

Sylwia Staszewska, Olga Dajek

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej; ul. B. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań;
sylwia.staszewska@amu.edu.pl

PROGRAM REWITALIZACJI A ZARZĄDZANIE PRZESTRZENNE I STRATEGICZNE

Streszczenie: Program rewitalizacji to zbiór zintegrowanych działań na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowanych terytorialnie, prowadzonych przez interesariuszy rewitalizacji. Działania te powinny być oparte na rewitalizacyjnym zarządzaniu strategicznym i przestrzennym bardzo silnie ukierunkowanym na poprawę warunków życia i zamieszkania lokalnej społeczności. Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie istoty programu rewitalizacji jako scenariusza przestrzennych i strategicznych działań władz gminy. Autorki udowadniają, że zarządzanie przestrzenne i zarządzanie strategiczne stanowią narzędzia pozwalające na przeprowadzenie procesu rewitalizacji. W pracy poświęcono fragment na teoretyczne i operacyjne rozumienie zagadnienia, a także zaprezentowano przykład zaczerpnięty z Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Krobia, który został opracowany w 2017 r.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, zarządzanie przestrzenne, zarządzanie strategiczne

Abstract: **Revitalization programme and spatial and strategic management,** Revitalization programme is the set of integrated activities in favour of a local community, space and economy, which are territorially concentrated and performed by revitalization stakeholders. These activities should be based on revitalizing strategic and spatial management strongly oriented to improvement of life and living conditions of a local community. The aim of the article is to explain the essence of revitalization programme as a scenario of spatial and strategic activities of the borough authorities. The authors proves that spatial management and strategic management are the tools that enable them to conduct the revitalization process. In the study there is a passage devoted to theoretical and operational meaning of the subject issue. Also the example collected from The Local Revitalization Programme of Krobia Borough, which was elaborated in 2017, has been presented.

Keywords: revitalization, spatial management, strategic management

JEL code: R58

Wstęp

Rewitalizację należy rozumieć 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 programu rewitalizacji.

Rewitalizacja jest też działaniem kompleksowym i przyczynia się do ożywienia społeczno-gospodarczego danego obszaru. Starzewska-Sikorska [2007] stwierdza, że omawiany proces bazuje na wdrażaniu zbioru programów i projektów, co pozwala na ukształtowanie sprzyjającego otoczenia dla nowych inwestycji oraz modernizacji tkanki miejskiej poprzez usunięcie problemów w dziedzinach gospodarki miejskiej. Jest to zgodne ze zdaniem Ziobrowskiego [2010], który zakłada, że polityka rewitalizacyjna jest związana z poszukiwaniem środków na urzeczywistnienie założonych celów, przy jednoczesnym dążeniu do wzrostu konkurencyjności miast, równoważenia rozwoju i niewątpliwie do poprawy jakości życia.

Powyższe stwierdzenia przybliżają istotę programu rewitalizacji jako pewnego scenariusza przemian biorącego pod uwagę dotychczasową politykę rozwoju miejscowości, ukierunkowanego na poprawę jakości życia na zdegradowanych obszarach miast i wsi, także na aktywizację gospodarczą czy odnowę (odbudowę, modernizację) struktury przestrzennej zniszczonych terenów. To proces długookresowy, uwzględniający zasoby społeczne, ekonomiczne, przestrzenne, funkcjonalne, infrastrukturalne i środowiskowe. Program rewitalizacji jest inicjowany, opracowany i uchwalany przez rady gmin. Pełni on rolę narzędzia planowania, koordynowania i integrowania różnorodnych aktywności w ramach rewitalizacji.

Celem niniejszego artykułu jest wyjaśnienie istoty programu rewitalizacji jako scenariusza przestrzennych i strategicznych działań władz gminy. Poruszaną w artykule problematykę odniesiono do Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Krobia, który został opracowany w 2017 r. i przyjęty przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego.

1. Zarządzanie przestrzenne i strategiczne a program rewitalizacji

Rewitalizacja zdegradowanych i zmarginalizowanych obszarów ma na celu pobudzenie aktywności środowisk lokalnych i stymulowanie współpracy na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego oraz przeciwdziałanie zjawisku

wykluczenia społecznego na zagrożonych patologiami społecznymi obszarach. Działania naprawcze prowadzić powinny do polepszenia jakości życia mieszkańców, w tym zwiększenia ich szans na zatrudnienie. Winny też dążyć do trwałej odnowy obszaru, ładu przestrzennego, poprawy stanu środowiska i zabudowy poprzez zastosowanie wysokiej jakości rozwiązań architektonicznych i urbanistycznych. Efektem działań powinno być wyposażenie obszarów zidentyfikowanych w programie rewitalizacji w nowe funkcje lub przywrócenie tych poprzednich w wyniku zaplanowanych i skoordynowanych działań interwencyjnych i naprawczych. Takie podejście obejmuje szereg czynności związanych z zarządzaniem przestrzennym i zarządzaniem strategicznym, bowiem rewitalizacja wiąże się często ze zmianą funkcjonalno-przestrzenną obszaru i powinna uwzględnić realizację strategicznych celów rozwoju gminy. Kierunki działań rewitalizacyjnych wynikają z ustaleń następujących dokumentów:

1. na poziomie krajowym z: Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Krajowej Polityki Miejskiej, Narodowego Planu Rewitalizacji, Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju;
2. na poziomie regionalnym z: Strategii Rozwoju Województwa, Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa, Regionalnego Programu Operacyjnego;
3. na poziomie lokalnym z: Strategii Rozwoju Gminy, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy.

Choć rewitalizacja ma w głównym zamierzeniu poprawę społecznych i gospodarczych „niedoskonałości” zdegradowanego obszaru, to często uzyskuje się to poprzez poprawę fizycznych wartości form zagospodarowania. Poprawa bezpieczeństwa, funkcjonalności czy estetyki miejsca wpływa na jakość warunków zamieszkania społeczności lokalnej. Stworzenie miejsc umożliwiających kontakty społeczne, aktywność pozadomową i edukację wzmacnia proces dobrych przemian społecznych. Dlatego władze lokalne, poprzez liczne decyzje przestrzenno-administracyjne, wpływają na kształtowanie przestrzeni. Samorządy lokalne zarządzają przestrzenią, zmieniają jej kształt, organizację i funkcję.

Należy jednak wspomnieć, że powiązanie programu rewitalizacji z zarządzaniem przestrzennym nie odbywa się wyłącznie poprzez dokumenty funkcjonujące w skali lokalnej. Istotne są także ustalenia płynące z dokumentów poziomu regionalnego i krajowego (wymieniono je powyżej). Zarządzanie przestrzenne stanowi więc zespół czynności, na które składają się analizy, prognozy i symulacje zmian istotnych własności (cech) przestrzeni

planistycznej¹ pozwalające na przyjęcie strategii optymalnego wykorzystania parametrów tych własności w celu zmaksymalizowania korzyści społecznych, ekonomicznych i środowiskowych wynikających z opracowania i wdrażania studiów, programów i planów zagospodarowania przestrzennego [Bajerowski 2003, 2008]. Praktycznie wykorzystuje ono wiedzę z zakresu ekonomicznej analizy przestrzennej, teorii gospodarki przestrzennej oraz analizy rynków nieruchomości, co prowadzi do umiejętnego wskazania optymalnego użytkowania każdego fragmentu przestrzeni, a także sposobów i dróg transformacji funkcji na tych fragmentach. Decyzje związane z zarządzaniem przestrzenym wymagają zatem identyfikacji, kontroli i sterowania różnymi uwarunkowaniami. Należy brać pod uwagę przekształcenia demograficzne, opinie społeczne, finansowo-ekonomiczne możliwości zmian, uwarunkowania przyrodnicze, wymagania i preferencje użytkowników przestrzeni oraz konieczność zachowania przestrzeni w stanie użytecznym dla przyszłych pokoleń [Bajerowski 1998].

Zarządzanie przestrzenne, zgodnie z ideą rewitalizacji, powinno uwzględniać trzy formy użytkowania przestrzeni: aktualne, potencjalne i postulowane. Użytkowanie aktualne wynika ze stanu istniejącego, to faktyczny stan korzystania z przestrzeni. Użytkowanie potencjalne to użytkowanie „teoretycznie możliwe”, jest rezultatem możliwości wykorzystania cech przestrzeni, potencjału tkwiącego w wartościach danego fragmentu przestrzeni. Nie ma ono mocy prawnej, tzn. nie jest uwzględnione w żadnym dokumencie planistycznym ani dokumencie kierownictwa wewnętrznego gminy. Użytkowanie postulowane wynika z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeśli użytkowanie „postulowane” jest efektem źle przeprowadzonych studiów i analiz poprzedzających opracowanie planów miejscowych i nie jest zgodne z „potencjalnym”, wówczas dochodzi do konfliktów

¹ Przestrzeń planistyczna składa się z przestrzeni zredukowanych wymiarów, takich jak przestrzeń ekonomiczna i ekologiczna, to rodzaj przestrzeni odwzorowującej skomplikowane i wzajemnie powiązane procesy zachodzące w przestrzeni ekologicznej i ekonomicznej. Jest to przestrzeń wielowymiarowa, która jest przedmiotem studiów, programów i planów rozwoju jej zagospodarowania [Bajerowski 2003].

Przestrzeń ekonomiczna jest częścią przestrzeni geograficznej, w której człowiek żyje i stale lub okresowo prowadzi swoją działalność produkcyjną, usługową, konsumpcyjną i społeczną. W obrębie tej przestrzeni zachodzą wszelkie przejawy aktywności produkcyjnej i nieprodukcyjnej człowieka [Kuciński 1997].

Przestrzeń ekologiczna jest wielowymiarowa i bioróżnorodna, postrzegana jest jako pojęcie przeciwstawne do pojęcia przestrzeni ekonomicznej, pojmowana jest jako wyidealizowana przestrzeń, w której procesy i prawa o charakterze naturalnym dominują nad wpływami o charakterze antropogenicznym [Bajerowski 2003].

przestrzennych, a te niewątpliwie przekładają się na społeczny wymiar życia. Powinna więc istnieć jakaś forma zależności pomiędzy użytkowaniem potencjalnym a postulowanym.

Stwierdzono silny związek pomiędzy zarządzaniem przestrzennym a procesem rewitalizacji. Wynika on z faktu, że wskutek zmian w przestrzeni (społecznych, ekonomicznych, środowiskowych) wywołanych procesem degradacji, zmian złożonych i nieprogramowanych, istnieje ciągła potrzeba aktualizacji funkcji w tej przestrzeni, co jest jednym z zadań zarządzania przestrzennego. Oczywiście to nie jest takie proste. Jednym z wielu problemów zarządzania przestrzennego i rewitalizacji jest określenie nowej funkcji danego obszaru (utożsamianej z konkretnym stanem użytkowania ziemi) oraz wybór momentu przekształcenia funkcji aktualnie obserwowanej w funkcję maksymalizującą wartość strumienia dochodu generowanego przez tę ziemię [Anderson 1993]. Każda zmiana funkcji może być rozpatrywana w kategoriach możliwości, prawdopodobieństw czy nawet tendencji do osiągnięcia przez dany obszar tego stanu użytkowania ziemi [Kaku, Trainer 1993]. Dlatego zarządzanie przestrzenne i program rewitalizacji powinny być ze sobą spójne – ich cele i kierunki powinny wpływać na ład przestrzenny i społeczny, tzn. poprawiać warunki zamieszkania umożliwiające poprawę jakości życia mieszkańców i ich samorealizację.

Oprócz zarządzania przestrzennego wpływ na program rewitalizacji ma zarządzanie strategiczne. Zgodnie z Wytycznymi Ministerstwa Rozwoju [2016], program rewitalizacji powinien być elementem strategii rozwoju gminy, tworzyć perspektywiczny plan, który określa strategiczne cele rozwoju, wytycza kierunki działania w postaci celów i zadań operacyjnych, oraz wskazywać środki finansowe i ich źródła niezbędne do realizacji przyjętych zobowiązań. Program rewitalizacji winien zawierać zasady i sposoby zarządzania rozwojem gminy w dłuższym horyzoncie czasowym (10–15 lat), określając działania, jakie należy podjąć, aby gmina mogła funkcjonować i rozwijać się. Takie zadanie programu rewitalizacji jest także zadaniem strategii rozwoju gminy, oba te dokumenty powinny być więc kompatybilne, spójne i powinny się uzupełniać.

Zarządzanie strategiczne przejawia się poprzez ciągły, kompleksowy, nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii rozwoju proces zarządzania [Griffin 1998]. Proces ten odbywa się na trzech poziomach: strategicznym, taktycznym i operacyjnym. Na poziomie strategicznym rozwiązuje się najogólniejsze problemy rozwoju, przyjęte kierunki działań są wówczas zgodne z wyzwaniem lokalnej strategii rozwoju. Na poziomie taktycznym zespół zarządzający opracowuje programy i ustala długookresowe cele i zadania w zakresie wdrażania programu. Na ostatnim, trzecim poziomie, następuje integracja nowych form działalności z istniejącymi, na tym etapie podejmowane

są działania odnoszące się do planowania i realizacji programu [Crow, Bozeman 1998]. Te trzy poziomy mają swoje odniesienie w kolejności działań strategicznych, do których zalicza się [Ziółkowski, Goleń 2003]: analizy strategiczne (decyzje i polityka lokalnej, trendy gospodarcze, oczekiwania klientów, rozpoznanie zasobów), określenie celów i kierunków strategicznych, opracowanie i wybór rodzaju strategii, wdrażanie decyzji strategicznych, przegląd skuteczności działań oraz analizę zmian powstałych w otoczeniu. Zarządzanie strategiczne należy traktować także jako proces podejmowania decyzji i ich realizacji, w których nacisk kładzie się na te wpływające na charakter i kierunek rozwoju jednostki terytorialnej. Trzeba dodać, że zasadniczym elementem zarządzania strategicznego jest planowanie strategiczne [Stabryła 2000], które ma za zadanie: łączenie procesu decyzyjnego z analityczno-projekcyjnym wymiarem planowania, opracowaniem planów działania i planów funkcjonalnych oraz tworzeniem programów integrujących (biorąc pod uwagę ocenę stanu ekonomicznego społeczności). Planowanie strategiczne jest zatem pewnym narzędziem do ustalenia przedsięwzięć rewitalizacji, które powinny być sprecyzowane zgodnie z celami i kierunkami strategii rozwoju gminy.

Strategia, jak wiadomo, jest tworem czysto intelektualnym, który stanowi postawę sukcesu gminy. Określa ona sposób wykorzystania zasobów i możliwości gminy w celu osiągnięcia pożądanego poziomu rozwoju. Potoczek i Stępień [2008] są zdania, że strategia to ogólny program celów, zamierzeń, kierunków działań i decyzji podejmowanych w otoczeniu społecznym, stanowiący jakościową koncepcję przyszłości, zbiór celów, zadań oraz głównych przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych przy wykorzystaniu posiadanych zasobów materialnych i ludzkich. Na istotę długofalowości celów i zamierzeń organizacyjnych tego procesu oraz kierunek działań zwraca uwagę również Chandler [1972]. Gorynia [2000] natomiast w swoich rozważaniach na temat strategii wskazuje na rozbudowaną jej koncepcję, będącą planem lub wzorem, który integruje w organizacji działań główne cele oraz obowiązującą politykę i logikę postępowania w zwartą całość. Można ją również zdefiniować jako zbiór podstawowych decyzji i wyborów, które wyznaczają względnie trwałe sposoby działania samorządu terytorialnego [Szczipaczyński 1998]. Rozumie się ją także jako koncepcję działania systemowego, polegającą na formułowaniu wspomnianych już celów długookresowych, ich modyfikacji w zależności od zmian zachodzących w otoczeniu, określaniu zasobów i środków niezbędnych do jej realizacji, sposobów postępowania zapewniających optymalne rozmieszczenie zarówno zasobów ludzkich, jak i materialnych oraz wykorzystanie efektów tych działań zgodnie z oczekiwaniami społecznymi [Penc 1997].

Ponieważ strategia jest dokumentem o charakterze planistycznym i stanowi kompleksową koncepcję działania na rzecz długookresowego

Tabela 1

Wpływ zarządzania strategicznego i przestrzennego na realizację programu rewitalizacji

Cechy programu rewitalizacji	Zarządzanie strategiczne	Zarządzanie przestrzenne
ciągły, kompleksowy, nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii rozwoju proces zarządzania	+	
pozwala na rozwiązywanie problemów rozwoju	+	+
pozwala na opracowanie programu i ustalenie długookresowych celów i zadań w zakresie wdrażania programu	+	
wpływa na integrację nowych form działalności	+	+
przyczynia się do łączenia procesu decyzyjnego z analityczno-projekcyjnym wymiarem planowania	-	+
precyzuje programowanie strategiczne	+	
pozwala na opracowanie planów działania i planów funkcjonalnych	+	+
pozwala na tworzenie programów zintegrowanych	+	
precyzuje cele i kierunki działań w zakresie gospodarowania „przestrzenią” i „w przestrzeni”	-	+
określa sposób wykorzystania zasobów i możliwości gminy w celu osiągnięcia pożądanego poziomu rozwoju	+	-
to ogólny program celów, zamierzeń, kierunków działań i decyzji podejmowanych w otoczeniu społecznym	+	
stanowi jakościową koncepcję przyszłości	+	+
to zbiór celów, zadań oraz głównych przedsięwzięć organizacyjnych realizowanych przy wykorzystaniu posiadanych zasobów materialnych i ludzkich	+	-
to zbiór podstawowych decyzji i wyborów, które wyznaczają względnie trwałe sposoby działania samorządu terytorialnego	+	-
określa koncepcję działania systemowego polegającą na formułowaniu celów długookresowych, ich modyfikacji w zależności od zmian zachodzących w otoczeniu, ustalaniu zasobów i środków niezbędnych do jej realizacji, sposobów postępowania zapewniających optymalne rozmieszczenie zarówno zasobów ludzkich, jak i materialnych oraz wykorzystanie efektów tych działań zgodnie z oczekiwaniami społecznymi	+	-
stanowi kompleksową koncepcję działania na rzecz długookresowego i zrównoważonego rozwoju lokalnego lub regionalnego, dlatego może być narzędziem poprawy warunków życia mieszkańców	+	+
przyczynia się do tworzenia miejsc pracy, rozwijania podstaw przedsiębiorczości, przyciągania inwestorów i kapitału, pozyskiwania środków pomocowych z zewnątrz	+	+

„+” oznacza wpływ, „-” oznacza brak wpływu

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o charakterystykę programu rewitalizacji ujętą przez Bajerowskiego [2008].

i zrównoważonego rozwoju lokalnego lub regionalnego, może być narzędziem poprawy warunków życia mieszkańców, przyczynić się do tworzenia miejsc pracy, rozwijania podstaw przedsiębiorczości, przyciągania inwestorów i kapitału, pozyskiwania środków pomocowych z zewnątrz. Oczywiście musi ona w precyzowanych celach, kierunkach i sposobach działania uwzględniać szybkość zachodzących zmian. Staje się więc scenariuszem przyszłości, zgodnie z którym działają władze samorządowe. I choć scenariusz ten opiera się na analizie istniejącej sytuacji społeczno-ekonomicznej i przestrzennej obszaru, którego dotyczy, to jednak musi uwzględniać kierunki dalszego rozwoju. Precyzując te kierunki, wpływa na proces rewitalizacji obszarów gminy.

Skoro zarządzanie przestrzenne ma na celu ustalenie drogi do uzyskania ładu przestrzennego w danej jednostce samorządowej, a zarządzanie strategiczne poszukuje przepisu na wielodzielinowy sukces w gminie, to w kontekście badań nad procesem rewitalizacji można powiedzieć, że *zarządzanie przestrzenne i zarządzanie strategiczne mają za zadanie stworzenie scenariusza drogi do uzyskania ładu urbanistyczno-architektonicznego, funkcjonalnego, estetycznego, społecznego i ekologiczno-środowiskowego w jednostce samorządowej, w którym uwzględnione zostaną demograficzne, społeczne, gospodarcze, kulturowe, kulturalne, infrastrukturalne i przestrzenne uwarunkowania (potrzeby) i kierunki rozwoju tej jednostki. Zarządzanie przestrzenne i zarządzanie strategiczne stanowią więc narzędzia pozwalające na przeprowadzenie procesu rewitalizacji.* W tabeli 1 ukazano ów wpływ wymienionych sposobów zarządzania na proces działań rewitalizacyjnych.

2. Zarządzanie przestrzenne i zarządzanie strategiczne w dokumentach planistyczno-strategicznym, których ustalenia muszą uwzględniać program rewitalizacji – studium przypadku

Program rewitalizacji wynika z ustaleń wielu dokumentów planistycznych i strategicznych obowiązujących w Polsce na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Ustalenia zawarte w wymienionych opracowaniach powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w celach i kierunkach programów rewitalizacji, w definiowanych w nich wizjach rozwoju, wpływając tym samym na rodzaje przedsięwzięć rewitalizacyjnych, na formę odnowy i jej terytorialny zasięg. W niniejszym artykule zaprezentowano ustalenia wyżej wymienionych dokumentów i konieczność zachowania zasięgu przestrzennych i strategicznych decyzji w Lokalnym Programie Rewitalizacji Gminy Krobia. Przykład ten

pokazuje powiązanie zarządzania przestrzennego i strategicznego w różnych skalach przestrzennych.

Jednym z najważniejszych dokumentów, którego ustalenia powinny być uwzględnione w programach rewitalizacji jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Stanowi ona podstawowy dokument wyznaczający ramy polityki regionalnej w dłuższym przedziale czasowym. Zgodnie z wizją zapisaną w strategii do 2020 r. w polskich regionach należy podnieść poziom i jakość życia oraz stworzyć ramy społeczno-gospodarcze i instytucjonalne, które zwiększą szanse realizacji aspiracji oraz możliwości jednostek i wspólnot lokalnych. Polskie regiony mają zatem stać się silniejsze gospodarczo, lepiej zintegrowane społecznie i przestrzennie oraz bardziej samorządne w wyniku procesu decentralizacji, czyli szerszego urzeczywistniania zasady partnerstwa i subsydiarności. Realizacja przedstawionej powyżej wizji będzie możliwa w gminie Krobia poprzez osiągnięcie głównego celu strategii, którym jest efektywne wykorzystanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju – wzrostu zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym. W KSRR 2010–2020 istotny dla procesu rewitalizacji jest cel 2, który zwraca uwagę na *budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych*. W ramach tego celu ujęto cel operacyjny 2.3. *Restrukturyzacja i rewitalizacja miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze*. W gminie Krobia, tak jak w wielu innych gminach w Polsce, nadal występują liczne obszary, które pomimo wyróżniającej się na tle innych jednostek terytorialnych zamożności borykają się z szeregiem negatywnych zjawisk na skutek zmian społeczno-gospodarczych. Do najważniejszych w tym zakresie zalicza się utratę możliwości wzrostu i kreowania zatrudnienia z powodu upadku tradycyjnego przemysłu, gwałtowną zmianę koniunktury na wytwarzane produkty i usługi, degradację środowiska przyrodniczego czy też powiązaną z wyżej wymienionymi procesami degradację infrastruktury, w tym mieszkaniowej, a także duży odpływ ludności. Spójność działań LPR Krobia i KSRR 2010–2020 odznaczać się powinna w:

- wsparciu jakości kapitału ludzkiego,
- modernizacji struktury gospodarczej,
- działaniach wspierających nadrobienie zaległości w zakresie infrastruktury technicznej,
- działaniach wspierające modernizację i rozwój obiektów użyteczności publicznej o znaczeniu subregionalnym,
- wsparciu kompleksowych programów rewitalizacyjnych obejmujących zagadnienia infrastrukturalne, gospodarcze i społeczne.

Drugim istotnym elementem dla działań rewitalizacyjnych gmin są ustalenia koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Jest ona

najważniejszym dokumentem dotyczącym ładu przestrzennego w Polsce. Jej celem strategicznym jest efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej zróżnicowanych potencjałów rozwojowych do podniesienia konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia i doprowadzenia do większej sprawności państwa oraz spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w długim okresie. W dokumencie wyróżniono nadrzędną, ustrojową zasadę zrównoważonego rozwoju, która posłużyła do sformułowania reguł planowania publicznego. Wśród nich należy wymienić:

- zasadę racjonalności ekonomicznej,
- zasadę preferencji regeneracji (odnowy) nad zajmowaniem nowych obszarów pod zabudowę,
- zasadę przezorności ekologicznej i zasadę kompensacji ekologicznej.

W dokumencie tym zwrócono także uwagę na funkcjonowanie zintegrowanego systemu rozwoju, który zostanie zapewniony dzięki:

- zasadzie hierarchiczności celów, zapewniającej koordynację działalności wszystkich podmiotów podejmujących decyzje z poszanowaniem subsidiarności organizacji władz samorządowych,
- zasadzie dynamicznego strefowania i wyznaczania obszarów planistycznych,
- zasadzie partycypacji społecznej (szerokiej i aktywnej).

W ramach celu 2. KPZK 2030 *Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów zaplanowano działanie 2.3.2. *Restrukturyzacja i rewitalizacja obszarów zdegradowanych i miast.* Dotyczy ono działań polityki przestrzennej w odniesieniu do zdegradowanych obszarów zurbanizowanych. Działania te mają na celu przede wszystkim przywrócić im funkcji administracyjnych, społecznych i gospodarczych oraz stworzenie warunków sprzyjających ich powtórnemu zagospodarowaniu, dzięki skorelowanym interwencjom w sferze planowania przestrzennego, inwestycjom infrastrukturalnym oraz wsparciu zasobów ludzkich i przedsiębiorczości. Działania restrukturyzacyjne i rewitalizacyjne mają doprowadzić do odzyskania atrakcyjności danego obszaru lub miasta oraz do przywrócenia korzystnych warunków życia i podejmowania działalności gospodarczej i inwestycyjnej. Jednocześnie należy je realizować z wykorzystaniem istniejącego potencjału kulturowego i zachowaniem funkcji symbolicznych oraz przyrodniczych obszaru w procesie jego adaptacji do nowych funkcji. Z powyższego wynika więc konieczność przemyślanego zarządzania przestrzennego na obszarach gmin, bazującego na istniejącym potencjale przy wsparciu lokalnych grup działania i społeczności.*

Założenia Krajowej Polityki Miejskiej, jako trzeciego z wymienionych dokumentów planistyczno-strategicznych, określają między innymi podstawowe

definicje, zasady i cele polityki rozwoju regionalnego w Polsce na lata 2014–2020. Jej strategicznym celem jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do kreowania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców. Cel ten można opisać pięcioma celami szczegółowymi, których realizacja ma sprawić, że polskie miasta będą:

- konkurencyjne – poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia;
- silne – wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich, przede wszystkim na obszarach problemowych polityki regionalnej (w tym na niektórych obszarach wiejskich) poprzez wzmocnianie ich funkcji oraz przeciwdziałanie ich upadkowi ekonomicznemu;
- spójne – odbudowa zdolności do rozwoju poprzez rewitalizację zdegradowanych społecznie, ekonomicznie i fizycznie obszarów miejskich;
- zwarte i zrównoważone – wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji;
- sprawne – stworzenie warunków dla skutecznego, efektywnego i partnerskiego zarządzania rozwojem na obszarach miejskich.

W omawianych założeniach podkreślono znaczenie celu polityki miejskiej, dotyczącego rewitalizacji obszarów zdegradowanych. Obserwowana w polskich miastach degradacja fizyczna, społeczna i gospodarcza wielu fragmentów wymusza zmiany strukturalne danego obszaru – nie tylko w celu poprawy jakości życia i walorów estetycznych, ale przede wszystkim przywrócenia na nim aktywności gospodarczej i społecznej.

W ustaleniach programów rewitalizacji należy wziąć pod uwagę także założenia Narodowego Planu Rewitalizacji (NPR). To dokument rządowy, który ma za zadanie stworzenie przyjaznych warunków dla prowadzenia rewitalizacji w Polsce. Założenie to można zrealizować poprzez:

- projekty zmian w prawie,
- stworzenie spójnego systemu i określenie źródeł finansowania rewitalizacji,
- promowanie dobrych praktyk,
- dzielenie się wiedzą oraz wypracowanie wzorcowych dokumentów.

NPR ma promować ideę „powrotu do miast” – zwartych w zabudowie, ograniczających emisyjność, charakteryzujących się dbałością o zieloną infrastrukturę i jednocześnie przyjaznych mieszkańcom. Wyznaczenie horyzontu czasowego dokumentu do roku 2022 jest związane z jednej strony z dużymi środkami dostępnymi dla Polski z budżetu UE na lata 2014–2020, a z drugiej strony z możliwością zbudowania mocnych podstaw dla krajowych instrumentów po jego zakończeniu.

Zgodnie z NPR dobrze prowadzona w gminie Krobia rewitalizacja powinna być:

- kompleksowa – poprzez zmiany w różnych sferach życia mieszkańców miasta – społecznej (np. edukacja, aktywizacja społeczna), kulturowej, gospodarczej (np. promowanie samozatrudnienia, ułatwienia w zakładaniu działalności gospodarczej), przestrzennej (np. remonty, działania infrastrukturalne dla tworzenia przyjaznego, bezpiecznego otoczenia) czy środowiskowej;
- zintegrowana – poprzez współpracę i uporządkowanie działań różnych podmiotów (aby np. techniczna poprawa warunków zamieszkania na obszarach kryzysowych zawsze szła w parze z działaniami społecznymi adresowanymi do mieszkańców);
- prowadzona w ścisłej współpracy ze społecznością lokalną (a także przez nią samą);
- skoncentrowana terytorialnie – poprzez odniesienie się do konkretnego zdegradowanego obszaru, a nie punktowych działań.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) jest dokumentem dającym wsparcie gminie Krobia w prowadzeniu działań rewitalizacyjnych realizowanych przez Ministerstwo Rozwoju wspólnie z Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa. Strategia stanowi instrument elastycznego zarządzania głównymi procesami rozwojowymi w kraju. Łączy w sobie wymiar strategiczny z wymiarem operacyjnym, bowiem wskazuje niezbędne działania oraz instrumenty realizacyjne – projekty flagowe i strategiczne, zapewniające jej wdrożenie. Ustala również system koordynacji i realizacji, wyznaczając role poszczególnym podmiotom publicznym oraz sposoby współpracy ze światem biznesu, nauki i społeczeństwem. Wspomniana strategia jest ukierunkowana na inkluzywny rozwój społeczno-gospodarczy w oparciu o spójność społeczną. Pozwala ona na podporządkowanie działań w sferze gospodarczej osiągnięciu celów związanych z poziomem i jakością życia obywateli Polski. Kładzie nacisk, aby beneficjentem rozwoju gospodarczego, w większym niż dotychczas stopniu, byli zwykli obywatele oraz obszary do tej pory pomijane w polityce rozwoju. Przyjęcie takiego wzorca sprzyja uwolnieniu kapitału ludzkiego, wzmocnieniu kapitału społecznego i tym samym optymalnemu wykorzystywaniu potencjału rozwojowego całego kraju. W SOR wyróżniono trzy cele szczegółowe:

- trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej na wiedzy, danych i doskonałości organizacyjnej;
- rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony;
- skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu.

Działania rewitalizacyjne gminy Krobia wpisują się w cel drugi, uspołecznienie jest bowiem ważnym elementem procesu zmian, a współdecydowanie o rozwoju gospodarczym i przestrzennym danego obszaru wpływa

na wzrost jego zasobów. Prowadzenie skutecznej polityki regionalnej i lokalnej, dostosowanej do specyfiki danego terytorium i obejmującej działania służące aktywizacji gospodarczej, wpłynie na rozwój lokalnych rynków pracy i mobilizację zawodową mieszkańców, a także na poprawę dostępności usług publicznych oraz na potencjał lokalnych i subregionalnych gospodarek.

Wśród dokumentów istotnych dla działań naprawczych na poziomie lokalnym jest Strategia Rozwoju Województwa (w przypadku gminy Krobia: wielkopolskiego). Uchwalona przez Sejmik Województwa stanowi podstawę programów, działań i projektów na rzecz rozwoju województwa. W odniesieniu do gminy Krobia ustalenia Lokalnego Programu Rewitalizacji ściśle wpisywały się w nurt celu generalnego omawianej strategii. Zwrócono uwagę na efektywne wykorzystanie potencjałów rozwojowych na rzecz wzrostu konkurencyjności służące poprawie jakości życia mieszkańców w warunkach zrównoważonego rozwoju. Ustalono działania *zwiększające spójność województwa* oraz wpływające na *wyrównywanie potencjałów społecznych województwa*. Osiągnięto to dzięki rozwojowi lokalnej infrastruktury transportowej oraz współpracy z otoczeniem biznesu, usługami, a także poprzez wsparcie dla inwestycji, które znacząco wpływają na długofalowy wzrost gospodarczy i zatrudnienie oraz które podnoszą zdolność do generowania dochodów. W Lokalnym Programie Rewitalizacji Gminy Krobia ustalono zatem takie przedsięwzięcia rewitalizacyjne, których realizacja przyczyni się do rozwoju wielofunkcyjnego angażującego przedsiębiorców, społeczność lokalną i wiele innych grup biznesowych.

Kolejnym dokumentem, ważnym dla procesu zmian analizowanej gminy Krobia, jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa wielkopolskiego przyjęty przez Sejmik Województwa w kwietniu 2010 r. Jest on dokumentem wyrażającym podstawowe priorytety planistyczne dla kształtowania rozwoju przestrzennego Wielkopolski w najważniejszych jego aspektach – ochrony przyrody, transportu i infrastruktury oraz rozwoju osadnictwa. Głównym celem określonym w dokumencie jest zrównoważony rozwój przestrzenny regionu jako jeden z warunków wzrostu poziomu życia mieszkańców. Realizacja tego celu opiera się na dwóch celach szczegółowych: 1. *Dostosowanie przestrzeni do wyzwań XXI w., m.in. poprzez restrukturyzację obszarów o ograniczonym potencjale rozwojowym*, 2. *Zwiększenie efektywności wykorzystania potencjałów rozwojowych województwa*. Wytyczne odnoszące się do terenu gminy Krobia, a wynikające z ustaleń PZPWW, dotyczą w głównej mierze działań w zakresie rolnictwa. Jednostka ta wchodzi (zgodnie z ustaleniami PZPWW) w sferę intensywnej gospodarki rolnej. Obszary te, związane z intensywnym rolnictwem, opartym na najlepszych w regionie glebach, wymagają ochrony. Celem zasadniczym gospodarki przestrzennej w tych strefach jest ochrona rolniczej przestrzeni produkcyjnej najwyższej jakości, poprzez ograniczanie

wyłączenia ich spod użytkowania rolniczego i poprawę jakości gleb. Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych najwyższej jakości powinny być prowadzone z uwzględnieniem wymogów ochrony rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Wśród dokumentów obowiązujących na poziomie lokalnym wpływających na przedsięwzięcia rewitalizacyjne znajduje się Strategia Rozwoju Gminy Krobia na lata 2014–2020, która została przyjęta w listopadzie 2014 r. i zaktualizowana w październiku 2016 r. Z ustaleń zawartych w strategii wynika, że słabymi stronami rozwoju gminy, istotnymi z punktu widzenia rewitalizacji, są m.in.:

- niski poziom zaangażowania mieszkańców Krobi w sprawy publiczne,
- migracja zarobkowa mieszkańców,
- bezrobocie i ubóstwo,
- niedostatecznie rozwinięta infrastruktura sportowo-rekreacyjna i kulturalna na obszarach wiejskich,
- niewystarczające wykorzystanie znajdujących się na terenie gminy dóbr dziedzictwa kulturowego i walorów krajobrazowych.

W strategii rozwoju wyznaczono misję gminy Krobia, która brzmi następująco: *Tworzenie warunków do trwałego, zrównoważonego i wielofunkcyjnego rozwoju z mieszkańcami, poprzez mieszkańców i dla mieszkańców, w poszanowaniu tradycji, przy wykorzystaniu posiadanego potencjału i innowacyjnych rozwiązań*. Realizacji misji gminy mają służyć sformułowane w dokumencie strategii cele strategiczne, które polegają na *rozwoju turystyki i rekreacji w szczególności poprzez wykorzystanie dziedzictwa kulturowego, rozszerzeniu działań dotyczących kultywowania lokalnych tradycji czy zwiększeniu zasobu oraz atrakcyjności obiektów sportowo-rekreacyjnych i infrastruktury kultury*. Kierunki rozwoju sprecyzowane w programie rewitalizacji idealnie wpisują się w ustalenia strategii.

Oprócz strategii ważnym dokumentem pozwalającym na zarządzanie przestrzenne i strategiczne w ujęciu rewitalizacyjnym jest Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krobia. W studium tym określa się m.in. kierunki rozwoju i zasady polityki przestrzennej, w tym obszary zabudowane ze wskazaniem terenów wymagających przekształceń i rewitalizacji zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Aktualna wersja Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Krobia została przyjęta w dniu 26 października 2012 r. uchwałą nr XXVII/218/2012 Rady Miejskiej w Krobi. W opracowaniu nie wskazano konkretnych obszarów wymagających rewitalizacji, przekształceń czy rehabilitacji. Wyłącznie w zakresie przeobrażeń środowiska przyrodniczego gminy wymieniono m.in. rekultywację istniejących wyrobisk poeksploatacyjnych zgodnie z punktem 12.3. *Obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego*. W LPR Krobia dąży się do zachowania wartościowych zasobów

dziedzictwa kulturowego oraz kształtowania atrakcyjnego wizerunku miasta i wsi poprzez: ochronę istniejących obiektów kulturowych, wyeksponowanie i uporządkowanie historycznej struktury miasta oraz kształtowanie współczesnej zabudowy układów wsi w nawiązaniu do tradycyjnej architektury.

Zaprezentowane powyżej dokumenty planistyczne i strategiczne są częścią procesu rewitalizacji od skali krajowej poprzez regionalną aż do lokalnej. Pozwalają zarządzać przestrzenią w odpowiedni sposób, przyczyniają się do ochrony wartości przyrodniczych, kulturowych, wspomagają proces zmian funkcjonalno-przestrzennych oraz wzmacniają kapitał społeczny. Zarządzanie przestrzenne i strategiczne realizowane przy zachowaniu zasad i ustaleń powyższych dokumentów nie jest łatwe. Muszą być one spójne, zsynchronizowane, jednokierunkowe, czyli osiągać cele zgodne z wytyczonymi kierunkami. W tabeli 2 przedstawiono dokumenty, które nie tylko definiują sposób naprawy zdegradowanych obszarów, ale przede wszystkim są narzędziami pozwalającymi uruchomić proces odnowy.

Podsumowanie

Zarządzanie to zakres działań i podjętych decyzji, których zastosowanie w odniesieniu do zasobów, osób, kapitału lub organizacji ma zapewnić

Tabela 2

Zależność dokumentów planistycznych i strategicznych obowiązujących w skali krajowej, regionalnej i lokalnej względem zarządzania przestrzennego i strategicznego (w odniesieniu do procesu rewitalizacji)

Dokumenty istotne dla procesu rewitalizacji terenu gminy	Zarządzanie przestrzenne	Zarządzanie strategiczne
Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego	–	+
Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030	+	+
Krajowa Polityka Miejska	+	+
Narodowy Plan Rewitalizacji	+	–
Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju	–	+
Strategia rozwoju województwa	–	+
Plan zagospodarowania przestrzennego województwa	+	–
Strategia rozwoju gminy	–	+
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	+	–

Źródło: Opracowanie własne.

warunki efektywnego ich wykorzystania i funkcjonowania, prowadzące do osiągnięcia postawionych celów. Zarządzanie przestrzenne i strategiczne (w odniesieniu do działań rewitalizacyjnych) to dualny proces programowy, projektowy i decyzyjny (wspomagany funkcjami planowania, organizacji i kontroli), którego celem jest wsparcie dla odnowy zdegradowanych obszarów. To proces, w trakcie którego rozwiązuje się problemy społeczne, przestrzenne i gospodarcze, uwzględnia się czynniki rozwoju, oddziaływanie otoczenia po to, by rewitalizacja obszaru była uzasadniona, świadoma, korzystna i istotna społecznie, finansowo i organizacyjnie.

Program rewitalizacji jest częścią zarządzania przestrzennego i strategicznego, gdyż stanowi zwarty i uporządkowany dokument, w którym zdefiniowane przedsięwzięcia opierają się na istniejącym potencjale przy dążeniu do poprawy sytuacji kryzysowej danego terenu. Zarządzanie przestrzenne i strategiczne jest natomiast częścią programu rewitalizacji, bowiem definiowanie zintegrowanych projektów rewitalizacyjnych musi tworzyć całość ideową i programową. Owe projekty powinny stanowić spójną całość warunkującą sukces społecznych, środowiskowych, funkcjonalnych i ekonomicznych zmian.

Literatura

- Anderson J.E., 1993, *Land development, externalities, and Pigouvian taxes*. Journal of Urban Economics, 33(1): 1–9.
- Bajerowski T., 1998, *Obraz rozwoju zrównoważonego w portretach fazowych. Strefowanie ekorozwojem*, [w:] *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, t. 1, B. Poskrobka (red.). Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok.
- Bajerowski T., 2003, *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*. Wydawnictwo UWM, Olsztyn.
- Bajerowski T. (red.), 2008, *Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Chandler A., 1972, *Strategy and Structure. Chapters in History of the Industrial Enterprise*. MIT Press, Cambridge.
- Crow M., Bozeman B., 1998, *Strategic Public Management*, [w:] *Strategic Planning Threats and Opportunities for Planners*, J.M. Bryson, R.C. Einsweile (red.). American Planning Association, Chicago.
- Gorynia M., 2000, *Konkurencyjność przedsiębiorstwa – próba konceptualizacji i racjonalizacji*, [w:] *Strategia przedsiębiorstw w warunkach konkurencji międzynarodowej*, E. Najlepszy (red.). Zeszyty Naukowe, 266. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Griffin R.W., 1998, *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN, Warszawa.
- Kaku M., Trainer J., 1993, *Dalej niż Einstein*. Wyd. 1. PIW, Warszawa.

- Penc J., 1997, *Strategie zarządzania. Perspektywiczne myślenie. Systemowe działanie*. Placet, Warszawa.
- Potoczek A., Stępień J., 2008, *Podstawy strategii rozwoju lokalnego i regionalnego*. Wydawnictwo Uczelniane WSG w Bydgoszczy, Bydgoszcz.
- Stabryła A., 2000, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce formy*. PWN, Warszawa–Kraków.
- Starzewska-Sikorska A. (red.), 2007, *Instrumenty zarządzania rewitalizacją zdegradowanych terenów przemysłowych oraz obszarów odnowy miejskiej*. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Szczupaczyński J., 1998, *Anatomia zarządzania organizacją*. MSM, Warszawa.
- Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2016, Minister Rozwoju, 2 sierpnia 2016, Warszawa, MR/H2014-2020/20(2)08/2016, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/23916/Wytyczne_dot_rewitalizacji_po_aktualizacji-zatwierdzone02082016clear.pdf.
- Ziobrowski Z. (red.), 2010, *Rewitalizacja miast polskich. Założenia polityki rewitalizacji w Polsce*. T. 9. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Ziółkowski M., Goleń M., 2003, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*. Warszawa.