

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 418

Gospodarka przestrzenna

Aktualne aspekty polityki

społeczno-gospodarczej i przestrzennej

**Contemporary Problems of Socio-economic
and Spatial Policy**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-563-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Krzysztof Balcerek, Robert Masztalski: Ocena ruchu inwestycyjnego na obszarach oddziaływania dużego miasta na przykładzie wydanych w gminie Długołęka pozwoleń na budowę i decyzji o warunkach zabudowy / Assessment of investment dynamics on the city's impact area on the example of building permits in gmina Długołęka and conditions of building development	11
Bartosz Bartosiewicz: Polityka rozwoju lokalnego w kurczących się małych miastach / Local development policy in shrinking small towns.....	22
Magdalena Belof: Wrocławski obszar metropolitalny jako laboratorium planowania w obszarach funkcjonalnych / Wrocław metropolitan area as a laboratory of planning for functional areas	32
Henryk Brandenburg, Katarzyna Ficek-Wojciuch, Marek Magdoń, Przemysław Sekuła: Interesariusze projektów publicznych – sukces projektu publicznego w ujęciu specjalistów od zarządzania projektami / Public projects' stakeholders – success of public project according to the project management specialists	41
Marcin Feltynowski: Unsustainable spatial planning – the example of communities of the central region / Niezrównoważone planowanie przestrzenne – przykład gmin regionu centralnego	52
Zbigniew Forycki: Metody pomiaru efektywności projektów innowacyjnych / Methods in assessment of the efficiency of innovative projects.....	61
Anna Golejewska, Dorota Czyżewska: Smart specialisation in the regions of eastern Poland – case study / Inteligentne specjalizacje w województwach Polski Wschodniej – studium przypadku	69
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Klaster Polski Radon elementem innowacyjnej współpracy na rzecz rozwoju turystyki uzdrowiskowej w województwie dolnośląskim / Polish Cluster Radon as the element of innovative cooperation for the development of SPA tourism in Lower Silesia region	78
Ewa Gralik-Żmudzińska: Przekształcenie samodzielnego publicznego zespołu opieki zdrowotnej jako proces decyzyjny organów powiatu jeleniogórskiego / Conversion of a public, independent health care complex as a decision-making process of Jelenia Góra district's authorities.....	88
Arkadiusz Halama: Ocena wartości rekreacyjnej zbiornika „Wilkówka” / Assessment of the recreational value of water reservoir „Wilkówka”	99

Maria Heldak: Zasady nabywania gruntów pod drogi publiczne w Polsce / The principles of land acquisition for public roads in Poland.....	107
Marian Kachniarz, Kacper Siwek: Wydajność pracy w samorządzie terytorialnym / Labour productivity in local government.....	117
Wojciech Kisiała: Zmiany nierówności poziomu rozwoju gospodarczego powiatów w Polsce – konwergencja czy dywergencja? / Changes in the level of economic inequalities across poviát units in Poland – convergence or divergence?.....	127
Dariusz Klimek: Wpływ imigracji zarobkowej na rozwój gospodarczy kraju i regionów / Effect of labor migration on economic development of the country and the regions.....	136
Lidia Kłos: Rzeczowo-ekologiczne efekty realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych / Material and ecological aspects of the implementation of the National Program of the Municipal Wastewater Treatment.....	145
Janusz Kot, Ewa Kraska: Władze lokalne i regionalne jako animator tworzenia, funkcjonowania i rozwoju klastrów (na przykładzie województwa świętokrzyskiego) / Local and regional authorities as facilitators for the formation, operation and development of clusters (with examples from the Świętokrzyskie Province).....	156
Krzysztof Krzyżak: Dysfunkcje w wykonywaniu usług publicznych – przykład budowy i eksploatacji oświetlenia miejsc publicznych / Dysfunctions in the performance of public services – example of building and exploitation of the lighting of public areas.....	167
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Kampinoskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Kampinos National Park.....	179
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Wolińskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Wolin National Park.....	188
Zbigniew Kuriata: Zarządzanie krajobrazem kulturowym Polanowic, gmina Byczyna – wizja mieszkańców wsi / Cultural landscape management in Polanowice, Byczyna municipality – vision of village residents.....	198
Tadeusz Lasota, Leszek Stanek: Analiza rynku nieruchomości powiatu wrocławskiego na tle studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin / Analysis of the real estate market of the poviát Wrocław on the background of studies of conditions and directions of spatial development of municipalities.....	209
Grażyna Leńniewska: Przemoc ekonomiczna wobec kobiet – przezroczysty problem / Economic violence against women – the transparent problem..	219

Jerzy Ładysz, Magdalena Mayer: Czynniki i przejawy suburbanizacji post-industrialnej w miastach średnich województwa dolnośląskiego na przykładzie Bolesławca i Jeleniej Góry / Factors and consequences of post-industrial suburbanization in towns of Lower Silesia on the example of Bolesławiec and Jelenia Góra.....	226
Urszula Markowska-Przybyła: Determinanty kapitału społecznego w kontekście możliwości oddziaływania władz publicznych / Determinants of social capital in the context of the ability to influence by the public authorities.....	240
Piotr Paczowski: Dialog obywatelski kreatorem rozwoju lokalnego / Civil dialogue as a creator of local development	252
Sławomir Palicki, Paulina Stachowska: Estetyzacja artystyczna w procesach rewitalizacji miast / Artistic aesthetization in urban revitalization processes	264
Zbigniew Piepiora: Przeciwdziałanie skutkom powodzi i susz w województwie lubelskim / The counteraction of floods' and droughts' effects in Lublin voivodeship.....	274
Katarzyna Przybyła: Wpływ Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości na rozwój Jeleniej Góry i powiatu jeleniogórskiego / The impact of the Kamienna Góra Small Enterprise Special Economic Zone on the development of Jelenia Góra and the Jelenia Góra powiat	285
Beata Rosicka: Funkcja turystyczna sudeckich obiektów podziemnych z czasów II wojny światowej / Tourist function of the underground facilities from the word war II in the Sudetes	294
Kacper Siwek: Aglomeracja wałbrzyska w świetle teorii sieci – wybrane zagadnienia / The Wałbrzych agglomeration in the light of network theory – selected issues.....	302
Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko: Poziom rozwoju gospodarki odpadami na obszarach atrakcyjnych turystycznie / The level of waste management development in the touristic areas.....	311
Beata Skubiak, Barbara Kryk: Tworzenie potencjału rozwojowego obszarów problemowych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego / Creation of the development potential of problem areas on the example of West Pomeranian voivodeship.....	318
Olimpia Stanaszek: Zagospodarowanie przestrzenne terenów o wysokiej wartości kulturowej – na przykładzie translokacji zabudowy łużyckiej Zagrody Kołodzieja / Land management on the areas of high cultural value – on the example of translocation of Lausitz building “Kołodziej Hut”	329
Marta Szaja: Wpływ wybranych aspektów przestrzennych na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów gminnych – na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego / The influence of chosen spa-	

tial aspects on socio-economic development of local self-governments – the example of maritime communes of the West Pomeranian voivodeship)	340
Beata Warczewska: Przekształcenia struktury funkcjonalno-przestrzennej miejscowości zlokalizowanych w granicach parku krajobrazowego / Transformation of the functional and spatial structure of villages located in the borders of landscape park	350
Beata Wieteska-Rosiak: Kierunki rozwoju transportu zrównoważonego w miastach w kontekście zmian klimatu / Directions of sustainable transportation development in the context of climate change	362

Wprowadzenie

Artykuły zamieszczone w niniejszym, piętnastym zeszycie „Gospodarki Przestrzennej”, przygotowanym w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Wydziału Ekonomii, Zarządzania i Turystyki Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, poświęcone są wybranym problemom planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie publikowane teksty odzwierciedlają aktualne problemy badawcze Autorów z rozmaitych dziedzin gospodarki przestrzennej. W zeszycie zaprezentowano wyniki badań naukowych dotyczących takich obszarów gospodarki przestrzennej, jak: kurczące się małe miasta, obszary metropolitalne, efektywność projektów innowacyjnych, turystyka uzdrowskowa, wartość rekreacyjna zbiorników wodnych, wydajność pracy w samorządzie terytorialnym, klastry, potencjał rozwojowy obszarów problemowych, zarządzanie krajobrazem kulturowym na obszarach wiejskich, czynniki i przejawy suburbanizacji postindustrialnej, inwestycje na obszarach oddziaływania dużych miast, funkcja turystyczna obiektów podziemnych, transport zrównoważony w miastach i inne. Treści zawarte w artykułach stanowią osobiste poglądy Autorów na przedstawione w nich problemy. Każdy artykuł podlegał recenzowaniu przez dwóch recenzentów z wiodących ośrodków naukowych w kraju.

Wyrażamy przekonanie, że publikacja ta będzie stanowiła istotny wkład w rozwój gospodarki przestrzennej jako interdyscyplinarnej dziedziny wiedzy, będzie także inspiracją do dalszych badań i analiz porównawczych. Większość artykułów, oprócz wartości czysto naukowej, ma także walor aplikacyjny. Pozwala to z optymizmem spoglądać w przyszłość tej szybko rozwijającej się dziedziny naukowej, jaką jest gospodarka przestrzenna.

W imieniu Komitetu Redakcyjnego

Jacek Potocki, Jerzy Ładysz

Beata Skubiak, Barbara Kryk

Uniwersytet Szczeciński
e-mails: bskubiak@wneiz.pl; krykb@wneiz.pl;

TWORZENIE POTENCJAŁU ROZWOJOWEGO OBSZARÓW PROBLEMOWYCH NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

CREATING DEVELOPMENT POTENCIAL OF PROBLEM AREAS ON EXAMPLE OF WEST POMERANIAN VOIVODESHIP

DOI: 10.15611/pn.2016.418.32

JEL Classification: O2, R1

Streszczenie: Gospodarcze zróżnicowanie regionalne w Polsce ma z jednej strony charakter strukturalny, a z drugiej jest uwarunkowane upadkiem regionów przemysłowych oraz historią. W wyniku tego polską przestrzeń cechują trzy rodzaje dysproporcji: luka rozwojowa między wielkimi miastami a resztą kraju, między Polską Wschodnią i Zachodnią oraz rosnące dysproporcje wewnątrzregionalne. Wobec nowych wyzwań, jakie stoją przed Polską, polityka regionalna staje się jednym z najważniejszych elementów polityki rozwoju, zwłaszcza wobec obszarów problemowych. Dotychczasowa polityka regionalna nie w pełni spełniła swoje funkcje, dlatego regiony poszukują nowych możliwości i potencjałów rozwojowych. Celem artykułu jest próba zbadania racjonalności oddziaływania polityki spójności na rozwój obszarów problemowych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. Przeprowadzona analiza umożliwiła sformułowanie ogólnych wniosków i rekomendacji dla decydentów.

Słowa kluczowe: obszary problemowe, potencjał rozwoju, interwencja publiczna, region.

Summary: Economic regional diversity in Poland has on the one hand a structural nature, on the other hand, is conditioned by the collapse of industrial regions and history. As a result, Polish space is characterized by three types of imbalances: the development gap between big cities and the rest of the country, between eastern and western Poland and growing intra-regional disparities. In view of new challenges faced by the Polish, regional policy is becoming one of the most important elements of development policy, especially towards problem areas. The current regional policy has not fully fulfilled its functions, because the regions are looking for new possibilities and development potentials. The purpose of this article is an attempt to examine the rationality of the impact of cohesion policy on the development of problem areas on the example of West Pomeranian Voivodeship. The analysis of issues: voivodeship allowed the formulation of some general conclusions and recommendations for decision-makers.

Keywords: problem areas, development potential, public intervention, region.

1. Wstęp

Obecnie rozwinięty świat stoi w obliczu nowej fali zmian, a kryzys finansowy i globalna recesja wymuszają restrukturyzację przedsiębiorstw, doprowadzają do zamykania dużych obiektów przemysłowych i redukcji zatrudnienia. Zmiany te są często łączone ze stałym spadkiem gospodarczym. Wiele miast i regionów poszukuje nowych możliwości rozwojowych, nowych specjalizacji, nowych form przedsiębiorczości, dąży do większej dywersyfikacji. Taka sytuacja uzasadnia potrzebę prowadzenia badań w zakresie tworzenia potencjału rozwojowego, który umożliwi budowę lub odbudowę lokalnych społeczności i gospodarek, zwłaszcza na obszarach problemowych.

W problematyce tworzenia potencjału rozwojowego istotne znaczenie ma to, że nie ma jednego „cudownego” czynnika gwarantującego sukces. 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 skierowanych na wywołanie pożądanego efektu [*Ocena wykorzystania...* 2011]. Do takich czynników należy polityka spójności realizowana m.in. za pośrednictwem funduszy publicznych. Stąd celem artykułu jest próba zbadania racjonalności oddziaływania polityki spójności na rozwój obszarów problemowych. Racjonalność jest rozumiana jako takie kierowanie funduszy publicznych, aby w możliwie największym stopniu stymulowały one rozwój obszarów problemowych. Głównym założeniem niniejszego badania jest to, że priorytety finansowe powinny z jednej strony nawiązywać do katalogu najczęściej wymienianych w literaturze przedmiotu współczesnych czynników rozwoju, a z drugiej być zgodne z miejscowymi uwarunkowaniami wyrażonymi m.in. w strategii rozwoju regionu.

Aby zrealizować cel, najpierw syntetycznie omówiono występujące w literaturze przedmiotu współczesne czynniki rozwoju oraz zagadnienie wyznaczania obszarów problemowych, a następnie odniesiono je do praktyki polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, prowadzonej przez władze samorządowe w województwie zachodniopomorskim, będącym obszarem problemowym. Umożliwiło to sformułowanie rekomendacji dla decydentów w zakresie tworzenia potencjału rozwojowego na obszarach problemowych.

W artykule wykorzystano metody *desk research*, dedukcji i wnioskowania.

2. Współczesne czynniki rozwoju

Działania prowadzące do rozwoju obszarów problemowych, w tym tworzenia miejsc pracy i likwidacji ubóstwa, powinny uwzględniać współczesne czynniki rozwoju [Barca].

Według G. Gorzelaka [2007] współczesna gospodarka jest kształtowana przez trzy wzajemnie powiązane procesy: globalizację, konkurencję i innowacje. Trwa-

łą przewagę konkurencyjną uzyskują te kraje, regiony i miasta, na których terenie są skoncentrowane przedsiębiorstwa zdolne do tworzenia innowacji (bowiem innowacje tworzą sobie popyt). Ilościowe czynniki lokalizacji (dostępność zasobów naturalnych, zasoby ludzkie, infrastruktura transportu masowego itp.) zostały zastąpione przez czynniki jakościowe (kwalifikacje, niezawodna, nowoczesna i szybka infrastruktura techniczna, zaplecze naukowo-badawcze, przyjazne i sprawne władze publiczne, infrastruktura wspierania biznesu, warunki życia i walory otoczenia).

Według J.T. Hryniewicza [2000] najważniejszymi czynnikami sprawczymi rozwoju gospodarczego są: mobilizacja społeczna, wykształcenie oraz import kulturowy, które wywierają większy wpływ na rozwój gospodarczy niż infrastruktura, przedsiębiorczość i rodzaj własności. Podobnie kluczową rolę w rozwoju czynnikom miękkim (zdolność uczenia się, kultura, kwalifikacje, innowacyjność, więzi społeczne, klimat zaufania) przypisuje B. Domański [2001].

W gospodarce XXI wieku wiedza jest najcenniejszym zasobem, który decyduje o rozwoju gospodarki. Ograniczeniu ulega znaczenie zasobów naturalnych i nisko wykwalifikowanej siły roboczej, rośnie zaś rola kapitału ludzkiego. Potwierdzenie tego można znaleźć w raporcie Banku Światowego *Monitoring Environmental Progress* [1995], w którym przedstawiono próbę oszacowania źródeł światowego bogactwa w kontekście trzech rodzajów kapitału (naturalnego, gospodarczego i ludzkiego – ten ostatni obejmuje kapitały społeczny i ludzki w rozumieniu modelu czterech kapitałów). Według tego źródła 20% światowego bogactwa przypada na kapitał naturalny (*natural capital*), 16% na kapitał gospodarczy (*produced assets*), natomiast reszta, 64%, na kapitał ludzki (*human resources*). Jak wynika z powyższego przykładu, ludzie i ich zdolności są najważniejszym zasobem i podstawą funkcjonowania gospodarki.

Z kolei na jakość kapitału ludzkiego według T.W. Schultza [1961] ma wpływ: ochrona zdrowia, w tym także wyżywienie, migracje, możliwości zatrudnienia, szkolenia i jakość edukacji formalnej. Podobnie Hanushek i Kimko [2000] dowodzą, że jakość kształcenia ma niezwykle wpływ na produktywność i krajowe stopy wzrostu.

W oparciu o powyższe klasyfikacje nietrudno zauważyć, że wspólną cechą wymienionych czynników rozwoju jest jedno: poszukiwanie źródeł rozwoju w czynnikach jakościowych i wymagających, nigdy wcześniej w takiej skali nieeksponowanych, czynników współpracy [por. Kozak 2014].

3. Obszary problemowe jako przedmiot interwencji polityki regionalnej

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. Aby stworzyć im ramy do skuteczniejszego działania, utworzono obsza-

ry strategicznej interwencji (OSI). Ustawa zmieniająca ustawę o zasadach polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw [Ustawa z 24 stycznia 2014] definiuje obszar strategicznej interwencji państwa jako „obszar będący przedmiotem koncentracji działań polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie, w tym obszary wiejskie”. Natomiast obszar problemowy stanowi specjalną podkategorię, wskazując, iż jest to obszar strategicznej interwencji państwa, na którego terenie 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.

Natomiast co do ich wyznaczania, to w ustawie o samorządzie województwa [Ustawa z 5 czerwca 1998] zakłada się, iż obszary strategicznej interwencji państwa, o których mowa w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, „uwzględnia się” w strategii rozwoju województwa. Takie sformułowanie pozostawia decyzyjność w tym zakresie wyłącznie w gestii samorządu województwa. Wydaje się to oczywiste, ponieważ władze regionu odpowiadają za prowadzenie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i mogą uczestniczyć w wykonawstwie polityki regionalnej prowadzonej przez rząd (państwo). Jednak, podobnie jak w przypadku tworzenia obszarów funkcjonalnych, głos lokalnych jednostek samorządu terytorialnego powinien być co najmniej brany pod uwagę. Jednostki samorządu lokalnego oczekują od strony rządowej, jak również od osób reprezentujących regiony, zapewnienia władzom lokalnym możliwości oddziaływania na tę ważną kwestię, determinującą ich perspektywiczny rozwój.

Konieczność podjęcia prac analitycznych, mających na celu identyfikację i delimitację obszarów strategicznej interwencji, wynika bezpośrednio z Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (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 roku 2020, obejmować powinny zarówno bieguny wzrostu, jak i obszary problemowe.

OSI to zarówno pojęcie geograficzne, jak i instrument polityki regionalnej znajdujący swoją wymierną konsekwencję w podejmowanych działaniach prorozwojowych/interwencyjnych. Kategoria ta jest odmienna od pojęcia obszaru funkcjonalnego, będącego instrumentem planistycznym polityki przestrzennej, który nie pociąga za sobą bezpośrednich konsekwencji, gdyż z punktu widzenia możliwości rozwoju pojedynczej gminy czy wspólnoty powiatowej jego wyznaczenie nie generuje żadnych realnych korzyści. Natomiast określenie obszaru funkcjonalnego lub innego

terenu mianem obszaru strategicznej interwencji pociąga za sobą decyzję zarządu województwa o alokacji dla niego pieniędzy z funduszy strukturalnych w regionalnym programie operacyjnym. Zatem nadanie określonego obszarowi kategorii strategicznej interwencji stwarza możliwość pozyskania dodatkowych środków na jego rozwój.

4. Ukierunkowanie interwencji publicznych w województwie zachodniopomorskim

Istotnym wyzwaniem dla regionów staje się skuteczne przeciwdziałanie procesom marginalizacji zachodzącym na obszarach, na których kumulują się negatywne zjawiska społeczno-gospodarcze na skalę wymagającą podjęcia szczególnej interwencji. Zatem kwestię obszarów strategicznej interwencji należy rozpatrywać w kontekście kluczowego ich znaczenia dla regionu, wymagających szczególnego zainteresowania ze strony wszystkich interesariuszy, w tym także zainteresowania państwa. W województwie zachodniopomorskim takiej szczególnej uwagi wymagają obszary problemowe, określone nazwą Specjalna Strefa Włączenia. Obejmuje ona 63 gminy o najbardziej niekorzystnych wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego.

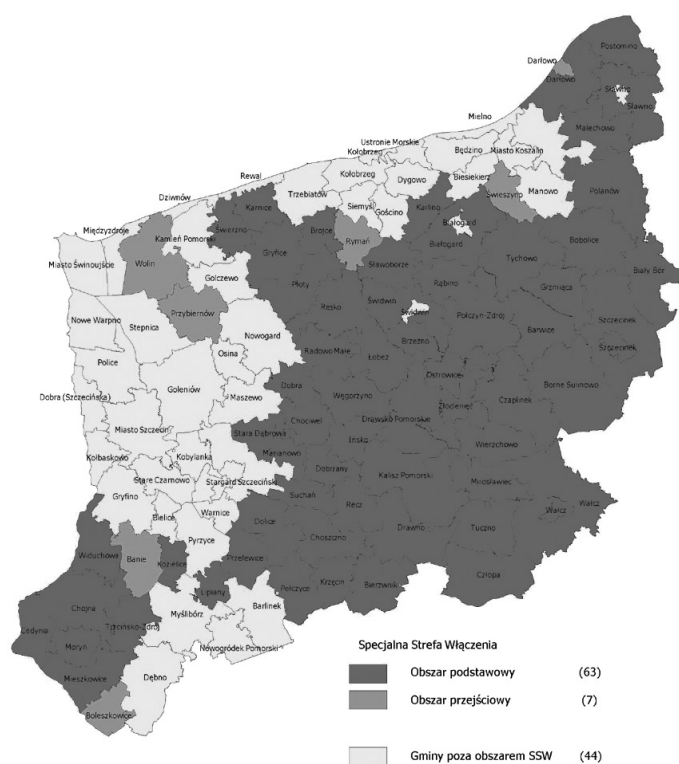
Zapisy Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [Uchwała nr 239] wskazują, iż na terenie województwa zachodniopomorskiego występuje szczególna w skali kraju kumulacja obszarów charakteryzujących się negatywnymi cechami determinującymi szanse rozwojowe. Znaczną część regionu stanowią obszary o niskim poziomie rozwoju i słabej dostępności do usług. Tereny te są jednocześnie w głównej mierze wiejskimi obszarami funkcjonalnymi wymagającymi wsparcia procesów rozwojowych. Wskazano także, że wschodnią i centralną część województwa cechuje jedna z najgorszych w skali kraju dostępność komunikacyjna (kołowa i kolejowa) zarówno do stolicy kraju, jak i regionu. Niska dostępność przestrzenna do głównych regionalnych i krajowych ośrodków wzrostu i niewystarczająca na tym tle dostępność do podstawowych usług publicznych, jak również niska kondycja społeczna i gospodarcza znacznych obszarów regionu skutkują postępującymi zjawiskami depopulacyjnymi, bezrobociem strukturalnym, niskim poziomem aktywności gospodarczej, inwestycyjnej oraz postępującym wykluczeniem społecznym.

W art. 49c ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw [Ustawa z 24 stycznia 2014] zapisano, iż obszary funkcjonalne określa się „z zapewnieniem ciągłości i zwartości wyznaczonego obszaru – polegającej na wyznaczeniu obszaru zamkniętego wspólną granicą oraz dostępności danych wskaźnikowych, umożliwiających wyznaczenie łącznego obszaru, którego zasięg przestrzenny umożliwia rozwiązanie istniejących lub przewidywanych problemów oraz rozwój nowych funkcji”. Co ważne, dano możliwość lokalnym samorządom inicjowania określania obszaru funkcjonalnego o znaczeniu regionalnym oraz opiniowania propozycji zarządu województwa w tym zakresie.

W przypadku województwa zachodniopomorskiego wytypowano sześć głównych obszarów tematycznych, w których deficyty stanowią istotne bariery dla inicjowania i dynamizowania procesów rozwojowych [*Specjalna Strefa Włączenia...* 2014]. Są to:

- demografia,
- infrastruktura techniczna,
- dostępność do usług publicznych,
- potencjał gospodarczy,
- problemy popegeerowskie,
- ubóstwo.

Delimitację gmin, które zaliczone zostały do Specjalnej Strefy Włączenia w oparciu o wymienione powyżej kryteria, przedstawia mapa (rys. 1).



Rys. 1. Specjalna Strefa Włączenia (kolor czerwony)

Źródło: [www.eRegion.wzp.pl].

Przed podjęciem właściwych prac analitycznych dokonano weryfikacji danych statystycznych pod kątem ich jakości i dostępności oraz funkcjonalnej spójności systemu wskaźników w ramach poszczególnych obszarów tematycznych (problemo-

wych). Koncepcja interwencji w ramach Specjalnej Strefy Włączenia 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, mającym swe źródło zarówno historyczne, jak i w nawarstwiający się w ostatniej dekadzie niekorzystnym przebiegu przekształceń gospodarczych oraz zachwianiu koniunktury w poszczególnych sektorach.

Aktywizacja obszarów problemowych ma się dokonywać 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 działań 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 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 powiedzieć, że ich kierunki są racjonalne z punktu widzenia problemów/niedoborów istniejących na danym obszarze. Powstaje tylko pytanie – czy będą one skuteczne i efektywne? Dotychczasowe działania interwencyjne, zgodne z kierunkami polityki spójności, ale nieco rozbieżne z potrzebami regionu i polityką jego rozwoju, nie

przyniosły bowiem spodziewanych efektów – nie osiągnięto jakiegóż istotnej poprawy sytuacji regionu względem innych województw. Z tego powodu podjęto próbę sformułowania pewnych ogólnych rekomendacji dla decydentów w zakresie tworzenia potencjału rozwojowego na obszarach problemowych [Kryk, Skubiak 2015].

5. Rekomendacje dla decydentów

Skoro współcześnie o rozwoju decyduje kapitał innowacyjny, ludzki i społeczny, należy podejmować działania, które będą wymienione kapitały wspierały i rozwijały. Biorąc to pod uwagę, poniżej sformułowano kilka rekomendacji odnoszących się do analizowanego zagadnienia.

Skuteczne tworzenie potencjału rozwojowego wymaga, aby obszary problemowe wyznaczone zostały w oparciu o współczesny paradygmat rozwojowy. Oznacza to, że głównymi kryteriami ich delimitowania powinien być kapitał innowacyjny, ludzki i społeczny. Kryterium dodatkowe to kapitał naturalny i gospodarczy.

W dotychczasowej praktyce obszary problemowe wyznaczone były w oparciu o skutki (*ex post*), to znaczy, że przypisany zakres interwencji powinien dotyczyć skutków, np. niski PKB, wysokie bezrobocie itp. Autorzy niniejszego artykułu uważają, że współcześnie obszar problemowy należy wyznaczać i definiować w oparciu o przyczyny (*ex ante*) ich powstawania oraz ustalenie zależności przyczynowo-skutkowych. W związku z tym, aby właściwie ukierunkować interwencje publiczne, należy zdiagnozować układy regionalne i lokalne pod względem posiadanego kapitału innowacyjnego, ludzkiego i społecznego oraz kapitału naturalnego i gospodarczego. Niestety, dostępna statystyka publiczna informująca o kapitałach innowacyjnym i społecznym ma jedynie na poziomie województw, czyli NUTS 2, co uniemożliwia delimitowanie obszarów problemowych w oparciu o zaproponowane kryteria, tzw. model pięciu kapitałów na poziomie lokalnym.

Należy dodać, że prawidłowe zdiagnozowanie potrzeb społecznych i gospodarczych na poziomie lokalnym jest niezbędne, ponieważ:

- umożliwi lepsze ukierunkowanie interwencji publicznej prowadzonej na podstawie strategii województwa, co powinno zwiększyć jej skuteczność i efektywność;
- dzięki temu interwencja publiczna będzie bardziej selektywna tematycznie i ukierunkowana terytorialnie oraz prowadzona za pomocą optymalnie dobranych narzędzi; w konsekwencji pozwoli to wzmocnić koncentrację interwencji publicznej oraz powiązać cele i priorytety strategii województwa z celami krajowej polityki rozwoju (w tym polityki regionalnej).

Tworzone dokumenty strategiczne powinny być narzędziem stymulowania rozwoju przedsiębiorczości, innowacji, kapitału społecznego i ludzkiego na obszarach problemowych. Ważne jest, aby następowało to przy jednoczesnym stymulowaniu zdolności i aktywności na poziomie indywidualnym i gospodarstw domowych, w sektorach publicznym i prywatnym oraz trzecim sektorze.

Zrównoważony rozwój gospodarczy jest w coraz większym stopniu związany z możliwościami zmiany i innowacji gospodarki regionalnej. Bez względu na takie czynniki ograniczające, jak odległość od dużych ośrodków metropolitalnych, małe rynki czy brak masy krytycznej, władze lokalne powinny przyjąć za priorytet rozszerzenie swojej działalności gospodarczej przez zachęcanie przedstawicieli sektora biznesowego do wytwarzania większej ilości towarów i świadczenia większej liczby usług z wartością dodaną.

Regiony słabo rozwinięte mają swoje mocne strony oraz potencjał badawczy i innowacyjny, co wynika zwłaszcza z ich położenia geograficznego i cech morfologicznych. Znakomite projekty mogą być prowadzone szczególnie w następujących dziedzinach: odnawialne źródła energii, różnorodność biologiczna, rolnictwo oraz badania na temat żywności, łagodzenie efektów zmian klimatycznych. Tymczasem nie istnieje polityka innowacyjności, która byłaby odpowiednia dla wszystkich. Zapomina się, że różnorodność regionalna jest zaletą, która przemawia za wielorakimi ścieżkami rozwoju za pomocą „inteligentnej specjalizacji”. Aby obszary problemowe odniosły sukces, muszą połączyć swoje zalety, umiejętności i pomysły w celu konkurowania z innymi regionami oraz rozwijania niewykorzystanego potencjału.

Innowacyjność oznacza także myślenie bez ograniczeń i stereotypów, kreatywność oraz gotowość do stosowania nowych sposobów wykorzystywania obecnej wiedzy i nowych pomysłów, aby przystosowywać społeczeństwo do nowych paradygmatów. Obecnie gospodarka działa według zupełnie innych zasad niż kiedyś i wszyscy mieszkańcy regionu powinni aktywnie uczestniczyć w projektowaniu oraz wypracowywaniu bardziej konkurencyjnych modeli działalności biznesowej. Stąd wskazane jest ich aktywizowanie i tworzenie potencjału społecznego.

Mówiąc o innowacyjności, należy pamiętać o innowacjach społecznych, które odgrywają i będą odgrywać kluczową rolę w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej społeczności miast, regionów i państw. W związku z tym znaczenie innowacji społecznych w rozwiązywaniu wielu złożonych problemów, w skutecznym budowaniu potencjału lokalnych społeczności nie może być niedoceniane.

Dla rozwoju kluczowe znaczenie ma dobre zarządzanie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Reformy polityki spójności nie udałoby się nigdy przeprowadzić bez skutecznej współpracy z instytucjami zarządzającymi i władzami regionalnymi. U podstaw tych reform leży zasada współpracy. Istotne znaczenie ma też teraz zaangażowanie we wdrożenie programów wszystkich zainteresowanych stron: odpowiednich ministerstw, regionów, gmin, organizacji specjalistycznych, centrów badawczych oraz partnerów biznesowych i społecznych. Konieczne jest nawiązywanie współpracy z kolejnymi nowymi partnerami, a także utrzymywanie już istniejących kontaktów pomiędzy regionami, miastami i instytucjami UE, aby strategicznie skoncentrować fundusze na najwydajniejszych inwestycjach oraz zapewnić ich maksymalny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

6. Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania, można wydedukować, że dotychczasowe wsparcie publiczne dla obszarów problemowych (tu województwa zachodniopomorskiego) nie przyniosło spodziewanych rezultatów, skoro status tych terenów się nie zmienił. Pomoc publiczna realizowana z funduszy strukturalnych była zgodna z kierunkami wyznaczonymi przez europejską politykę spójności i krajową politykę regionalną, ale niestety nie w pełni adekwatna do potrzeb występujących na danych obszarach. Nie nastąpiło stworzenie istotnego potencjału rozwoju tych obszarów. Wskazało to na konieczność lepszego ukierunkowania interwencji publicznej w obecnym okresie programowania. Z tego powodu – przy zmienionym uregulowaniu prawnym co do rozumienia obszarów problemowych i pewnych zmianach w polityce regionalnej – zaplanowano kierunki działań interwencyjnych bardziej zbieżne z istniejącymi potrzebami w Specjalnej Strefie Włączenia niż dotychczas, czyli bardziej racjonalne.

Biorąc powyższe pod uwagę, można powiedzieć, że przedmiotem wsparcia w przypadku obszarów problemowych powinna być w znacznym stopniu mobilizacja czynników wewnętrznych i wykorzystanie ich potencjału endogenicznego. Istotne jest unikanie przez obszary problemowe postawy petenta, ponieważ:

- sprzyja ona bierności instytucji, firm i mieszkańców oraz brakowi poczucia odpowiedzialności za własny rozwój,
- narzuca myślenie w kategoriach krótkoterminowych potrzeb,
- oznacza akceptację drugorzędnej roli.

Uproszczeniem w myśleniu o szansach rozwoju – przynajmniej w województwie zachodniopomorskim – jest zarówno tęsknota za przemysłowymi gigantami zatrudniającymi tysiące ludzi, jak i uniwersalna wiara w gospodarkę postindustrialną, a także mit turystyki jako panaceum na zdynamizowanie lokalnej gospodarki. Obecnie najskuteczniejszymi instrumentami przyciągania inwestorów zewnętrznych nie są narzędzia finansowe, lecz sprawne instytucje, infrastruktura i informacje. Instrumenty finansowe odgrywają zazwyczaj drugorzędną rolę w przyciąganiu dużych inwestorów zewnętrznych. Im większa pomoc publiczna, tym niższe koszty poniesione przez firmy, a tym samym potencjalnie mniejsza trwałość inwestycji.

Lokalna polityka rozwoju powinna skupiać się przede wszystkim na kształtowaniu warunków przyciągających i zatrzymujących mieszkańców. Samo wyrównywanie nierówności przestrzennych nie jest jednoznaczne z szybkim rozwojem obszarów problemowych. Rozwojowi obszarów problemowych sprzyja ich integracja z obszarami szybkiego wzrostu. Z tego względu ważnym przedmiotem interwencji powinny być powiązania między obszarami dynamicznego wzrostu a problemowymi, co będzie sprzyjało przenoszeniu impulsów rozwojowych oraz korzyści we wzroście poziomu życia (spójności terytorialnej). Według autorów niniejszego opracowania największe szanse powodzenia na obszarach problemowych ma wspieranie działalności gospodarczych, które już się w danym miejscu rozwijają i wykazują dynamikę rozwojową.

Literatura

- Barca F., *The Union and Cohesion Policy—Thoughts for Tomorrow*, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/2009_11_4_thoughts_tomorrow.pdf (30.12.2015).
- Bukowski M. (red.), 2011, *Zatrudnienie w Polsce 2010, Integracja i globalizacja*, IBS, Warszawa.
- Domański B., 2001, *Czynniki społeczne w lokalnym rozwoju gospodarczym we Polsce*, [w:] Sagan I., Czepczyński M. (red.), *Wybrane problemy geografii społecznej w Polsce*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk, s. 127-134.
- Gorzela G., 2007, *Strategiczne kierunki rozwoju Polski Wschodniej*, Ekspertyza dla potrzeb opracowania Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, MRR, Warszawa.
- Hanushek E.A., Kimko D.D., 2000, *Schooling, labour force quality, and the growth of nations*, *American Economic Review*, vol. 90, no. 5, s. 1184-1208.
- Hryniewicz J.T., 2000, *Endo- i egzogenne czynniki rozwoju gospodarczego gmin i regionów*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(2), s. 55-77.
- Kozak M., 2014, *Konflikty wokół nowego paradygmatu a rozwój regionalny Polski po 1990 roku. Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, z. 37, nr 1, s. 163-180.
- 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*, vol. 14, no. 3C (36C), s. 42-59.
- Monitoring Environmental Progress (MEP). A Raport on Work in Progress*, 1995, World Bank, Washington.
- Ocena wykorzystania projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej jako czynnika rozwoju lokalnego i regionalnego*, (2012), Raport końcowy, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Warszawa.
- Schultz T.W., 1961, *Investment in Human Capital*, *The American Economic Review*, 1 (March), s. 1-17.
- Specjalna Strefa Włączenia na obszarze województwa zachodniopomorskiego oraz planowane kierunki działań interwencyjnych*, 2014, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Wydział Zarządzania Strategicznego, Szczecin.
- Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, *Monitor Polski*, Warszawa, dnia 27 kwietnia 2012 r., poz. 252.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, *Dz.U.* z 1998, nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, *Dz.U.* z dnia 24 marca 2014, poz. 379.
- www.eRegion.wzp.pl (2.01.2016).