

Beata Skubiak

Lokalny plan rewitalizacji jako narzędzie wspierania rozwoju obszarów problemowych

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 47/3, 371-380

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Beata Skubiak*

Uniwersytet Szczeciński

Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania

LOKALNY PLAN REWITALIZACJI JAKO NARZĘDZIE WSPIERANIA ROZWOJU OBSZARÓW PROBLEMOWYCH

Streszczenie

Rewitalizacja to przywracanie do życia obszarów wyrzuconych z jakiegoś powodu na margines funkcjonującej w sąsiedztwie jednostki osadniczej. Dotychczasowe działania rewitalizacyjne, zgodne z kierunkami polityki spójności, nie przyniosły spodziewanych efektów – nie osiągnięto istotnej poprawy sytuacji obszarów problemowych.

Z tego względu w artykule podjęta została próba odpowiedzi na kluczowe pytanie: czy opracowane nowe lokalne plany rewitalizacji gmin, które zaliczane są do obszarów problemowych, przyczynią się do ich rozwoju. Analiza badawcza przeprowadzona została na przykładzie zrealizowanych i planowanych do realizacji projektów rewitalizacyjnych gmin województwa zachodniopomorskiego.

Słowa kluczowe: obszary problemowe, lokalny plan rewitalizacji

Wprowadzenie

Europejskie wsparcie dla lokalnych i regionalnych projektów rozwojowych ma podstawowe znaczenie, nie tylko z punktu widzenia osiągnięcia wzrostu gospodarczego

* Adres e-mail: bskubiak@wneiz.pl.

i zatrudnienia, ale także w kontekście ochrony spójności społecznej i terytorialnej. Nowa polityka regionalna na lata 2014–2020 kładzie nacisk na budowanie przewag konkurencyjnych opartych na innowacyjności oraz kapitale intelektualnym i społecznym, przy wykorzystaniu wewnętrznych potencjałów regionów (*Polityka spójności...*).

W tej sytuacji szczególnie ważne jest, by przedsięwzięcia współfinansowane środkami UE miały możliwie znaczący efekt prorozwojowy, czyli przyczyniały się do przyspieszenia rozwoju gospodarczego, co w przypadku obszarów problemowych ma znaczenie podstawowe.

Dotychczasowe działania rewitalizacyjne, zgodne z kierunkami polityki spójności, nie przyniosły spodziewanych efektów – nie osiągnięto istotnej poprawy sytuacji obszarów problemowych (Kryk, Skubiak, 2015).

Z tego względu w niniejszym artykule podjęta została próba odpowiedzi na kluczowe pytanie: czy opracowane nowe lokalne plany rewitalizacji gmin, które zaliczane są do obszarów problemowych, przyczynią się do ich rozwoju? Analiza badawcza przeprowadzona została na przykładzie zrealizowanych i planowanych do realizacji projektów rewitalizacyjnych gmin województwa zachodniopomorskiego.

Przy podejmowaniu problematyki rozwoju obszarów problemowych istotne znaczenie ma to, że nie ma jednego „cudownego” czynnika gwarantującego sukces. O wzroście gospodarczym i trwałym rozwoju danego obszaru decyduje najczęściej konfiguracja wzajemnie na siebie oddziałujących czynników. Najczęściej nie mają one charakteru sektorowego, ale zintegrowany, złożony z wielu działań sektorowych i terytorialnych skierowanych na wywołanie pożądanego efektu (*Ocena wykorzystania projektów...*, 2011, s. 72).

1. Obszary problemowe jako przedmiot interwencji polityki rozwoju

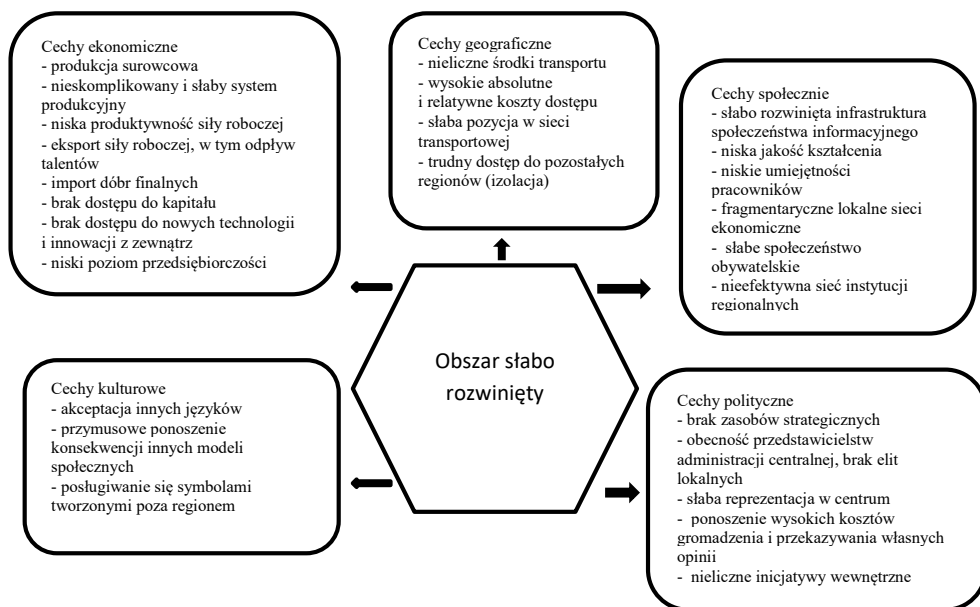
Potencjał rozwojowy regionu nie powinien opierać się tylko i wyłącznie na budowaniu silnej pozycji jego stolicy. O kondycji i rozwoju regionu decydują także mniejsze ośrodki subregionalne. Z reguły jednak, aby wykorzystać ten potencjał, potrzebują wsparcia. By stworzyć im ramy do skuteczniejszego działania, utworzono Obszary Strategicznej Interwencji. Ustawa o zmianie ustawy o zasadach polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 379) definiuje obszar strategicznej interwencji państwa jako „obszar będący przedmiotem koncentracji działań poli-

tyki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, w tym obszary wiejskie”. Natomiast obszar problemowy stanowi specjalną podkategorię, wskazując, iż jest to obszar strategicznej interwencji państwa, na terenie którego identyfikowane są zjawiska niekorzystne dla jego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ludności. Zakłada się, że obszary strategicznej interwencji państwa, w tym obszary problemowe, określa średniookresowa strategia rozwoju kraju.

Konieczność podjęcia prac analitycznych, mających na celu identyfikację i delimitację Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI), wynika bezpośrednio z *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020* (KSRR) i *Strategii Europa 2020*. Zgodnie z przyjętym w KSRR modelem programowania rozwoju – koncentracja interwencji publicznej na obszarach strategicznej interwencji przyczynić się ma do szybkiego rozwoju społecznego i gospodarczego regionów. W tym dokumencie pojęcie OSI obejmuje zarówno obszary określane jako wyróżniające się pozytywnie ze względu na ich specyfikę (np. o wysokich potencjałach rozwojowych, istotnych przewagach konkurencyjnych), jak i problemowe (czyli borykające się z określonymi trudnościami i barierami rozwojowymi). Zgodnie zatem z zapisami KSRR działania na obszarach strategicznej interwencji, które zostały wyodrębnione w odniesieniu do zidentyfikowanych w układzie przestrzennym wyzwań polityki regionalnej i jej celów do 2020 roku, obejmować powinny zarówno bieguny wzrostu, jak i obszary problemowe.

Analizując rysunek 1, łatwo zauważyć, że wiele z cech (równoznacznych z problemami) wpływa na skuteczność prowadzonej polityki rozwoju regionu, np. izolacja regionu wynikająca z ograniczeń geograficznych i mentalnych przekłada się na trudności w wymianie informacji z innymi regionami i internacjonalizację firm, niska jakość systemu edukacji wpływa na kompetencje pracowników, kreatywność i chęć uczenia się, a słabe cechy ekonomiczne – na niską wartość dodaną i brak środków na rozwój i wprowadzanie innowacji (Pylak, 2013, s. 20).

Rysunek 1. Cechy obszaru słabo rozwiniętego



Źródło: Pylak (2013), s. 20.

Podsumowując powyższe rozważania, można powiedzieć, że obszary problemowe 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.

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

2. Realizacja procesów rewitalizacji na obszarach problemowych

Tak jak napisano we wprowadzeniu, analiza działań rewitalizacyjnych już zrealizowanych i planowanych przeprowadzona zostanie na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego, które zaliczone zostały do obszarów problemowych¹.

W perspektywie finansowej 2007–2013 w ramach rewitalizacji gmina Białogard zrealizowała dwa projekty o łącznej wartości 5 743 143,41 zł i dotyczyły one rewitalizacji terenów przy dworcu PKP oraz parku miejskiego (Mapa dotacji MIR). Podobny charakter miała rewitalizacja w gminie Sławno, w której w ramach procesów rewitalizacyjnych dokonano przebudowy ulicy oraz wybudowano ścieżki rowerowe. Wartość zrealizowanych inwestycji to 3 316 517,03 zł (Mapa dotacji MIR).

Gmina Świdwin za kwotę 1 265 060,26 zł dokonała poprawy stanu zagospodarowania przestrzeni publicznej – remont placu (Mapa dotacji MIR). Modernizacja ośrodka kultury o łącznej wartości 602 714,29 zł to działania rewitalizacyjne przeprowadzone przez gminę Barwice (Mapa dotacji MIR).

Syntetyczną informację na temat kluczowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które zostały zaplanowane do realizacji w perspektywie finansowej 2014–2020 i ujęte w lokalnych programach rewitalizacyjnych, przedstawia tabela 1. Dane w tabeli pozwalają zauważyć różnice w liczbie projektów: od 3 w gminie Dobra Szczecińska do 116 dla miasta Białogard. LPR gminy Dobra Szczecińska łączy działania wobec różnych składowych (np. aktywizacja gospodarcza czy przeciwdziałanie wykluczeniu). Dla Białogardu dominuje grupa projektów (2/3), które są kategoryzowane jako remont ulic. Druga grupa silnie reprezentowana to remont, modernizacja, przebudowa budynków publicznych. Inna grupa to bliżej nieokreślone inwestycje rewitalizacyjne.

¹ W województwie zachodniopomorskim obszary problemowe zaliczone zostały do tzw. Specjalnej Strefy Włączenia: *Specjalna Strefa Włączenia na obszarze województwa zachodniopomorskiego oraz planowane kierunki działań interwencyjnych* (2014).

Tabela 1. Zestawienie kluczowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych gminy Dobra Szczecińska (LPR gminy Dobra Szczecińska) oraz miasta Białogard (LPR miasta Białogard)

Projekt rewitalizacyjny wraz z syntetyczną charakterystyką	Oczekiwane rezultaty
LPR gminy Dobra Szczecińska: budowa gospodarstwa rolnego, budowa zakładu produkcyjnego, budowa drogi dojazdowej	<ul style="list-style-type: none"> – wzrost dochodów z tytułu podatków lokalnych; – stworzenie dwóch miejsc pracy; – zaoferowanie nowej usługi sportowo-rekreacyjnej dla mieszkańców gminy i gmin okolicznych, podniesienie walorów turystycznych całej gminy, – poprawa stanu infrastruktury drogowej, poprawa bezpieczeństwa
LPR miasta Białogard: przebudowa ulic, renowacje kościołów, budowa boisk osiedlowych, remont i modernizacja budynku poradni psychologiczno-pedagogicznej, rewitalizacja terenów publicznych, renowacja kamienic, zagospodarowanie terenu zielonego, opracowanie programu wsparcia przedsiębiorców zatrudniających osoby niepełnosprawne, zwiększenie wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w procesie kształcenia, budowa infrastruktury – wdrożenie e-usług, promocja funduszu pożyczkowego, rozwój zrównoważonej mobilności miejskiej, termomodernizacja budynków, wsparcie osób niesamodzielnych i niepełnosprawnych, program wsparcia szkół i placówek oświatowych.	<ul style="list-style-type: none"> – realizacja działań rewitalizacyjnych zawartych w harmonogramie rzeczowo-finansowym przyczyni się do wyprowadzenia ze stanu kryzysowego obszaru rewitalizacji i likwidacji negatywnych zjawisk, tj. bezrobocia, przemocy w rodzinie, przestępczości czy też poprawę stanu technicznego budynków i poprawę jakości powietrza; razem działania te sprawiają, że poprawia się sytuacja gospodarza i materialna mieszkańców i przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne.

Analiza zrealizowanych oraz planowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych wskazuje na to, że zbyt często termin ten używany jest zamiennie ze słowami remont, modernizacja itp. Np. w LPR dla Białogardu dominuje grupa projektów (2/3), które są kategoryzowane jako remonty ulic. Druga grupa silnie reprezentowana to remont, modernizacja, przebudowa budynków publicznych. Inna grupa to bliżej nieokreślone inwestycje rewitalizacyjne.

Pojmowanie rewitalizacji jako procesu inwestycyjnego, przy tak dużej skali zaniedbań remontowych, jest zrozumiałe, ale wątplić należy, czy będzie prowadzić do rozwiązania problemów. Pozwala najwyżej doprowadzić do odnowy kilku ulic czy

placów lub budynków (najczęściej publicznych), bez znaczącego wpływu na jakość życia czy poziom bezpieczeństwa publicznego w ich równie zaniedbanej okolicy. Oczywiście tak realizowane inwestycje często są potrzebne, ale tryb, w jakim o nich zdecydowano, uniemożliwił dopracowanie ich kształtu i przydatności dla społeczności lokalnej.

Ponadto zauważyć można, że rewitalizację na ogół ogranicza się do inwestycji „twardych” (budynki publiczne i mieszkalne, ulice, place, kościoły itp.). Można to tłumaczyć faktem, że opisywane projekty mają być finansowane przez regionalne programy operacyjne, te zaś przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), finansujący „twarde” działania. Pozwala to sądzić, że w odczuciu wnioskodawców podstawa rewitalizacji to tak czy inaczej inwestycje twarde.

Kolejny problem dotyczy rozbieżności perspektyw czasowych: rewitalizacja jest procesem wieloletnim: jej zakończenie to moment, w którym społeczność obszaru dotkniętego kryzysem pozbywa się piętna wykluczenia, staje się równie zaradna jak w „normalnych” częściach obszaru. To wymaga znacznie dłuższego czasu niż kadencja władz lokalnych, które są silnie zmotywowane do pokazania efektów swoich działań. Niestety, wciąż brakuje umiejętności doceniania efektów pośrednich, prowadzących do osiągnięcia końcowych zamierzeń.

Podsumowanie

Rewitalizacja to przywracanie do życia obszarów wyrzuconych z jakiegoś powodu na margines funkcjonującej w sąsiedztwie jednostki osadniczej. Z przeglądu literatury w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego (Porter, 2001; Bednarska-Wnuk, 2012; Piotrowska-Trybull, 2004) 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.

Dotychczas zrealizowane działania rewitalizacyjne nie spowodowały istotnej zmiany w zakresie poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej opisanych gmin. Działania, jakie przypisuje się najczęściej rewitalizacji w lokalnych planach, ograniczają się do mniej lub bardziej znaczących zmian w zakresie infrastruktury drogowej, remontów budynków i pracy nad sferą społeczno-socjalną, i mają odgrywać

rolę katalizatora rewitalizacji. Z tego względu można zasadnie pytać (w kontekście rezultatów podejmowanych działań), czy jest to rzeczywiście rewitalizacja?

Prawdopodobnie przyczyną tego stanu jest zjawisko określone przez Mertona następstwem 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 następstwa celów, „oswajania” wymogów interwencji (Kozak, 2014, s. 71–80).

Poszukiwanie potencjałów do rozwijania nowych przewag konkurencyjnych wymaga zmiany form działania. Umiejętność współpracy, budowania wspólnych projektów, wyznaczania sobie wspólnych celów są niezwykle ważne, ponieważ świat współczesny jest światem rosnącej, rodzącej się dobrej kooperacji. Kooperacja wiąże się także z tym, żeby umiejętnie stawiać przed nami wszystkimi sprawy trudne². Współpraca to wzrost efektywności ekonomicznej realizowanych projektów inwestycyjnych.

Aby obszary problemowe odniosły sukces, muszą połączyć swoje zalety, umiejętności i pomysły w celu konkurowania 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, uczyni ją bardziej konkurencyjną.

Innym aspektem tego samego problemu jest poziom merytoryczny osób, którym powierzono opracowanie lokalnych planów rewitalizacji. Gmina, wykonując analizy do opracowania planów rewitalizacji, powinna zadbać o zapewnienie merytorycznego wsparcia naukowego, najlepiej wśród 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 (art. 7 Ustawy o rewitalizacji). O ile zdiagnozowanie degradacji technicznej czy gospodarczej nie stanowi większego problemu,

² Fragmenty wystąpienia ministra administracji i cyfryzacji RP Michała Boniego na konferencji na temat obywatelskiego i samorządowego wymiaru polskiej polityki zagranicznej, która odbyła się 20 kwietnia 2012 r. w Warszawie.

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.

Reasumując i potwierdzając przywołany już wniosek: rewitalizacja obszarów problemowych nie wywołała skutecznych zjawisk naprawczych w przestrzeni i w kontekście społeczno-gospodarczym. Należy podjąć próbę ponownego zrewidowania celów rewitalizacji, z uwzględnieniem specyfiki i rzeczywistych potrzeb gmin.

Literatura

- Bednarska-Wnuk, I. (2012). Rozwój zasobów ludzkich wobec wyzwań współczesności. W: P. Wachowiak (red.), *Człowiek w organizacji, Teoria i praktyka*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Kozak, M.W. (2014). Rewitalizacja w praktyce polityki spójności. *Problemy Rozwoju Miast*, 11 (2), 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 (36C), 433–447.
- Florida, R. (1995). Toward the Learning Region. *Futures*, 27 (5).
- Lokalny program rewitalizacji gminy Dobra na lata 2013*. Załącznik nr 1 do Uchwały Rady Gminy Dobra nr XXVII/383/2013 z dnia 24.10.2013 r.
- Lokalny program rewitalizacji dla miasta Białogard*. Załącznik do Uchwały nr XXVIII/232/2017 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 1 marca 2017 r.
- Merton, R.K. (1968). Succession of goals. W: D.L. Sills, R.K. Merton (red.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 11. The Macmillan Co. & The Free Press.
- Ocena wykorzystania projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej jako czynnika rozwoju lokalnego i regionalnego. Raport końcowy* (2011) Warszawa: Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie.
- Piotrowska-Trybull, M. (2004). Istota i czynniki konkurencyjności regionu. W: W. Kosiedowski (red.), *Konkurencyjność regionu w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej, Międzynarodowa analiza porównawcza Białoruś, Litwa, Lotwa i Polska*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Polityka spójności 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia. Pobrane z: <http://ec.europa.eu/info/regionio>.

Porter, M.E. (2001). *Porter o konkurencji*. Warszawa: PWE.

Pylak, K. (2013). *Wpływ obszaru metropolitalnego na innowacyjność gospodarki województwa lubelskiego. Zarządzanie polityką innowacyjną w regionach słabo rozwiniętych*. Lublin.

Specjalna Strefa Włączenia na obszarze województwa zachodniopomorskiego oraz planowane kierunki działań interwencyjnych (2014). Szczecin: Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Wydział Zarządzania Strategicznego.

Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dziennik Ustaw 2015, pozycja 1777.

LOCAL REVITALIZATION PLAN AS A TOOL FOR SUPPORTING THE DEVELOPMENT OF PROBLEM AREA

Abstract

Revitalization is the reintroduction of areas that have been thrown out for some reason to the margins of a settlement unit in the neighborhood. Previous revitalization actions, in line with cohesion policy, have not produced the expected results – no significant improvement in the problem areas has been achieved.

For this reason, an attempt was made to answer the key question: have developed new local revitalization plans for municipalities that fall into the problem areas will contribute to their development. The research was carried out on the example of the implemented and planned revitalization projects of the West Pomerania voivodeship communes.

Keywords: problem areas, local revitalization plan

Translated by Beata Skubiak

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