

Rozdział 8

Najważniejsze wnioski ze studiów przypadków

Prace nad Indykatywnymi Planami Działań dotyczyły sześciu wybranych obszarów. W opracowanych planach zidentyfikowano łącznie 24 bariery rozwojowe (w tym oczywiście bariery powtarzające się między obszarami) i zaproponowano 41 działań, które mogą przyczynić się do zniwelowania tych barier. W przypadku niektórych działań zidentyfikowano także bardziej szczegółowe instrumenty, które można stosować w sposób komplementarny lub traktować jako rozwiązania alternatywne. Tak duża liczba opisanych działań i instrumentów wynika z chęci pełnego uwzględnienia najbardziej obiecujących pomysłów, które powstały w toku prac (liczba działań dyskutowanych wewnętrznie i konsultowanych w czasie warsztatów była większa). Niemniej jednak realizacja planów będzie z pewnością wymagała dalszej selekcji działań – nie tylko ze względu na charakter programów wsparcia, które zostaną ostatecznie zaproponowane obszarom zagrożonym trwałą marginalizacją, ale także mając na uwadze możliwości organizacyjne lokalnych interesariuszy.

Indykatywne Plany Działań w możliwie największym stopniu uwzględniają lokalne potencjały rozwojowe. Identyfikacja potencjałów jest częściowo oparta na wcześniejszych analizach statystycznych (w I etapie projektu), jednak w znacznej mierze bazuje na subiektywnych opiniach interesariuszy. Należy pamiętać, że opracowanie dotyczy obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją, w których potencjały rozwojowe są bardzo ograniczone i mają charakter relatywny (wyróżniają się korzystnie na tle innych cech obszaru, raczej niż na tle regionów o wyższym poziomie rozwoju).

W trakcie prac dokonano wnikliwego przeglądu działań realizowanych w przeszłości lub będących w trakcie realizacji, mogących przyczynić się do niwelowania barier rozwojowych. W większości obszarów są to liczne projekty i przedsięwzięcia, mające podobne cele, jak działania proponowane przez zespół IGiPZ PAN i EUROREG w Indykatywnych Planach Działania. Ograniczona skuteczność dotychczasowych prób przeciwdziałania marginalizacji świadczy o skali trudności, z jaką muszą się mierzyć zarówno lokalne społeczności, jak i instytucje oferujące programy wsparcia.

Wyniki badań potwierdziły prawidłowość typologii problemowo-genetycznej obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Choć zespoły terenowe pracowały odrębnie i nie komunikowały się ze sobą na etapie identyfikowania barier rozwo-

jowych, charakter tych barier okazał się bardzo zbliżony wewnątrz kategorii obszaru. Skłania to do refleksji, że na etapie opracowania nowych programów wsparcia dla obszarów zmarginalizowanych również warto odwołać się do ich specyfiki wynikającej z genezy opóźnienia rozwojowego.

Zespoły opracowujące plany działania dołożyły starań, by zaproponowane działania i instrumenty były propozycjami indywidualnymi, dopasowanymi do szczegółowych uwarunkowań obszaru i zgodnymi z wizją miejscowych interesariuszy. Dlatego w poszczególnych indykatywnych planach działań znalazły się instrumenty dotyczące podobnych problemów, ale różniące się istotnymi elementami. Wydaje się, że następny etap prac nad poprawą efektywności wsparcia rozwoju powinien polegać na częściowym zintegrowaniu tych szczegółowych propozycji w pakiety działań.

W toku badań i konsultacji z interesariuszami okazało się, że wyrażają oni zainteresowanie zarówno wsparciem materialnym (pomoc finansowa stanowiła istotną część proponowanych instrumentów), jak i doradczym oraz organizacyjnym. W czasie wywiadów, warsztatów i nieformalnych rozmów zwracano uwagę, że choć wiele gmin w badanych obszarach posiada silnych liderów (w tym wójtów, burmistrzów), znalezienie lidera, który połączyłby interesy wielu jednostek dla celu realizacji projektów na rzecz całego obszaru nie będzie sprawą łatwą. Wydaje się, że wsparcie doradcze powinno dotyczyć m.in. form współpracy i efektywnego przywództwa przy realizacji działań o zasięgu ponadgminnym. Ma to szczególne znaczenie w obszarach, gdzie nie ma jednostki administracyjnej w sposób naturalny dominującej nad innymi (np. zdecydowanie największej, a przy tym centralnie położonej).

Badanie ujawniło także potrzebę wsparcia jednostek lokalnych w kontaktach i ewentualnej współpracy z dużymi podmiotami mającymi pośredni wpływ na ich rozwój. Obecnie gminy często znajdują się w takich relacjach na pozycji petenta. Przykładem może być współpraca z PKP PLK oraz innymi spółkami Grupy PKP, tego typu wsparcie może także dotyczyć kontaktów z firmami prywatnymi oraz zawiązywania współpracy na zasadach PPP (np. z przewoźnikami autobusowymi).

Kolejną ważną kwestią zaobserwowaną w trakcie badań terenowych jest konieczność doradztwa w zakresie rozpowszechniania dobrych praktyk, które już istnieją na danym obszarze, ale w niektórych jego częściach pozostają nieznanne lub nie są stosowane. Wymaga to refleksji nad metodami stymulowania współpracy doradczej między gminami. Obecnie w wielu obszarach gminy częściej konkurują o zasoby, niż dzielą się *know-how*.

Dodatkową korzyścią z przeprowadzanych badań była refleksja nad zasadami delimitacji obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Należy pamiętać, że delimitacja przeprowadzona w I etapie badania była oparta na analizie danych statystycznych, a konkretnie na wskaźnikach ilościowych obrazujących różne aspekty sytuacji społeczno-gospodarczej w skali lokalnej. Nie mogła brać pod uwagę czynników „miękkich”, związanych ze skalą faktycznej współpracy między sąsiadującymi gminami, relacjami łączącymi ich władze i elit, a także specyficznymi cechami lokalnych społeczności, obserwowalnymi dopiero w trakcie badań terenowych. Choć w ogólnym zarysie terenowe obserwacje potwierdziły słuszność przyjętej metodologii delimitacji, jednocześnie zaobserwowano wiele przykładów i argumentów na rzecz elastycznego

traktowania granic obszarów zagrożonych marginalizacją przy planowaniu polityki wsparcia. Niektóre z barier rozwojowych, które są opisane w niniejszym dokumencie dotyczą szczególnie silnie wydzielonej części danego obszaru, podczas gdy w pozostałej jego części nie są tak istotnym problemem. Podobnie rzecz się ma z efektywnością proponowanych działań. Zdarza się także, że działanie będzie bardziej skuteczne, jeśli do jego realizacji „doprosić” gminę znajdującą się obecnie poza wyznaczonym obszarem zmarginalizowanym. Powodem mogą być np. silne funkcjonalne powiązania między gminami, niewidoczne w obrazie statystycznym lub dobra tradycja współpracy między jednostkami. Wszystko to prowadzi do wniosku, że należy taktować wyznaczone obszary zagrożone marginalizacją jako indykatywne miejsca planowanej interwencji, jednak proponując nowe instrumenty wspierające rozwój lokalny nie należy ich adresować do sztywno zdefiniowanej liczby jednostek administracyjnych. Z drugiej strony wydaje się, że poziomem decyzyjnym w zakresie realizacji interwencji powinien być, zgodnie z zasadą subsydiarności, poziom wojewódzki. Pogodzenie tej zasady z elastycznością delimitacji jest możliwe przez tworzenie specjalnych „kopert” dla projektów obejmujących wyznaczone obszary zagrożone marginalizacją, z zastrzeżeniem, że do 20% uczestniczących jednostek może nie być objęte formalną delimitacją.

Pomimo tych zastrzeżeń badanie potwierdziło słuszność decyzji o nieuwzględnieniu przy delimitacji granic powiatowych oraz wojewódzkich. Położenie w odrębnych jednostkach administracyjnych wyższego rzędu okazało się jedną z istotniejszych barier dla współpracy międzygminnej. Badania terenowe potwierdziły istnienie peryferii wewnętrznych nawet w regionach uważanych powszechnie za zamożniejsze. Ujawniło także nowy wymiar konkurencji między jednostkami związany z dostępem do nowo powstałej infrastruktury transportowej (węzły na autostradach i drogach ekspresowych). Można zaryzykować twierdzenie, że w niektórych przypadkach szybki rozwój infrastruktury przeniósł polaryzację z poziomu regionalnego na lokalny. Można zatem mówić o peryferiach wewnętrznych, nie tylko na styku województw, ale także na styku obszarów funkcjonalnych ukształtowanych wokół ośrodków subregionalnych (np. w obszarze wrocławsko-kłódawskim byłyby to strefy oddziaływania takich miast, jak Wrocław, Inowrocław i Kutno).

Część proponowanych rozwiązań wymaga działań na szczeblu wyższym niż lokalny. Wspólnym postulatem pojawiającym się w kilku obszarach było zagwarantowanie dla nich odrębnych środków w programach rządowych lub unijnych (albo dodatkowych punktów w konkursach projektowych lub specjalnych warunków konkursu oraz alternatywnych wskaźników rezultatu). Dotyczy to zwłaszcza większych inwestycji infrastrukturalnych. W zaprezentowanych planach działania propozycje takie zostały uwzględnione, pomimo związanych z nimi niejasności kompetencyjnych. Prawdopodobnie niektóre z nich powinny, w razie decyzji o ich urzeczywistnieniu, zostać zintegrowane jako specjalne pakiety działań (albo osie priorytetowe) dla obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją wydzielone w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

Niektóre działania, służące przełamywaniu barier związane są z inwestycjami położonymi poza badanymi obszarami (np. budowa nowego węzła na istniejącej obecnie autostradzie). Sytuacje takie powinny być brane pod uwagę przy konstruo-

waniu narzędzi wsparcia, tak aby nie były one nadmiernie ograniczone terytorialnie. Wpisuje się to w wymieniony wcześniej postulat elastyczności delimitacyjnej.

Skala i charakter problemów i barier rozwojowych jednostek uwidoczniły się także w samym zaangażowaniu w realizację badania (gotowość do wypełniania ankiet, udziału w spotkaniach itd.). W tym kontekście zdecydowanie najgorzej wypadł obszar wrocławsko-łódzki, jedyny reprezentant typu genetycznego "peryferia wewnętrzne". Jest to, samo w sobie, istotnym wnioskiem oraz kolejnym dowodem na istnienie bariery bierności społecznej. W innych obszarach (pozostałe typy genetyczne), których wskaźniki społeczno-ekonomiczne wypadały gorzej, zaangażowanie w spotkania lub ankiety było zdecydowanie większe. Może to świadczyć o roli kapitału społecznego, jako czynnika powodzenia ewentualnych programów wsparcia. Z drugiej strony opisane fakty można interpretować w kontekście braku powiązań funkcjonalnych, szczególnie dotkliwego na peryferiach wewnętrznych.

W kilka miesięcy po zakończeniu przedstawionego powyżej badania, uchwalona została nowa *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030)*, która odwołuje się do wyników badań opisanych w niniejszej książce. W części diagnostycznej *Strategia* przytacza delimitację gmin zagrożonych marginalizacją, jakiej dokonano wcześniej na potrzeby SOR. W dokumencie nie znalazł się jednak podział na obszary. Tym samym adresatem ewentualnych działań stały się wszystkie jednostki szczebla podstawowego spełniające określone kryteria. Taki zabieg do pewnego stopnia ogranicza możliwości tworzenia narzędzi wsparcia opartych na współpracy gmin należących do różnych jednostek wyższego szczebla. Z drugiej strony może gwarantować postulowaną wyżej elastyczność terytorialną wsparcia. Jednym z formalnych celów szczegółowych *KSRR 2030* (w ramach celu zwiększenia spójności rozwoju kraju) jest wzmacnianie szans rozwojowych obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Założono przy tym, że interwencja powinna być kierowana do grupy gmin i powiatów tworzących obszar funkcjonalny (co jest pośrednim nawiązaniem do delimitowanych obszarów). Wymieniono działania, które mogą być pomocne w przełamywaniu marginalizacji. Są to:

- wdrożenie i rozwój systemu preferencji podatkowych uzależnionych od miejsca inwestycji, jej charakteru i jakości tworzonych miejsc;
- aktywizacja lokalnej społeczności na rzecz pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego w zakresie podnoszenia kompetencji i umiejętności mieszkańców;
- poprawa dostępności usług publicznych, m.in. przez ich rozwój, a docelowo integrację ich świadczenia oraz określenie lokalnych standardów ich dostępności z uwzględnieniem aspektu depopulacji oraz procesu starzenia się społeczeństwa;
- rozwijanie i integrowanie systemów transportu zbiorowego usprawniających połączenia między miastami i ich otoczeniem;
- uzupełnienie i dostosowanie infrastruktury technicznej (energetycznej, telekomunikacyjnej, wodno-kanalizacyjnej) i społecznej na potrzeby rozwoju gospodarczego i mieszkańców;
- racjonalne gospodarowanie przestrzenią i zapobieganie konfliktom dla osiągnięcia ładu przestrzennego i dostosowania przestrzeni lokalnej lub wykorzystania istniejących uwarunkowań (np. przyrodniczych);

- rozwój usług opartych na technologiach telekomunikacyjnych, a także szkoleniach na rzecz włączenia cyfrowego osób wykluczonych cyfrowo i zagrożonych tym wykluczeniem;
- wsparcie kultury i rozwój kapitału społecznego;
- działania na rzecz współpracy transgranicznej na obszarach przygranicznych (*KSRR 2030*, 2019).

W *KSRR 2030* zaproponowano także wprowadzenie w kolejnej perspektywie nowego ponadregionalnego programu operacyjnego skierowanego do obszarów najsłabszych gospodarczo (tzw. Program 2020+). Dokument proponuje dwa alternatywne warianty delimitacji obszaru objętego tym programem: a) wszystkie gminy wyznaczone jako zagrożone marginalizacją ekonomiczną i/lub społeczną; b) umownie wyznaczony obszar największej koncentracji takich jednostek. Koncepcja powołania nowego programu ponadregionalnego (niezależnie od istniejącego i przewidywanego do kontynuacji, *Programu Operacyjnego Polska Wschodnia*) stała się przedmiotem kontrowersji. Argumentowano, że może ona zmniejszyć kompetencje wojewódzkich władz samorządowych, a tym samym może stanowić naruszenie zasady subsydiarności. Problem pozostał jednym z elementów toczącej się aktualnie (rok 2020) dyskusji na temat ostatecznej architektury polityki spójności w okresie programowania 2021-2027. Głos w tej sprawie w oddzielnym stanowisku zabrał także Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Krytycy Programu 2020+ nie negowali jednak potrzeby opracowania specjalnego narzędzia wspierającego obszary zagrożone trwałą marginalizacją. Jako alternatywę proponowali natomiast zastosowanie mechanizmu odrębnych „kopert” w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Niezależnie od ostatecznie przyjętego rozwiązania, zaproponowane powyżej indykatywne plany działania, mogą być podstawą do formułowania przyszłych osi priorytetowych, list działań albo kryteriów konkursowych.