
- Deakin M., Allwinkle S. 2007. Urban regeneration and sustainable communities: The role of networks, innovation, and creativity in building successful partnerships. *Journal of Urban Technology*, 14(1): 77–91.
- Dobbin F., Simmons B., Garrett G. 2007. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? *Annual Review of Sociology*, 33(1): 449–472.
- dos Santos Figueiredo Y.D., Prim M.A., Dandolini G.A. 2022. Urban regeneration in the light of social innovation: A systematic integrative literature review. *Land Use Policy*, 113: 105873.
- Du Gay P. 2000. *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*. Sage, London, UK.
- Engwall L., Kipping M., Üsdiken B. 2016. *Defining management: Business schools, consultants, media*. Routledge.
- Gminny Program Rewitalizacji Praktyczny Poradnik dla Mieszkańców i Władz Lokalnych 2018. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
- Hlaváček P., Raška P., Balej M. 2016. Regeneration projects in Central and Eastern European post-communist cities: Current trends and community needs. *Habitat International*, 56: 31–41.
- Hood C., Jackson M. 1991. *Administrative argument*. Dartmouth, Aldershot, UK.
- Hołuj D., Legutko-Kobus P. 2018. Partycypacja jako element rewitalizacji (przykłady miast z województwa małopolskiego i mazowieckiego). *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 365: 93–119.
- Jadach-Sepiolo A., Krystek-Kucewicz B., Lechman G., Matuszko A., Muszyńska-Jeleszyńska D., Ogrodowski J., Tomczyk E. 2018. *Gminny program rewitalizacji*. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju.
- Kaczmarek S., Marcinczak S. 2013. The blessing in disguise: urban regeneration in Poland in a neo-liberal milieu. [W:] M.E. Leary, J. McCarthy (red.), *The Routledge companion to urban regeneration*. Routledge, s. 98–106.

- Martin J.F. 1998. *Reorienting a nation: Consultants and Australian public policy*. Ashgate, Aldershot, UK.
- McCann E.J. 2001. Collaborative visioning or urban planning as therapy? The politics of public-private policy making. *The Professional Geographer*, 53(2): 207–218.
- McLean B.L., Borén T. 2015. Barriers to implementing sustainability locally: A case study of policy immobilities. *Local Environment*, 20(12): 1489–1506.
- Nowak M.J., Mitrea A., Lukstina G., Jukneliene D., Jürgenson E., Filepné Kovács K., ... Blaszkę M. 2024. Directions of change in spatial planning systems in Central and Eastern Europe after 1989. *Planning Practice and Research*, s. 1–24.
- Parysek J. 2010. Rola planowania w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym miast polskich po 1989 roku. *Studia Miejskie*, 1: 14–28.
- Raudla R. 2013. Fiscal retrenchment in Estonia during the financial crisis: The role of institutional factors. *Public Administration*, 91(1): 32–50.
- Rewitalizacja w Polsce. Pierwsze obserwacje i wnioski. 2018. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
- Saint-Martin D. 1998. The new managerialism and the policy influence of consultants in government: An historical-institutionalist analysis of Britain, Canada and France. *Governance*, 11(3): 319–356.
- Scott J.W., Kühn M. 2012. Urban change and urban development strategies in Central East Europe: A selective assessment of events since 1989. *European Planning Studies*, 20(7): 1093–1109.
- Stone D., Pal L.A., de Oliveira O.P. 2021. Private consultants and policy advisory organisations: a blind spot on policy transfer research. [W:] O. Porto de Oliveira (red.), *Handbook of policy transfer, diffusion and circulation*. Edward Elgar Publishing, s. 173–195.
- Temenos C., Lauer mann J. 2020. The urban politics of policy failure. *Urban Geography*, 41(9): 1109–1118.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji.
- Vogelpohl A. 2018. Consulting as a threat to local democracy? Flexible management consultants, pacified citizens, and political tactics of strategic development in German cities. *Urban Geography*, 39(9): 1345–1365.
- Ylönen M., Kuusela H. 2018. Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance*, 32(2): 241–258.

Consultocracy in local development programming on the example of regeneration

Abstract: The aim of this paper is to identify and assess the role of consultants in regeneration programming in Poland. In pursuing this objective an attempt is made to answer the questions: (1) What is the scope for local authorities to prepare regeneration programmes themselves? and (2) What is the actual position of consultants in the decision making process of municipal regeneration policy? The results of the research carried out in the Wielkopolskie voivodship indicate the widespread use of consultants in regeneration programming, which is facilitated by the organisational structures of offices where there are no units dealing exclusively with regeneration. However, the use of consultants is mainly determined by: 1) Outside view and neutrality of consultants, 2) Experience and wide expertise of consultants, 3) Shortage of staff in offices. 4) Avoidance of responsibility by officials. As a result, based on the information collected, it can be concluded that consultants are the real decision-makers in the field of regeneration in municipalities. It is their advice that is crucial to the selection of regeneration areas, the types of regeneration projects and the way in which the whole regeneration process is managed. Key decisions are therefore made on the basis of their knowledge and experience.

Key words: consultants, consultocracy, local development, regeneration, wielkopolskie voivodship