

# Rozdział 1

## Wprowadzenie

### 1.1. Cele i założenia

Jednym z terytoriów wskazanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), jako wymagające specjalnej uwagi ze strony polityki regionalnej są obszary zagrożone trwałą marginalizacją. Według delimitacji z 2016 r. [Śleszyński *et al.* 2017a] stanowi je łącznie 728 gmin o powierzchni 104,8 tys. km<sup>2</sup>, które zamieszkuje 6,1 mln mieszkańców. Odpowiedzią na ich specyficzne potrzeby oraz zróżnicowany poziom korzystania z efektów rozwoju kraju w perspektywie do 2020 r. jest projekt strategiczny SOR pn. *Pakiet dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją*, zwany dalej Pakietem.

W perspektywie do 2020 r. Pakiet przewidywał przeprowadzenie projektu pilotażowego, którego celem miało być wypracowanie w dialogu różnych podmiotów, zestawu działań i przedsięwzięć (Planu działań), pozwalającego przezwyciężyć kluczowe dla danego obszaru zmarginalizowanego bariery rozwojowe. Tym samym Pakiet miał wpływać na pobudzenie rozwoju i generowanie wymiernych korzyści gospodarczych związanych z tworzeniem nowych miejsc pracy, wzrostem inwestycji prywatnych oraz w dłuższej perspektywie – wzrostem dochodów mieszkańców i samorządów terytorialnych. Ponadto po 2020 r. planowane jest wsparcie obszarów zmarginalizowanych w ramach jednego z instrumentów polityki regionalnej – Programu ponadregionalnego skierowanego do najsłabszych gospodarczo obszarów 2020+.

Głównym celem diagnostycznej części opracowania była, zgodnie z potrzebami resortu rozwoju:

1. *weryfikacja liczby i granic obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją w oparciu o m.in. aktualizację wartości wskaźników wykorzystanych w diagnozie SOR;*
2. *identyfikacja występujących tam problemów, wyzwań i potencjałów rozwojowych (społeczno-gospodarczych, przestrzennych, instytucjonalno-administracyjnych) na podstawie pogłębionej analizy diagnostycznej tych obszarów;*
3. *opracowanie portretów i typologii podobszarów (czyli grup gmin tworzących spójne obszary funkcjonalne).*

Celem badań było zatem zarówno doprecyzowanie i aktualizacja wykonanej delimitacji z 2016 r. [Śleszyński *et al.* 2017a], jak też dopasowanie przewidywanej

interwencji do specyfiki poszczególnych obszarów. Wynikało to z heterogeniczności obszarów problemowych, charakteryzujących się z jednej strony różnicami kategorii i natężenia problemów, jak też występowania potencjałów rozwojowych i możliwości ich uruchomienia.

Główne cele poznawczo-aplikacyjne można zatem zapisać następująco:

- weryfikacja liczby i granic obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją na podstawie aktualizacji wartości wskaźników wykorzystanych w diagnozie SOR [Śleszyński *et al.* 2017a];
- pogłębiona identyfikacja problemów rozwojowych w wyznaczonych podobszarach;
- pogłębiona identyfikacja zasobów lokalnych i potencjałów rozwojowych w wyznaczonych podobszarach;
- opracowanie typologii podobszarów, uwzględniających ich podobieństwo pod względem występujących problemów i możliwości przeciwdziałania marginalizacji;
- opracowanie indywidualnych portretów podobszarów, uwzględniających złożoność ich charakterystyki przyrodniczej i społeczno-gospodarczej oraz zachodzących zjawisk i procesów dotyczących problemów i możliwości aktywizacji potencjałów, głównie endogenicznych;

Jako uzupełniające można wymienić cele metodologiczne i statystyczno-źródłowe:

- doskonalenie metodologii delimitacji obszarów problemowych oraz ich wewnętrznego różnicowania;
- wypracowanie metod oceny zasobów lokalnych i potencjałów rozwojowych dla aktywizacji społeczno-gospodarczej;
- opracowanie spójnej bazy danych nt. wskaźników dla wyznaczonych gmin i podobszarów.

## 1.2. Metodologia i struktura opracowania

Ze względu na specyfikę opracowania, w tym jego wielowątkowość oraz możliwość łatwiejszego zapoznania się, szczegółowe założenia metodologiczne oraz dane źródłowe opisano w poszczególnych rozdziałach.

Aktualizacja delimitacji (rozdz. 2) została dokonana z uwzględnieniem tych samych założeń, co we wcześniejszym opracowaniu, wykonanym dla resortu rozwoju [Śleszyński *et al.* 2017a]. Starano się wykorzystać najnowsze dane źródłowe, co nie było możliwe dla wszystkich wskaźników ze względu na brak ciągłej, np. corocznej, rejestracji zdarzeń (np. wskaźnik odsetka ludności z wykształceniem wyższym). Swoistym *novum* jest dedukcyjna propozycja regionalizacji wyznaczonych 46 podobszarów problemowych na związane z działaniem „opóźnienia urbanizacyjnego”, „szoku transformacyjnego” i położone w „peryferiach wewnętrznych” (oraz pozostałe, niedające się jednoznacznie sklasyfikować).

Pogłębiona diagnoza problemów (rozdz. 3) polegała najpierw na ich klasyfikacji. Wyróżniono następujące zagadnienia, związane z:

- odpływem migracyjnym, depopulacją i starzeniem się ludności,
- deprawacją ekonomiczną i społeczną,
- ułomnościami rynku pracy,
- złą strukturą ekonomiczną,
- niekorzystną strukturą osadniczą,
- utrudnieniami i zagrożeniami naturalnymi (przyrodniczymi).

W każdym z tych zagadnień wykorzystano po kilka lub nawet kilkanaście wskaźników i mierników, obrazujących stan rozwoju cech społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych (opisano je w poszczególnych podrozdziałach). Przy tym udało się przedstawić w skali gmin niektóre rzadko spotykane zagadnienia, takie jak:

- przestępczość kryminalna (dane otrzymane z Komendy Głównej Policji),
- niespłacone zadłużenia ludności (dane Biura Informacji Kredytowej S.A.),
- selektywny odpływ migracyjny w podziale na kategorie wieku i płeć.

Najbardziej obszerną częścią jest diagnoza potencjałów, których wyróżniono 10 (rozd. 4). W pewnym sensie dla niektórych wskaźników może być ona także diagnozą problemów. Niektóre z zagadnień powtarzają się w stosunku do rozdziału 3 (np. kwestie osadnicze, infrastrukturalne i rolnicze), ale pozostawiono je, aby każda część była komplementarna. Całość części pierwszej monografii kończy syntetyczne podsumowanie (rozd. 5).

W drugiej części opracowania, za którą był odpowiedzialny zespół Euroregu, przedstawiono studia przypadków wybranych sześciu obszarów problemowych<sup>1</sup>. Zamieszczono tam wyjaśnienie założeń konstrukcyjnych i opis metodologiczny.

---

<sup>1</sup> W tej części podobszary nazywane są obszarami.