



DOI: 10.18276/sip.2018.51/1-02

Beata Skubiak*

Uniwersytet Szczeciński

REWITALIZACJA SPOŁECZNA W ROZWOJU OBSZARÓW PROBLEMOWYCH

Streszczenie

Programy rewitalizacyjne według deklaracji władz samorządowych mają na celu wsparcie rozwoju tak zwanych obszarów problemowych oraz walkę z wykluczeniem społecznym ich mieszkańców. Dotychczasowe działania rewitalizacyjne nie przyniosły jednak spodziewanych efektów – nie osiągnięto jakiegś istotnej poprawy sytuacji obszarów problemowych. Celem artykułu jest próba zdefiniowania obszarów, w których powinna być realizowana rewitalizacja społeczna, aby przyczyniła się do rozwoju obszaru problemowego. Choć literatura przedmiotu jest bogata, warto uzupełnić ją o stosunkowo nową perspektywę, jaką stwarza wdrażanie programów rewitalizacyjnych na obszarach problemowych. W tekście zawarto także charakterystykę mechanizmu degradacji obszaru i jego skutki. W podsumowaniu przedstawiono korzyści wynikające z wdrażania rewitalizacji społecznej jako narzędzia służącego redukcji sytuacji kryzysowych.

Słowa kluczowe: obszary problemowe, rewitalizacja społeczna

Wprowadzenie

Realizacja zadań związanych z rewitalizacją obszarów zdegradowanych niesie za sobą niezwykle ważną ideę i łączy wszystkich jej uczestników w jednym szczytnym celu – ożywienia społecznego i gospodarczego miast, gmin i dzielnic oraz poprawy

* Adres e-mail: bskubiak@wneiz.pl

komfortu życia społeczności lokalnych. Na proces ten należy jednak patrzeć szerzej. Bardzo ważne jest nadanie rangi priorytetowej społecznemu wymiarowi rewitalizacji. To od niego należy wyjść podczas konstruowania projektów rewitalizacyjnych. Celem społecznej rewitalizacji mają być przede wszystkim poprawa jakości życia mieszkańców, ograniczenie procesów negatywnej selekcji społecznej i wykluczenia społecznego, a także rozwój usług publicznych oraz zachowanie dziedzictwa materialnego i duchowego. Bez uwzględnienia tego aspektu nie osiągnie się trwałych i skutecznych zmian na obszarach problemowych.

Rewitalizacja pojmowana jako specyficzna polityka rozwoju lokalnego, przy obecnych założeniach ustawy o rewitalizacji (Ustawa, 2015), to dobre narzędzie odnowy klimatu społecznego i przestrzeni miejskiej. Właściwe przygotowanie jej wdrażania może pozwolić na systematyczne diagnozowanie i realizowanie zadań służących mieszkańcom, zgodnie z ich potrzebami i oczekiwaniami.

Dotychczasowe działania rewitalizacyjne, zgodne z kierunkami polityki spójności, nie przyniosły spodziewanych efektów – nie osiągnięto istotnej poprawy sytuacji obszarów problemowych (Kryk, Skubiak, 2015). Prawdopodobnie przyczyną tego stanu jest zjawisko określone przez R. Mertoną następnym celów, tj. zastępowania celów trudnych przez pozornie podobne, ale łatwiejsze do wykonania (Merton, 1968, s. 308). Zjawisko to, odnoszone do organizacji i zarządzania, znakomicie opisuje sytuację w wielu instytucjach zarządzania rozwojem. W przypadku rewitalizacji polega ono na akceptacji redukcji pojęcia rewitalizacja do jednej ze składowych, najczęściej remontów, modernizacji lub budowy; w drodze następnego celów, „oswajania” wymogów interwencji (Kozak, 2014, s. 71–80).

Z tego względu rewitalizacja jest jednym z najpilniejszych wyzwań dla polskich samorządów. Według szacunków Instytutu Rozwoju Miast około 20% obszarów miejskich w Polsce – zamieszkiwanych łącznie przez niemal 2,5 mln obywateli – jest zdegradowanych. Z kolei na terenach wiejskich ciągle dużym wyzwaniem są przestrzenie popegeerowskie, enklawy biedy, bezrobocia, wykluczenia społecznego, edukacyjnego i ekonomicznego (RPO, 2016). Oznacza to, że w praktyce w każdej polskiej gminie – zarówno w dużych aglomeracjach, jak i mniejszych miejscowościach czy na wsi – znajdują się obszary koncentrujące negatywne zjawiska społeczne, gospodarcze czy infrastrukturalne.

Celem artykułu jest próba określenia dziedzin życia, w których powinna być realizowana rewitalizacja społeczna, aby przyczyniła się do rozwoju obszaru problemowego.

Hipoteza badawcza: właściwe sformułowanie sfer rewitalizacji społecznej dla obszarów problemowych może przyczynić się do ich rozwoju.

Metody: obejmują zarówno dane pierwotne, jak i wtórne, w tym studia literaturowe dotyczące opracowań zwartych, a także czasopism i innych publikacji, analizy statystyczne, wnioskowanie, syntezy dla całościowego opracowania.

1. Obszary problemowe jako przedmiot interwencji polityki rozwoju

Współczesne procesy ekonomiczne prowadzą do szybkiego wzrostu zróżnicowania regionalnego w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego, co przedstawiono w postaci mechanizmu spirali degradacji (rys. 1). Kumulacja negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych uzasadnia potrzebę prowadzenia działań rewitalizacyjnych.

Rysunek 1. Mechanizm spirali degradacji



Źródło: Herbst (2017).

Z rysunku 1 wynika, że na skutek załamania podstawowych mechanizmów napędzających rozwój społeczno-gospodarczy:

- dewaluje się kapitał ludzki i ekonomiczny,
- ludzie ulegają marginalizacji,
- zmienia się i dewaluje kapitał społeczny.

Oznacza to, że w procesie rewitalizacji mieszkańcy, wspólnoty lokalne i jednostki gospodarcze (gospodarujące) zlokalizowane w jednostce rewitalizowanej nie są tylko obiektami, ale i podmiotami rewitalizacji. Rewitalizacja musi obejmować

całościowo funkcjonowanie jednostki, a nie tylko sferę bezpośredniej odpowiedzialności administracji samorządowej. Powinna być całościowym działaniem na wydzielonym stale terytorium (jednostka rewitalizowana).

Podsumowując powyższe rozważania można powiedzieć, że obszary problemowe rozumiane jako obszary strategicznej interwencji państwa, na terenie którego identyfikowane są zjawiska niekorzystne dla jego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ludności, nie cechują się jedynie niskim PKB na mieszkańca. Problemami są tam również niski poziom inwestycji, słaby dostęp do kapitału, wysoki poziom bezrobocia, niski poziom edukacji i słabo wykształcona kadra, słaba infrastruktura, schyłek tradycyjnych dziedzin przemysłu, pogorszenie się sytuacji sektora usług podstawowych, warunki geograficzne wpływające ograniczająco na rozwój (izolacja regionu), spadek liczby ludności, brak lub odpływanie talentów, brak potencjału dla tworzenia innowacji, brak dostępu do technologii i innowacji z zewnątrz itp. (Pylak, 2013, s. 20).

Zatem lokalne plany rewitalizacji i zawarte w nich propozycje działań powinny przyczynić się do rozwiązywania powyższych problemów.

2. Elementy procesu rewitalizacji społecznej na obszarach problemowych

Rewitalizacja to przywracanie do życia obszarów, które z jakiegoś powodu znalazły się na marginesie funkcjonującej w sąsiedztwie jednostki osadniczej. Z przeglądu literatury w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego (Porter, 2001; Lucas, 1988; Nelson, Phelps, 1966) wynika, że zmienną decydującą o osiągnięciu sukcesu przez samorząd jest poziom kapitału ludzkiego. Im wyższy jest ten poziom, tym wyższy poziom innych wskaźników wpływających na rozwój: kapitału społecznego, rozwoju przedsiębiorczości, wykorzystania środków unijnych itp. Założenia programów rewitalizacyjnych stanowią, że ich głównym celem powinna być zawsze odbudowa zaburzonych relacji społecznych między mieszkańcami określonego terenu, aktywizacja społeczna i zawodowa, wreszcie usuwanie stanów kryzysowych w jego obrębie. Takie podejście umożliwia przynajmniej względnie trwałe przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i dysfunkcjom aktywizacji społecznej (Szczepański, Śliz).

Rewitalizacja obszarów problemowych w świetle przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji (Ustawa, 2015) stanowi fakultatywne zadanie własne gminy. Oznacza to, że nie wszystkie gminy muszą czynić użytek z instru-

mentów prawnych i finansowych unormowanych we wskazanym akcie. Podstawą rewitalizacji społecznej jest dialog władz lokalnych z mieszkańcami, który pozwoli wypracować działania dopasowane do ich potrzeb i problemów. Bardzo ważnym elementem rewitalizacji są społeczności lokalne, ich utożsamianie się z obszarem zamieszkania, aktywność, przedsiębiorczość, jak również kondycja zdrowotna. To właśnie mieszkańcy budują wizerunek danego obszaru, jego potencjał i charakter.

Podchodząc do rewitalizacji w jej społecznym aspekcie, należy uwzględnić następujące kwestie:

- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu – każda jednostka jest ważna i każdej jednostce należy zagwarantować równoprawny udział w procesie rewitalizacji, jak również umożliwić korzystanie z efektów przeprowadzonych zmian,
- aktywność zawodową mieszkańców i przedsiębiorczość lokalną, w tym przede wszystkim wspieranie osób nieradzących sobie ze znalezieniem zatrudnienia lub osób, które nie posiadają nawyku aktywności zawodowej, dziedzicząc to zjawisko po rodzicach, dziadkach czy obserwując najbliższe otoczenie,
- edukację, kulturę i sport – działania pozwalające mieszkańcom wsi czy też miasta obszaru rewitalizacji na realizowanie swoich pasji i zainteresowań, zdobywanie nowej i pogłębianie posiadanej już wiedzy, pomoc społeczną towarzyszącą najbardziej potrzebującym i reagującą przewencyjnie na sygnały płynące ze środowiska.

Proces rewitalizacji społecznej wiąże się z koniecznością prowadzenia przez władze lokalne dialogu z jego mieszkańcami, który pozwoli wspólnie wypracować działania dopasowane do potrzeb i problemów społeczeństwa. Dodatkowo partycypacja i współdecydowanie o przyszłości pozwalają mieszkańcom w pełni utożsamiać się z ideą rewitalizacji i mieć poczucie włączenia w proces zarządzania. Ponadto stymulują inicjowanie działań oddolnych, czego dobrym przykładem są rozwijane w wielu już miastach i cieszące się ogromnym zainteresowaniem budżety partycypacyjne.

Biorąc pod uwagę powyższe, wyznaczyć można następujące obszary, w ramach których może być realizowana rewitalizacja społeczna, aby przyczyniła się do rozwoju obszaru problemowego:

1. Rynek pracy

Wiele działań i inicjatyw należy realizować w obszarze zatrudnienia i przedsiębiorczości lokalnej. Głównym ich celem nie powinno być jednak znalezienie miesz-

kańcom pracy, ale ich aktywizacja zawodowa i motywowanie do działań związanych z aktywnym poszukiwaniem zatrudnienia.

2. Pasje i umiejętności

Rozwój mieszkańców obszaru jest możliwy dzięki funkcjonującym (tworzonym nie tylko w związku z rewitalizacją) świetlicom środowiskowym lub artystycznym. Świetlice realizują także zajęcia socjoterapeutyczne, terapeutyczne, korekcyjne, co jest istotne w szczególności dla dzieci i młodzieży pochodzących z rodzin z dysfunkcjami lub nieradzących sobie z podstawowymi obowiązkami.

3. Zdrowie i edukacja społeczna

Rewitalizacja zwykle dotyczy zaniedbanych obszarów, najczęściej zamieszkałych przez osoby będące w trudnej sytuacji, z często występującym problemem dziedziczenia negatywnych postaw i zachowań. Powszechnym zjawiskiem na takim terenie jest też nastoletnie rodzicielstwo, wiążące się z kończeniem edukacji na poziomie podstawowym i brakiem wiedzy na temat funkcjonowania w „dorosłym” świecie. W ramach działań edukacyjnych i prozdrowotnych organizować należy zajęcia z zakresu profilaktyki zdrowotnej i seksualnej dla młodzieży, jak również działania edukacyjne w zakresie uzależnień. Prowadzić również należy kursy z zakresu macierzyństwa i pielęgnacji niemowląt i małych dzieci, a także zasad prawidłowego odżywiania i dietetyki.

Problem nieradzenia sobie z trudnymi sytuacjami coraz częściej dotyka nie tylko dzieci i młodzież – nierzadko wsparcia potrzebują całe rodziny, którym zapewnić należy wsparcie zarówno od strony psychologicznej, jak i pedagogicznej w formie terapii indywidualnych, poprzez rodzinne, aż do grupowych. Należy przy tym dodać, że najlepiej sprawdza się podejście kompleksowe, tj. proponujące zarówno odpowiednio dobrane działania aktywizacyjne, wspierające podopiecznego w życiu codziennym i jednocześnie pomagające mu w zakresie psychologicznym i terapeutycznym (Bauer, 2015).

4. Inicjatywy oddolne

Mieszkańcy obszarów rewitalizowanych powinni być motywowani przez władze lokalne do inicjowania działań oddolnych, np. w ramach budżetów partycypacyjnych. Warto przy tym pamiętać, aby działania stanowiły spójną całość z koncepcją rewitalizacji obszaru.

Inne inicjatywy, mniej sformalizowane, to odbudowa lub nawiązywanie więzi sąsiedzkich. Działania animacyjno-integracyjne prowadzone przez np. przedstawicieli NGO, streetworkerów, podpowiadają, jakie są możliwości współpracy z sąsiadami. Przykładem jest wymiana bezpośrednia rzeczy lub usług, w której osoby pomagają i wspierają się wzajemnie.

Wsparciem dla wdrażania inicjatyw oddolnych mogą być lokalne organizacje, np. związki wyznaniowe, organizacje sportowe czy związki emerytów i rencistów.

Podsumowanie

Aby obszary problemowe odniosły sukces, muszą połączyć swoje zalety, umiejętności i pomysły w celu konkutowania z innymi regionami oraz rozwijania niewykorzystanego potencjału, a środki powinny trafiać do tych, którzy potrafią zamienić je na innowacje, na jakiś nowy produkt, na nową technikę produkcji, która popchnie gospodarkę do przodu i uczyni ją bardziej konkurencyjną.

Innym aspektem tego samego problemu jest poziom merytoryczny osób, którym powierzono opracowanie gminnych planów rewitalizacji¹. Gmina, wykonując analizy do opracowania planów rewitalizacji, powinna zadbać o zapewnienie merytorycznego wsparcia naukowego, najlepiej spośród lokalnie działających badaczy zjawisk społecznych, przestrzennych czy gospodarczych. Takie osoby mogłyby również zasilić skład Komitetu Rewitalizacyjnego, traktowanego jako forum współpracy i dialogu interesariuszy rewitalizacji oraz władz lokalnych, ale również jako organ opiniodawczy i doradczy wójta (Ustawa, 2015, art. 7). O ile zdiagnozowanie degradacji technicznej czy gospodarczej nie stanowi większego problemu, o tyle opracowanie diagnozy stanu zjawisk społecznych, ich delimitacja i porównanie w czasie i przestrzeni może stanowić większe wyzwanie. Znajomość metod badawczych wykorzystywanych w naukach społecznych oraz umiejętność ich doboru jest bardzo ważna.

Społeczny aspekt rewitalizacji to również dzielenie się z mieszkańcami informacjami na temat działań podejmowanych przez urząd w zakresie prowadzonych i planowanych prac rewitalizacyjnych. Dotyczy to zwłaszcza działań skierowanych bezpośrednio do społeczności lokalnych. Mieszkańcy muszą być na bieżąco informowani o etapach prac rewitalizacyjnych, tak aby byli przygotowani do wprowadzanych zmian i utrudnień (np. zmian w organizacji ruchu). Z pewnością miasto nie uniknie niezadowolenia i licznych protestów, ale współpraca i wyjaśnianie wszystkich problemów pozwoli ograniczyć nerwową atmosferę. Dialog pomoże również dostrzec mieszkańcom korzyści płynące z działań rewitalizacyjnych, jak np. fakt, że obszar stanie się miejscem bardziej atrakcyjnym z ekonomicznego punktu widzenia, jak również ciekawym miejscem spędzania wolnego czasu.

¹ Gminny program rewitalizacji – program rewitalizacji opracowany i przyjmowany na podstawie ustawy (2015).

Rewitalizacja nie skupia się jedynie na rozwiązywaniu problemów społecznych, przestrzennych czy infrastrukturalnych. Patrząc przez pryzmat ustawy i polityki miejskiej, to element polityki rozwoju, a co za tym idzie, poszukiwanie potencjału i kolejnego pomysłu na dalszy rozkwit obszaru, a zwłaszcza obszaru problemowego.

Literatura

- Bauer, J. (2015). *Granica bólu. O źródłach agresji i przemocy*. Słupsk: Dobra Literatura.
- Kozak, M.W. (2014). Rewitalizacja w praktyce polityki spójności. *Problemy Rozwoju Miast*, 2 (11), 71–80.
- Kryk, B., Skubiak, B. (2015). The Necessity of Formulating Sustainable Regional Policy in Problem Areas on the Example of West Pomeranian Province in Poland. *Transformations in Business & Economics*, 3C (14), 433–447.
- Florida, R. (1995). Toward the Learning Region. *Futures*, 5 (27), 527–536.
- Herbst, K. (2017). *Rewitalizacja: aktywizacja społeczna czy Kolonizacja, Hausmanizacja, Segregacja*, Pobrano z: http://im.edu.pl/mkr/wp-content/uploads/2017/10/Gdansk_fin.pdf (30.01.2018).
- Lucas, R.E. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 1 (22), 3–42.
- Merton, R.K. (1968). Succession of Goals. W: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, red. D.L. Sills, R.K. Merton (s. 308). The Macmillan & Free Press.
- Nelson, R.R., Phelps, E.S. (1966). Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth. *The American Economic Review*, 1/2 (56), 69–75.
- Ocena wykorzystania projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej jako czynnika rozwoju lokalnego i regionalnego (2011). Raport końcowy. Warszawa: Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie.
- Polityka spójności 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia. Pobrano z: <http://ec.europa.eu/info/region>.
- Porter, M.E. (2001). *Porter o konkurencji*. Warszawa: PWE.
- Pyłak, K. (2013). *Zarządzanie polityką innowacyjną w regionach słabo rozwiniętych: wpływ obszaru metropolitalnego na innowacyjność gospodarki województwa lubelskiego*. Lublin: Politechnika Lubelska.
- RPO (2016). E-biuletyn RPOWZ 2014–2020, nr 1.
- Szczepański, M., Śliz, A. (b.d.). Rewitalizacja i mobilizacja społeczna – zarys problematyki. W: *Rewitalizacja społeczna od aktywizacji do rozwoju lokalnego*, red. B. Skrzypczak. Radom: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji.
- Ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Dz.U. 2015, poz. 1777.

Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020. Warszawa, 3 lipca 2015 r.

SOCIAL REVITALIZATION IN THE DEVELOPMENT OF PROBLEM AREAS

Abstract

Revitalization is bringing back to life areas thrown out for some reason on the margin of the settlement unit functioning in the neighborhood. Previous revitalization activities in line with the directions of cohesion policy have not brought the expected results – no significant improvement in the problem areas has been achieved. The aim of the article is to define areas of social revitalization that will contribute to the development of the problem area. Although the subject literature is rich, it is worth to supplement it with a relatively new perspective that is created by the implementation of revitalization programs in problem areas. The text also contains the characteristics of the degradation mechanism of the area and its effects. The conclusion presents the benefits resulting from the implementation of social revitalization as a tool to reduce crisis situations.

Keywords: problem areas, social revitalization

JEL codes: H75, H76, H77, O18, O20