

Beata Skubiak

Aktywizacja specjalnych stref włączenia w lokalnych planach rewitalizacji

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 49/1, 317-325

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

AKTYWIZACJA SPECJALNYCH STREF WŁĄCZENIA W LOKALNYCH PLANACH REWITALIZACJI

Streszczenie

W opracowaniu poruszono niezwykle aktualne zagadnienia odnoszące się do lokalnych programów rewitalizacji. Celem artykułu jest analiza lokalnych programów rewitalizacji gmin województwa zachodniopomorskiego, które zaliczone zostały do Specjalnej Strefy Włączenia. Główna teza głosi, iż większość projektów ujętych w analizowanych lokalnych programach rewitalizacji ogranicza się do wykonania elementów składowych rewitalizacji (głównie remontów). Do przygotowania opracowania posłużono się literaturą z zakresu rewitalizacji i rozwoju lokalnego oraz wykorzystano materiały własne gminy. Część praktyczna obejmuje studium przypadku wiejskiej gminy Dobra Szczecińska oraz miasta Białogard, które opracowały i przyjęły lokalne programy rewitalizacji.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, rozwój lokalny, specjalne strefy włączenia

Wprowadzenie

Rewitalizacja to najbardziej kompleksowa odpowiedź na społeczną, gospodarczą, przestrzenną, techniczną i środowiskową degradację obszarów. Ustawa

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

o rewitalizacji definiuje rewitalizację jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji (Ustawa, 2015).

W najczęściej używanym znaczeniu rewitalizacja to działania skupione na ożywieniu zdegradowanych przestrzeni miast, np. poprzemysłowych, znalezienie dla nich nowego zastosowania i doprowadzenie do stanu, w którym obszary zmieniają swoją funkcję. Rewitalizacja łączy działania z zakresu budownictwa, planowania przestrzennego, przedsiębiorczości i polityki społecznej (*Rewitalizacja...*, 2012).

Podjmując problematykę aktywizacji Specjalnych Stref Włączenia¹ (SSW) w województwie zachodniopomorskim istotne znaczenie ma to, że nie ma jednego „cudownego” czynnika gwarantującego sukces w rozwoju. O wzroście gospodarczym i trwałym rozwoju danego obszaru decyduje najczęściej konfiguracja oddziałujących na siebie czynników. Najczęściej nie mają one charakteru sektorowego, ale zintegrowany (złożony z wielu działań sektorowych i terytorialnych), skierowany na wywołanie pożądanego efektu (*Ocena wykorzystania...*, 2011, s. 72).

Doświadczenia innych krajów dowodzą, że skuteczna i efektywna rewitalizacja miast to wielokierunkowe działania na rzecz społecznej, przestrzennej i ekonomicznej odnowy obszarów zdegradowanych, przy zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych podmiotów (Bryx, Jadach-Sepiolo, 2009).

Rewitalizacja jako proces przemian służących wyprowadzeniu ze stanu kryzysowego zdegradowanych obszarów zakłada optymalne wykorzystanie endogenicznych uwarunkowań oraz wzmacnianie lokalnych potencjałów. Jest procesem wieloletnim, prowadzonym we współpracy z lokalną społecznością i na jej rzecz. Działania służące wspieraniu procesów rewitalizacji z wykorzystaniem środków UE prowadzone są w sposób zaplanowany, skoordynowany, komplementarny oraz zintegrowany wewnątrznie (poszczególne działania między sobą) i zewnątrznie (z lokalnymi politykami sektorowymi, np. transportową, energetyczną, celami i kierunkami wynikającymi z dokumentów strategicznych). W związku z różnorodnością zjawisk degradacji i podejść do ich przewyciężenia podstawową wskazówką prowadzenia działań rewitalizacji powinno być dążenie do programowania

¹ SSW obejmuje gminy o najbardziej niekorzystnych wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego.

i prowadzenia działań jak najbardziej dopasowanych do lokalnych uwarunkowań (Wytyczne..., 2015).

Celem artykułu jest analiza lokalnych programów rewitalizacji gmin województwa zachodniopomorskiego, które zaliczone zostały do Specjalnej Strefy Włączenia.

Weryfikowana hipoteza głosi, iż większość projektów ujętych w analizowanych lokalnych programach rewitalizacji ogranicza się do wykonania elementów składowych rewitalizacji (głównie remontów).

1. Wytyczne w zakresie programów rewitalizacji

Istnienie obszarów kryzysowych powinno być impulsem do podjęcia prac nad kluczowym dokumentem z punktu widzenia odnowy zdegradowanych obszarów, jakim jest plan/ program rewitalizacji. Definiowany jest on jako wieloletni program działań w sferze przestrzennej, społecznej i ekonomicznej, prowadzący w okresie nie dłuższym niż 20 lat do rewitalizacji terenu znajdującego się w stanie kryzysowym (Behr, Billert, Kröning, Muzioł-Węclawowicz, 2003).

Kluczem do opracowania dobrego planu rewitalizacji jest połączenie w jednym dokumencie trzech elementów:

- wizji obszaru rewitalizacji po przeprowadzeniu procesu rewitalizacji,
- właściwie dobranych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, które przyczyniają się do realizacji wizji,
- źródeł finansowania całego procesu.

Właściwie opracowany plan rewitalizacji zapewnia szeroki udział wszystkich, których rewitalizacja dotyczy i którzy powinni w jej realizacji uczestniczyć. Chodzi tu w szczególności o mieszkańców obszaru rewitalizacji, osoby i instytucje dysponujące tam nieruchomościami, miejscowych przedsiębiorców oraz wszystkie osoby i organizacje, które prowadzą lub dopiero planują prowadzić, działalność gospodarczą lub społeczną.

2. Zasady realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020

Wsparcie dotyczące działań rewitalizacyjnych w RPO WZ 2014–2020 koncentruje się w głównej mierze na dwóch priorytetach inwestycyjnych, tj. PI 9i (EFS) Aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie, oraz PI 9b (EFRR) Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności i obszarów miejskich i wiejskich. Punktem wyjścia i zasadniczą ramą realizacyjną w planowaniu kompleksowej rewitalizacji będzie diagnoza stanu kryzysowego – koncentracji problemów społecznych współwystępujących z negatywnymi zjawiskami w co najmniej jednej z następujących sfer: gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej.

Koncepcja interwencji w ramach SSW na obszarze województwa zachodniopomorskiego przewiduje koncentrację działań wokół trzech obszarów tematycznych: aktywizacji infrastrukturalnej, gospodarczej i społecznej obszarów wymagających specjalnego wsparcia. Odpowiadają one najważniejszym deficytom rozwojowym tej części regionu, zarówno mającym swe źródło historyczne, jak i w nawarstwiającym się w ostatniej dekadzie niekorzystnym przebiegu przekształceń gospodarczych oraz zachwianiu koniunktury w poszczególnych sektorach.

Aktywizacja obszarów problemowych ma dokonywać się poprzez przedsięwzięcia oparte na planach rewitalizacji. Będą to zintegrowane projekty obejmujące zarówno rewitalizację fizyczną, jak i gospodarczą danego obszaru. Działania te będą komplementarne względem realizowanych przy współudziale Europejskiego Funduszu Społecznego prac na rzecz rewitalizacji społecznej. Przedsięwzięcia skoncentrują się w pierwszej kolejności na rewitalizacji obszarów po byłych państwowych gospodarstwach rolnych, a także terenów przemysłowych, powojaskowych, a w drugiej kolejności na niedoinwestowanych i zaniedbanych obszarach miejskich.

Działania w obszarze rewitalizacji będą mogły dotyczyć między innymi przebudowy lub adaptacji zdegradowanych budynków, obiektów, terenów i przestrzeni w celu przywrócenia lub nadania im nowych funkcji społecznych, gospodarczych, edukacyjnych, kulturalnych lub rekreacyjnych. W zakresie projektów dotyczących mieszkalnictwa możliwa będzie realizacja jedynie działań związanych z częściami wspólnymi budynków. W ramach priorytetu przewidziane jest także finansowanie

dróg lokalnych, jednakże jedynie jako element projektu, czyli takie wsparcie będzie musiało być częścią kompleksowej rewitalizacji.

Obszary rewitalizowane będą wyznaczone z uwzględnieniem kryteriów przestrzennych, ekonomicznych oraz społecznych. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na stopień nasilenia problemów społecznych na danym obszarze, głównie związanych z deprawacją materialną i społeczną jego mieszkańców, wynikającą m.in. ze znacznego oddalenia od rynku pracy czy niewystarczającego dostępu do dobrej jakości, niedrogich usług publicznych. Rezultatem interwencji ma być włączenie społeczne marginalizowanych grup z obszarów zdegradowanych i peryferyjnych, jak również – poprzez kompleksowe działania – niwelowanie wszystkich zjawisk związanych z problemami społecznymi dotyczącymi danych obszarów.

Podjęmowane w ramach rewitalizacji działania mają na celu poprawę jakości życia mieszkańców oraz ożywienie gospodarcze i społeczne danego obszaru. Powinny przyczynić się do ograniczenia ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego na tych terenach.

Na podstawie powyższej analizy zapisów przewidywanych działań interwencyjnych w Specjalnej Strefie Włączenia w województwie zachodniopomorskim można stwierdzić, że ich kierunki są racjonalne z punktu widzenia problemów/niedoborów istniejących na danym obszarze. Powstaje tylko pytanie – czy będą one skuteczne i efektywne? Dotychczasowe bowiem działania interwencyjne, zgodne z kierunkami polityki spójności, ale nieco rozbieżne z potrzebami regionu i polityką jego rozwoju, nie przyniosły spodziewanych efektów – nie osiągnięto istotnej poprawy sytuacji regionu względem innych województw.

3. Pobudzanie rozwoju w lokalnych planach rewitalizacji (LPR) – studia przypadków

Cel rewitalizacji może być osiągnięty albo jednym, złożonym, wieloaspektowym projektem obejmującym dany obszar urbanistyczny, albo przez zespół powiązanych projektów łącznie osiągających cel. W obu przypadkach jest to bardzo trudne, bowiem reguła *cross-financingu* i wymogi zakończenia projektu w okresie $N + 2$ ($N + 3$) są zbyt sztywne (Kozak, 2014).

W tabeli 1 zaprezentowano syntetyczną informację na temat kluczowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych ujętych w LPR gminy Dobra Szczecińska oraz

w LPR miasta Białogard. Dane w tabeli 1 pozwalają zauważyć różnice w liczbie projektów: od 3 w Gminie Dobra Szczecińska do 116 dla Białogardu.

LPR gminy Dobra Szczecińska łączy działania wobec różnych składowych (np. aktywizacja gospodarcza czy przeciwdziałanie wykluczeniu).

Dla Białogardu dominuje grupa projektów (dwie trzecie), które są kategoryzowane jako remont ulic. Druga grupa silnie reprezentowana to remont, modernizacja, przebudowa budynków publicznych. Inna grupa to bliżej nieokreślone inwestycje rewitalizacyjne.

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

Projekt rewitalizacyjny wraz z syntetyczną charakterystyką	Oczekiwane rezultaty
LPR Gmina Dobra Szczecińska: budowa gospodarstwa rolnego, budowa zakładu produkcyjnego, budowa drogi dojazdowej	wzrost dochodów z tytułu podatków lokalnych, stworzenie 2 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 Miasto 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	realizacja działań rewitalizacyjnych zawartych w harmonogramie rzeczowo-finansowym przyczyni się do wyprowadzenia za stanu kryzysowego obszaru rewitalizacji i likwidacji negatywnych zjawisk, tj. bezrobocia, przemocy w rodzinie, przestępczości czy też poprawy stanu technicznego budynków i poprawy jakości powietrza; razem działania te sprawiają, że poprawia się sytuacja gospodarcza i materialna mieszkańców oraz przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Dobra*; *Lokalny Program Rewitalizacji dla miasta Białogard*.

Analizując informacje zawarte w tabeli 1 można zauważyć, że rewitalizację na ogół ograniczano do inwestycji „twardych” (budynki publiczne i mieszkalne, ulice, place, kościoły itp.). Można to tłumaczyć tym, 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 podstawą rewitalizacji są inwestycje twarde. Być może projekty z istotnym udziałem komponentu „miękkiego” lub synergicznie powiązane z „twardymi” dopiero się pojawiają, ponieważ w wielu gminach wciąż trwają prace nad tworzeniem lokalnych planów rewitalizacji.

Jak można zauważyć, mimo wytycznych Ministra Infrastruktury i Rozwoju, gminy odmiennie interpretują sens rewitalizacji czy koncentracji działań, inne typy projektów uznawano za priorytetowe. W Białogardzie zwraca uwagę silna tendencja do rozpraszania środków na niewielkie projekty.

Przytoczone przedsięwzięcia rewitalizacyjne, według autorów, mają generować efekty lokalne w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Ich różnorodność tematyczna, wielość zadań spowoduje (w przypadku Białogardu), że nastąpi rozproszenie środków finansowych, a co za tym idzie, poniesione nakłady nie przyczynią się do istotnej zmiany.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza ujęcia rewitalizacji w planowaniu rozwoju gminy Dobra Szczecińska oraz miasta Białogard pozwala wysunąć następujące wnioski:

1. Rewitalizacja na poziomie lokalnym prowadzona jest przede wszystkim w oparciu o szczegółowe Lokalne Programy Rewitalizacji.
2. Sporządzane Lokalne Programy Rewitalizacji mają typowo lokalny charakter.

Z przytoczonych przykładów wynika, że faktyczną rewitalizację zastępują działania wchodzące w jej zakres, ale go nie wyczerpują. Wszystkie te cechy prowadzą do zjawiska nazwanego przez Roberta Mertona następstwem celów, tj. zastępowania celów trudnych przez pozornie podobne, ale łatwiejsze do wykonania (Merton, 1968).

Analiza studiów przypadku przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych w gminie Dobra Szczecińska oraz w mieście Białogard wskazuje na podejmowanie przez samorządy działań rewitalizacyjnych łatwiejszych do realizacji. Najczęściej zamiast rewitalizacji mamy do czynienia z remontami, rozbudową, modernizacją

lub (rzadziej) budową obiektów publicznych, dróg, placów, kościołów, parków, placów zabaw, infrastruktury sportowej, budynków mieszkalnych.

Warto zauważyć, że współcześnie wyczerpuje się faza rewitalizacji prostej, wchodzi się w fazę nowego podejścia do rewitalizacji jako czynnika wzrostu postindustrialnego i rozwoju inteligentnego (*smart*), zatem główna teza artykułu została pozytywnie zweryfikowana.

Literatura

- Behr, I, Billert, A., Kröning, W., Muzioł-Węclawowicz, A. (2003). *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*. Warszawa.
- Bryx, M., Jadach-Sepioło, A. (2009.). *Rewitalizacja miast w Niemczech*. Kraków: IRM.
- Guzik, R. (2009). *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*. Kraków: IRM.
- Kozak, M. (2014). Rewitalizacja w praktyce polityki spójności. *Problemy Rozwoju Miast*, 2, 71–80.
- Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Dobra na lata 2013–2020*. 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*. Vol. 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* (2011). Raport końcowy. Warszawa: Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie.
- Rewitalizacja społeczna – od aktywizacji do rozwoju lokalnego* (2012). Radom: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Innowacji – PIB.
- Skalski, K. (2009). *Rewitalizacja miast we Francji*. Kraków: IRM.
- 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. Dz.U. 2015, poz. 1777.

Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 z dnia 3 lipca 2015 r. Pobrano z: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/wytyczne-w-zakresie-rewitalizacji-w-programach-operacyjnych-na-lata-2014-2020>.

ACTIVATION OF SPECIAL ZONES IN THE LOCAL REVITALIZATION PLANS

Abstract

This paper addresses the very topical issues relating to the local revitalization programs. The aim of the article is to analyze the local revitalization programs of the West-Pomerania voivodeship communes which are included in the Special Zone of Inclusion. The main thesis is that most of the projects included in the local revitalization programs are limited to the components of revitalization (mainly renovations). Literature on revitalization and local development, and local materials were used to prepare the paper. The practical part includes the case study of the village Dobra Szczecińska and the town of Białogard, which developed and adopted local revitalization programs.

Keywords: revitalization, local development, special zones of inclusion

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