

Agnieszka DEMBICKA-NIEMIEC*
Edyta SZAFRANEK**

Działania rewitalizacyjne w polityce rozwoju lokalnego i regionalnego

Streszczenie: Celem artykułu jest identyfikacja i ocena uwarunkowań oraz znaczenia rewitalizacji w polityce rozwoju. Badania przeprowadzono na przykładzie działań rewitalizacyjnych podejmowanych w województwie opolskim w latach 2007–2013¹. Opierały się one na analizie projektów rewitalizacyjnych wykonanych w ramach działań 6.1 i 6.2 RPO WO 2007–2013. Analiza ta została wykonana na podstawie: weryfikacji dokumentacji dotyczącej przedmiotowych inicjatyw rewitalizacyjnych, badań fokusowych z przedstawicielami władz oraz mieszkańcami miast, w których realizowano projekty, badań ankietowych z przedstawicielami wszystkich JST w województwie opolskim. Dodatkowo zastosowano metodę desk research, pozwalającą na identyfikację szczegółowych problemów badawczych, które dotyczyły oceny: spójności działań rewitalizacyjnych z polityką rozwoju lokalnego i regionalnego, zasięgu przestrzennego i zakresu oddziaływania na obszary miejskie i zdegradowane, wpływu projektów rewitalizacyjnych na sferę przestrzenno-środowiskową, społeczną i gospodarczą rozwoju miast oraz uzależnienia realizacji projektów od dofinansowania środkami unijnymi.

Wyniki badań wskazują na istotne znaczenie procesu rewitalizacji dla rozwoju miast i gmin oraz województwa. Podejmowane działania rewitalizacyjne dotyczyły w głównej mierze terenów miejskich, wykazując niedostatek tych działań na terenach zdegradowanych zlokalizowanych poza miastami. Badania wykazały, że choć osiągnięto wymierne efekty

* Uniwersytet Opolski, Wydział Ekonomiczny, Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej; e-mail: adembicka@uni.opole.pl

** Uniwersytet Opolski, Wydział Ekonomiczny, Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej; e-mail: eszafrane@uni.opole.pl

¹ W artykule wykorzystano cząstkowe wyniki badań nt. „Rewitalizacja obszarów miejskich oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych w województwie opolskim”, realizowanych w ramach projektu pn. „Opolskie Obserwatorium Terytorialne – wzmocnienie systemu monitorowania polityki publicznej”, na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego przez zespół autorski: J. Słodczyk, A. Drobniak, A. Dembicka-Niemiec, E. Szafrane, M. Śliwa, R. Klimek.

rewitalizacji, to nie były one spójne z potrzebami rozwoju jednostek terytorialnych, nie były także wielopłaszczyznowe, lecz odnosiły się głównie do sfery przestrzennej i społecznej. Wykazano przy tym dużą zależność realizacji działań rewitalizacyjnych od dofinansowania poprzez regionalny program operacyjny.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, rozwój lokalny, rozwój regionalny, polityka rozwoju

Kody klasyfikacji JEL: R1

Artykuł nadesłany 19 kwietnia 2016 r., zaakceptowany 28 września 2016 r.

Wprowadzenie

W wyniku przemian społeczno-gospodarczych zachodzących od czasu transformacji ustrojowej i gospodarczej kraju, wystąpiły m.in. negatywne zjawiska i procesy na obszarach zurbanizowanych. W dużej liczbie miast doszło do degradacji tkanki miejskiej, jak i pogorszenia się stosunków społecznych oraz nasilenia problemów gospodarczych. W konsekwencji nastąpiło m.in. niekontrolowane rozpraszanie zabudowy miejskiej, wyludnianie się centrów miast czy dominacja indywidualnego transportu samochodowego nad transportem publicznym [MIR, 2014, s. 2].

Pogarszający się komfort życia na obszarach zurbanizowanych, jak i inne negatywne efekty przekształceń struktury funkcjonalnej miast, wymusiły podejmowanie działań interwencyjnych. Samorządy i społeczności lokalne, eksperci oraz inne podmioty odpowiedzialne za rozwój miast traktują rewitalizację jako proces wpływający na poprawę rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym przede wszystkim warunków życia. W Polsce od lat 90. XX wieku widoczna jest intensyfikacja procesu rewitalizacji oraz wzrost jej znaczenia, zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, jak i krajowym [Kaczmarek, 2001, 2010, 2015; Lorens, 2007, 2009; Parysek, 2015]. Jest ona ujmowana w dokumentach programowych i planistycznych na każdym szczeblu zarządzania w kraju.

Celem artykułu jest ocena znaczenia procesu rewitalizacji w realizacji polityki lokalnej i regionalnej. Rozpatrywana jest ona w kontekście potrzeb, barier, celów i efektów definiowanych zarówno w dokumentach z zakresu polityki rozwoju, jak i w podejmowanych działaniach rewitalizacyjnych. Porównanie wskazanych kategorii w wymiarze polityki i praktyki działań rewitalizacyjnych umożliwi ocenę spójności założeń rewitalizacyjnych oraz skutków ich realizacji. Jako studium przypadku wybrano województwo opolskie, w którym w latach 2007–2013 zrealizowano 45 projektów w ramach działań 6.1 i 6.2 Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 (RPO WO). W odniesieniu do zapisów RPO WO 2007–2013 oraz zrealizowanych działań rewitalizacyjnych w województwie opolskim, wyszczególniono kilka problemów badawczych. Dotyczyły one oceny:

- spójności działań rewitalizacyjnych z dokumentami programującymi rozwój lokalny i regionalny,

- zasięgu przestrzennego i zakresu oddziaływania działań rewitalizacyjnych na obszary miejskie i zdegradowane,
- wpływu projektów rewitalizacyjnych na sferę przestrzenno-środowiskową, społeczną i gospodarczą rozwoju miast,
- barier w realizacji działań rewitalizacyjnych (w szczególności finansowych).

W procesie badawczym zostały zidentyfikowane i poddane analizie projekty rewitalizacyjne wykonane w ramach działań 6.1 i 6.2 RPO WO 2007–2013. Poza weryfikacją dokumentacji dotyczącej wszystkich projektów rewitalizacyjnych podejmowanych w ramach przedmiotowych działań, przeprowadzono także: analizę dokumentów źródłowych, badania fokusowe z przedstawicielami władz oraz mieszkańcami miast, w których realizowano projekty, badania ankietowe z przedstawicielami wszystkich JST w województwie opolskim.

Jako punkt odniesienia wyników badań uzyskanych w przypadku województwa opolskiego i możliwości ich porównania z ocenianą sytuacją w innych regionach przeprowadzono badanie porównawcze metodą benchmarkingu dla województw: śląskiego, dolnośląskiego i lubuskiego².

Uzyskane wyniki badań stanowią w niniejszym artykule źródło informacji dla realizacji założonego celu i problemów badawczych.

Istota i cele działań rewitalizacyjnych – ujęcie teoretyczne

Rewitalizacja jest ważnym przedmiotem badań naukowych. W literaturze przedmiotu jest definiowana jako sekwencja planowanych działań mających na celu ożywienie gospodarcze oraz zmianę struktury przestrzennej i funkcjonalnej zdegradowanych obszarów miasta [Kaczmarek, 2001, s. 16]. Podkreśla się, że jest procesem przeciwnym do degradacji, a jej przebieg powinien dążyć do osiągania zróżnicowanych celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, tj.: zmniejszania poziomu bezrobocia, ograniczania zjawiska patologii społecznych, wykluczenia społecznego, zmniejszania poziomu zanieczyszczeń oraz osiągnięcia wysokiego poziomu aktywności społecznej, gospodarczej, a także zwiększenia poziomu bezpieczeństwa publicznego [Sztando, 2010, s. 302; Szajnowska-Wysocka, Sobala, 2013, s. 9–26; Kaczmarek 2015, s. 27–36]. Jest to zatem proces prowadzony w kontekście społeczno-kulturalnej i gospodarczej degradacji obszaru miasta, polegający na wyeliminowaniu czynników powodujących ten niekorzystny proces i przywróceniu żywotności danego obszaru [Egercioğlu i in., 2016, s. 331]. Obszar wymagający rewitalizacji to taki, który posiada zdegradowaną infrastrukturę,

² W badaniach wykorzystano analizę materiałów źródłowych, w szczególności dokumentów programowych z zakresu polityki regionalnej i lokalnej wskazanych województw oraz przeanalizowano następujące zagadnienia: kierunki przekształceń funkcjonalnych terenów zdegradowanych i ich integracji z obszarami miejskimi; wytyczne dla Lokalnych Programów Rewitalizacji miast; formuły wdrażania działań rewitalizacyjnych; rolę jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych itp. w realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych; monitorowanie i ocenę rezultatów oraz efektów przedsięwzięć w dłuższym czasie.

cechuje się niskim poziomem rozwoju i dostępności usług komunalnych, na którym występują problemy zarówno społeczne, jak i gospodarcze. Proces rewitalizacji takiego obszaru powinien obejmować poprawę infrastruktury, aspektów gospodarczych i społecznych oraz identyfikować i wykorzystywać istniejący potencjał i warunki rozwoju. Dzięki takim działaniom rewitalizacja prowadzi do wsparcia lokalnego potencjału obszaru, stanowiącego o jego wyjątkowości. Takie inicjatywy rewitalizacyjne przyczyniają się do wzmacniania tożsamości miasta [Purwantiasning, 2015].

Rewitalizacja jest podejmowana w odpowiedzi na zaistniałe w przestrzeni miast i obszarów zdegradowanych problemy społeczne i gospodarcze. Jej podstawowe cele to ożywienie społeczne i gospodarcze obszarów zdegradowanych. Jednak w Polsce rewitalizacja często postrzegana jest jako proces odnowy, modernizacji czy renowacji, a jej działania ukierunkowane są głównie na poprawę wizerunku, tzw. ładu przestrzennego czy bezpieczeństwa w przestrzeniach publicznych. Efekty tak rozumianej rewitalizacji mogą w sposób pośredni przyczynić się do poprawy sytuacji w zakresie rozwoju społecznego i gospodarczego. Tymczasem działania rewitalizacyjne powinny w bezpośredni sposób oddziaływać na te wymiary rozwoju jednostek terytorialnych. Dąbrowski wskazuje, że celem działań rewitalizacyjnych powinno być stworzenie lepszych warunków życia społeczności lokalnej, stworzenie możliwości podejmowania pracy, zaspokajania potrzeb życia codziennego, takich jak mieszkanie, usługi, wypoczynek czy edukacja [Dąbrowski, 2013, s. 48–49]. Literatura przedmiotu najczęściej wskazuje, że nadrzędnym celem działań rewitalizacyjnych jest ożywienie funkcjonowania sfery społeczno-gospodarczej danego obszaru. Badacze tego zagadnienia wskazują, że konieczne jest organizowanie i kierowanie długookresowymi działaniami, które będą skutkowały ożywieniem gospodarki, przywracając zarazem aktywność miejscom silnie zdegradowanym [Adair i in., 2000, s. 147–156; Mc Gregor, 2010, s. 38–51; Muzioł-Węclawowicz, 2010, s. 11–12; Szajnowska-Wysocka, Sobala, 2013, s. 22–24; Jayantha, 2015, s. 245–261]. Podobnie twierdzi Kłosowski, wskazując, że rewitalizacja jako instrument naprawczy stosowany w polityce rozwoju, aby był skuteczny musi osiągać cele o charakterze społeczno-gospodarczym oraz środowiskowo-przestrzennym [Kłosowski, 2005, s. 1]. Zdaniem wskazanego autora działania w zakresie architektonicznym i infrastrukturalnym stanowią jedynie narzędzie realizacji procesu rewitalizacji. Tymczasem praktyka pokazuje, że działania rewitalizacyjne często dotyczą poprawy ładu i wizerunku przestrzeni, co w założeniu może w przyszłości oddziaływać na wymiar społeczno-ekonomiczny. Herbst stwierdza, że podstawowym mankamentem większości podejść do działań rewitalizacyjnych w Polsce jest przewaga perspektywy „remontowej” nad społecznymi problemami obszarów wymagających odnowy [Herbst, 2008, s. 17]. Przykłady takich działań można wskazać na podstawie opisu projektów realizowanych dotychczas w Polsce w ramach dotacji unijnych (mapadotacji.gov.pl), a także są one przedstawiane w analizach naukowych [m.in. Muzioł-Węclawowicz, 2010, s. 355; Derejski i in., 2012, s. 307; IRM, 2013, s. 23–44].

Bez względu na priorytetowość celów rewitalizacji jej istotą jest kompleksowe oddziaływanie na wszystkie sfery rozwoju jednostek terytorialnych, w których jest podejmowana. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że rewitalizacja nie może koncentrować się jedynie na działaniach wybiórczych, branżowych (np. tylko infrastrukturalnych), remontowaniu dróg, budowaniu sieci kanalizacji, renowacji budynków zabytkowych [Kaczmarek 2015, s. 27–35; Parysek, 2015, s. 9–25]. Bywa, że kwestia kompleksowości działań określa kontekst definicyjny rewitalizacji. Jak wskazuje Billert, rewitalizacja odnosi się do kompleksowego procesu odnowy obszaru zurbanizowanego [Billert, 2004, s. 8]. Skalski określa rewitalizację jako kompleksowy program działań na wybranym obszarze powiązany z rozwojem gospodarczym i społecznym. Wskazany autor podkreśla, że rewitalizacja to połączenie działań technicznych z programami ożywienia gospodarczego i działaniem na rzecz rozwiązania problemów społecznych, występujących na tych obszarach [Skalski, 2004, s. 1].

Rewitalizacja jest traktowana jako jeden z procesów rozwoju lokalnego, którego jednak skuteczność zależy od prawidłowego zdefiniowania celów i przyporządkowania odpowiednich instrumentów zarządzania nią [Noworól, 2012, s. 29]. Ponadto należy podkreślić, że rewitalizacja jest procesem złożonym, w który zaangażowanych jest wiele stron i do realizacji którego wykorzystuje się różne instrumenty i narzędzia o charakterze zarządczym [Rogatka i in., 2015, s. 37–48; Grochowski i in., 2010, s. 186]. Przykładem stosowania rewitalizacji jako instrumentu integracji polityki miejskiej z regionalnym planowaniem przestrzennym i strategicznym jest projekt NODUS [Grochowski, Fuchrmann, Zegar, 2010, s. 184–185]. Projekt ten prowadzony był wspólnie przez 3 regiony i 4 miasta z różnych państw Europy, a jego efektem było określenie konieczności współpracy wielu podmiotów różnie ulokowanych przestrzennie i instytucjonalnie. Podobnie wskazuje Deklaracja z Toledo, zgodnie z którą zintegrowane podejście do rewitalizacji stanowi kluczowy instrument polityki miejskiej [Dokument..., 2010]. Rewitalizację należy traktować jako proces zintegrowanych działań finansowych, organizacyjnych i prawnych, który powinien uzyskać społeczną akceptację i być podejmowany przez gminę oraz lokalnych partnerów społeczno-gospodarczych [Tertelis, 2005, s. 12–14]. Istotnym aspektem stymulującym proces rewitalizacji, lub stanowiącym jej barierę jest finansowanie. Aktualnie najważniejszym źródłem finansowania działań rewitalizacyjnych w Polsce jest wsparcie unijne [Prusik, Banaszek, Źróbek, 2015, s. 49–60.] Badania wskazują, że ze względu na dużą skalę zaniedbań w przestrzeniach zurbanizowanych potrzebna jest nie tylko wysoka kwota środków finansowych, ale także zróżnicowanie źródeł i sposobów finansowania. Jako konieczne rozwiązania wskazywane są wielokierunkowość źródeł finansowania i montaż finansowy środków publicznych oraz prywatnych [Bleja, 2010, s. 66, 74; IRM, 2013, s. 62–64]. Ograniczoność środków finansowych jest traktowana jako bariera działań rewitalizacyjnych.

Wśród innych barier procesu rewitalizacji wyróżnia się: legislacyjne, finansowe, organizacyjne, mentalne i społeczne [Dąbrowski, 2013, s. 52]. W literaturze przedmiotu stwierdza się, że najważniejszą barierą jest bariera

legislacyjna. Problem związany z tą barierą był głównie podnoszony przed przyjęciem ustawy o rewitalizacji [IRM, 2013, s. 69]. Jednak jej przyjęcie nie rozwiązało wszystkich problemów związanych z realizacją działań rewitalizacyjnych. Należą do nich nieuregulowane sprawy własnościowe czy brak możliwości rewitalizacji terenów nieatrakcyjnych rynkowo [Palicki, 2015, s. 63]. Z funkcjonowaniem JST i realizacją polityki rozwoju ściśle wiąże się także bariera organizacyjna, która wynika z niewystarczającej liczby specjalistów z dziedziny rewitalizacji oraz odpowiedniej kadry zarządzającej programami rewitalizacji. Bariery mentalna i społeczna wynikają z charakteru, specyfiki społeczności lokalnych. W mentalności części mieszkańców może uzewnętrzniać się syndrom „nimby”, który oznacza psychologiczne zjawisko niepewności, braku zaufania w stosunku do działań mogących zmienić dotychczasową rzeczywistość w otaczającej przestrzeni [Kaczmarek, 2001, s. 51]. Społeczne bariery najczęściej wynikają z funkcjonowania w danej przestrzeni niekorzystnych struktur społecznych, które są adresatami rewitalizacji, ale ją utrudniają. Są to struktury charakteryzujące się wysokim poziomem patologii, ubóstwa, niechęci wobec władz i jakichkolwiek instytucji.

Przedstawiony zarys teoretyczny problematyki rewitalizacji, wynikający z analizy literatury przedmiotu, ma na celu usystematyzowanie i uspołnienie zakresu informacyjnego na badany temat. Opierając się na wskazanych ustaleniach naukowych, prowadzono dalsze etapy badań.

Działanie rewitalizacyjne w polityce rozwoju

Rewitalizacja jako działanie kompleksowe jest charakterystyczna dla Polski, natomiast w wielu innych krajach rozróżniane są w jej zakresie poszczególne działania i procesy tj.: regeneracja (*regeneration*), odnowa (*renewal*), rehabilitacja (*rehabilitation*), rekonstrukcja (*reconstruction*) [Parysek, 2015, s. 11]. Nie mniej jednak rozumienie procesu rewitalizacji jest podobne i ma na celu odwrócenie niekorzystnych procesów zachodzących w miastach, w efekcie których następuje degradacja i upadek pewnych obszarów miejskich w aspekcie ekonomicznym, społecznym, fizycznym oraz środowiskowym. Odpowiedzią na występujące problemy w miastach i ich przeciwdziałaniem są zapisy międzynarodowych dokumentów, m.in. Karty Lipskiej nt. Zrównoważonych Miast Europejskich [Leipzig..., 2007, s. 5–9], Deklaracji z Toledo [Dokument..., 2010]. Zapisy Karty Lipskiej zwracają uwagę na konieczność modernizacji sieci infrastruktury, podejmowanie działań mających na celu rozwiązywanie problemów najuboższych dzielnic w kontekście całego miasta (wysokie bezrobocie, wykluczenie społeczne). Ponadto konieczne są działania renowacyjne skutkujące poprawą warunków fizycznych i lepszą wydajnością energetyczną budynków w dzielnicach kryzysowych [Leipzig..., 2007, s. 5–9]. Na istotność realizacji działań rewitalizacyjnych oraz wykorzystywanych w tym celu narzędzi w krajach europejskich (Niemcy, Francja) wskazuje Topczewska [2010, s. 10–16], a przykłady efektów inicjatyw rewitalizacyjnych są widoczne w wielu

miastach w Europie (Wiedeń, Bremen, Pampeluna, Tatanto) [European Commission, 2003, s. 8, 17, 27]. Przyczyniają się one do poprawy jakości życia mieszkańców miast w aspekcie społeczno-gospodarczym.

Należy podkreślić, że cele określone w dokumentach europejskich dotyczących rozwoju miast m.in.: Karta Lipska [Leipzig..., 2007, s. 5–9], *Cities of Tomorrow. Challenges, Visions, Ways Forward* [European Commission, 2011, s. 33–65], wpisują się w ideę rewitalizacji realizowanej w polskiej polityce rozwoju.

Na użytek realizacji działań rewitalizacyjnych w ramach polityki miejskiej i regionalnej Polski, rewitalizację należy rozumieć jako „wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez przedsięwzięcia całościowe (integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki), skoncentrowane terytorialnie i prowadzone we współpracy z lokalną społecznością, w sposób zaplanowany oraz zintegrowany przez określenie i realizację programów rewitalizacji” [MIR, 2014, s. 4]. Podejmowanie działań rewitalizacyjnych zgodnie z założeniami polityki rozwoju kraju powinno przyczynić się do przywrócenia i utrwalenia ładu przestrzennego, przeciwdziałania suburbanizacji, optymalizacji gospodarowania przestrzenią i zasobami środowiskowymi, głębokiej przebudowy i adaptacji zdegradowanych obiektów do pełnienia nowych funkcji, np. kulturalnych, rekreacyjnych, społecznych, gospodarczych oraz rekultywację terenów zdegradowanych na cele przyrodnicze [MIR, 2014, s. 4].

Istotne jest, aby proces ten prowadzony był w sposób kompleksowy, poprzez wdrażanie działań zintegrowanych uwzględniających społeczność lokalną, przestrzeń i gospodarkę. Ponadto działania te powinny być skoncentrowane terytorialnie i prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji.

Konieczność podejmowania działań rewitalizacyjnych jest podkreślana w dokumentach stanowiących podstawę realizacji polityki regionalnej. Należą do nich m.in.:

- Ustawa o rewitalizacji [Ustawa..., 2015],
- Narodowy Plan Rewitalizacji [MIR, 2014],
- Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 [Wytyczne..., 2015],
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie [Krajowa..., 2010],
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [Koncepcja..., 2012],
- Krajowa Polityka Miejska 2023 [Krajowa Polityka..., 2015].

Ujmowanie rewitalizacji w wymienionych dokumentach wskazuje, że jest ona istotnym procesem dla rozwoju lokalnego i regionalnego. Podkreśla się, że działania, w ramach których możliwe jest realizowanie tego procesu, wpływają na sytuację gospodarczą, społeczną i przestrzenno-środowiskową jednostek terytorialnych.

Rewitalizacja jako element polityki rozwoju jest interpretowana w sposób konsekwentny w poprzednim okresie programowania, jak i w obecnym. Najbardziej aktualny dokument jakim jest ustawa o rewitalizacji [2015] wskazuje na konieczność kompleksowości rewitalizacji, jak i na prowadzenie działań rewitalizacyjnych na podstawie gminnego programu rewitalizacji (art. 2.1). Określenie procesu rewitalizacji zwraca uwagę na istotę działań zintegrowanych, ponieważ tylko takie zapewniają kompleksowość rewitalizacji.

Rewitalizacja znajduje także ważne miejsce w polityce realizowanej w odniesieniu do określonego regionu. Dokumentem, który wskazuje jej zakres i warunki realizacji jest regionalny program operacyjny. Wynika to z przyznania przez UE środków strukturalnych na zadania rewitalizacyjne. Sytuacja ta miała miejsce w poprzednim okresie programowania i jest obecnie kontynuowana. Innym dokumentem odnoszącym się do programowania działań rewitalizacyjnych jest lokalny program rewitalizacji (LPR). Jest to dokument opracowywany na poziomie lokalnym, ale niezbędny, gdyż warunkuje możliwość aplikowania o środki strukturalne na realizację tych zadań w ramach regionalnego programu operacyjnego. W pozostałych dokumentach z zakresu rozwoju regionu w latach 2007–2013 nie było wymagane uwzględnianie problematyki rewitalizacji.

Obecnie warunkiem ubiegania się o środki strukturalne na realizację zadań rewitalizacyjnych w ramach RPO WO jest ich zgodność nie tylko z LPR, ale także ze strategią rozwoju JST. Jest to działanie, które należy ocenić pozytywnie, bowiem wpływa na uspołnienienie polityki w zakresie rewitalizacji. Polega ono na uzyskaniu wyższego poziomu zgodności polityki przestrzennej z polityką rozwoju społeczno-gospodarczego, a także polityki lokalnej z polityką regionalną.

Rewitalizacja w założeniach RPO WO 2007–2013

Zagadnienia związane z rewitalizacją zostały ujęte w ramach 6 Osi priorytetowej *Aktywizacja obszarów miejskich i zdegradowanych* RPO WO 2007–2013 i dotyczą obszarów miejskich oraz dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym. Celem osi priorytetowej było „nadanie nowych funkcji społeczno-gospodarczych oraz ożywienie obszarów miejskich i zdegradowanych dla zwiększenia ich atrakcyjności przestrzennej, gospodarczej oraz stworzenia warunków dla wzrostu zatrudnienia na tych terenach” [Regionalny..., 2007, s. 157]. Ponadto zgodnie z treścią RPO WO, w ramach realizacji Osi 6, podejmowane były przedsięwzięcia, które integrowały rozwój zasobów infrastrukturalnych z pobudzaniem rozwoju społeczno-gospodarczego [Regionalny..., 2007, s. 158] Zakładano, że w efekcie zrealizowanych działań rewitalizacyjnych nastąpi przyspieszenie wzrostu gospodarczego, propagowania przedsiębiorczości, rozwoju lokalnego zatrudnienia, jak i m. in. podniesienie jakości usług świadczonych na rzecz ludności. Określono również, że podjęte działania w ramach Osi prowadzić mają do odbudowy

„więzi społecznych na obszarach problemowych i przywrócenia ładu przestrzennego” [Regionalny..., 2007, s. 158].

W ramach przedmiotowej osi priorytetowej wyznaczone zostały następujące działania:

- 6.1 Rewitalizacja obszarów miejskich,
- 6.2 Zagospodarowanie terenów zdegradowanych.

Potrzeba podejmowania działań mających na celu rewitalizację obszarów miejskich wyniknęła m.in. z występującej degradacji struktury przestrzennej terenów zurbanizowanych w województwie opolskim. Realizowane inicjatywy miały przyczynić się do rozwoju miast jako pól wzrostu gospodarczego w województwie, a także do rozwoju terenów przyległych. Zakładano, że w efekcie osiągnięta zostanie spójność społeczno-gospodarcza w miastach i staną się one bardziej atrakcyjne jako miejsce do życia. Zgodnie z zapisami RPO WO 2007–2013 działania podejmowane w ramach *Rewitalizacji obszarów miejskich* powinny dotyczyć głównie wzmocnienia lub odnowy funkcji centrotwórczych obszarów miejskich, integrujących społeczności lokalne oraz budowy trwałych powiązań funkcjonalnych między obszarami zurbanizowanymi a wiejskimi. Ponadto wskazano na konieczność rozdzielenia funkcji przemysłowych od mieszkaniowych i rekreacyjnych, potrzebę rehabilitacji przestrzeni publicznych, ułatwienie komunikacji i kooperacji wśród mieszkańców poprzez odpowiednie kształtowanie przestrzeni i zabudowy. W przedmiotowym dokumencie wskazano również na centra starych miast, obiekty dziedzictwa kulturowego, infrastrukturę jako te obszary, które powinny zostać objęte wsparciem w ramach realizowanych działań. Ponadto zwrócono uwagę na konieczność inwestycji związanych bezpośrednio z tkanką mieszkaniową. Potrzeba ta wyniknęła z niekorzystnej struktury wiekowej zasobów mieszkaniowych oraz ich znacznej dekapitalizacji. Przedmiotowe inwestycje skierowane były głównie do spółdzielni mieszkaniowych i samorządów lokalnych, a dotyczyły budynków wielorodzinnych oraz budynków – będących własnością władz publicznych – przeznaczonych na potrzeby mieszkaniowe dla ludności o niskich dochodach z terenów rewitalizowanych [Regionalny..., 2007, s. 158].

W celu przeciwdziałania negatywnym procesom występującym na obszarach problemowych zakładano podejmowanie działań na rzecz zagospodarowania terenów zdegradowanych. Tereny te określono jako te, do których beneficjent ma prawo użytkowania i które utraciły swoje dotychczasowe funkcje, takie jak: mieszkaniowe, rekreacyjne, produkcyjne, usługowe i inne [Regionalny..., 2007, s. 160]. Do tej grupy terenów zaliczono: powojskowe, przemysłowe, popolicyjne, zdegradowane środowiskowo. Celem realizacji projektów na tak zidentyfikowanych terenach miały być:

- zmiana struktury terenów i wprowadzanie nowych funkcji, co w efekcie powinno wpłynąć na przywrócenie terenom zdegradowanym możliwości ich sprawnego działania,
- generowanie wartości dodanej dla gospodarki i poprawa jakości życia mieszkańców,

- tworzenie nowych inwestycji gospodarczych,
- kompleksowe uzbrojenie terenów,

Jako istotne kierunki działań rewitalizacyjnych wskazywano wyburzanie starych obiektów oraz inwestycje w infrastrukturę obiektów, które poprzez pełnienie swoich funkcji wpływają na wzrost wydajności gospodarki i przyczyniają się do rozwoju przedsiębiorczości, a także podnoszą atrakcyjność inwestycyjną obszarów rewitalizowanych [Regionalny..., 2007, s. 160].

Zapisy RPO WO 2007–2013 wskazały na duże znaczenie projektów, które dają możliwość wykorzystania odnawialnych źródeł energii i uwzględniają aspekt efektywności energetycznej. Aspekt ten został ujęty również w kryteriach wyboru projektów rewitalizacyjnych [Regionalny..., 2007, s. 160].

Zidentyfikowane założenia i cele rewitalizacji w województwie opolskim są w dużym stopniu zbieżne z podejściem przyjętym w porównywanych województwach. Symbolicznie największe znaczenie rewitalizacji w polityce rozwoju zostało nadane w województwie dolnośląskim, bowiem stanowiła ona cel nadrzędny, któremu podporządkowano określone działania. W pozostałych regionach rewitalizacja stanowiła działanie ukierunkowane na inny nadrzędny cel – w przypadku lubuskiego na rozwój i modernizację infrastruktury społecznej, a śląskiego – zrównoważony rozwój miast. Szczegółowe zapisy celów działań wskazują na nieco inne odniesienia przestrzenne działań wpisujących się w problematykę rewitalizacji. We wszystkich województwach przedmiotem zmian mają być obszary zdegradowane, a zmiany mają dotyczyć: ich odnowy (dolnośląskie), ożywienia (lubuskie, opolskie) i wielofunkcyjnego wykorzystania (śląskie). W przypadku opolskiego przyjęto, że dla obszarów miejskich celem jest ich rozwój, a dla zdegradowanych – nadanie nowych funkcji. Dobrym rozwiązaniem wydaje się być zróżnicowanie celów w odniesieniu do kategorii obszarów objętych działaniami rewitalizacyjnymi oraz skali problemów rozwojowych [Słodczyk i in., 2015, s. 66–67].

Spójność działań rewitalizacyjnych z dokumentami programującymi rozwój lokalny i regionalny

Doświadczenie województwa opolskiego wskazuje, że mimo iż wprowadzono zalecenia dotyczące zgodności projektów rewitalizacyjnych z polityką rozwoju lokalnego i regionalnego, nie zapewniono w wysokim stopniu tego założenia. Taki stan rzeczy znajduje potwierdzenie w wynikach porównania celów projektów realizowanych w ramach osi 6 RPO WO 2007–2013 z celami LPR oraz lokalnych strategii rozwoju. W przypadku spójności celów LPR z celami projektów zauważa się, że były one osiągnięte na wyższym poziomie zgodności niż w przypadku lokalnych strategii (tabela 1). Jednocześnie spójność w ramach wyszczególnionych wymiarów rewitalizacji (przestrzenno-środowiskowej, gospodarczej, społecznej) jest zróżnicowana. W największym stopniu spójność celów wystąpiła w sferze społecznej, co wynika z dużego znaczenia tej sfery oddziaływania w działaniach rewitalizacyjnych. Wśród

działań rewitalizacyjnych najrzadziej akcentowano cele gospodarcze, toteż spójność celów działań rewitalizacyjnych z celami wyrażającymi politykę rozwoju miast i gmin w tym zakresie była najniższa.

Sytuacja zidentyfikowana w przestrzeni regionu opolskiego znalazła także potwierdzenie w porównywanych jednostkach. Działania ukierunkowane na rewitalizację w województwach lubuskim, dolnośląskim i śląskim miały u podstaw zróżnicowane przyczyny. Jednak uzasadnienia oraz zakresy podejmowanych działań we wszystkich regionach były spójne i korespondowały ze zidentyfikowanymi bieżącymi problemami obszarów miejskich i zdegradowanych w regionach. Warte uwagi jest nierównomierne traktowanie problemów gospodarczych, społecznych i przestrzennych w procesie rewitalizacji rozpatrywanych jednostek [Słodczyk i in., 2015, s. 68].

Tabela 1. Ocena zgodności celów działań 6.1 i 6.2 RPO WO 2007–2013 z celami LPR oraz specyfiką rozwoju w wybranych miastach i gminach województwa opolskiego*

| Wyzwania i problemy rozwoju miast i gmin | Cele rewitalizacji w wymiarach: | | |
|--|---------------------------------|--------------|-------------|
| | przestrzenno- środowiskowym | gospodarczym | społecznym |
| | % zgodności liczby celów | | |
| Cele rewitalizacji w LPR | 75,2 | 56,5 | 82,3 |
| Silne strony (Strategia rozwoju lokalnego) | 44,04 | 47,62 | 45,52 |
| Słabe strony (Strategia rozwoju lokalnego) | 68,28 | 69,95 | 75,33 |

* Badane miasta: Opole, Kędzierzyn-Koźle, Nysa, Brzeg, Prudnik, Namysłów, Głubczyce, Korfanów, Paczków, Głuchołazy, Lewin Brzeski.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów źródłowych (wnioski o finansowanie projektów, lokalne programy rewitalizacji, strategie rozwoju lokalnego).

Potrzeba realizacji projektów w ramach działań 6.1 i 6.2 RPO WO 2007–2013 oraz ich stopień zgodności w stosunku do problemów rozwoju danych JST, zostały także ocenione przez przedstawicieli tych jednostek w badaniach ankietowych. Na podstawie uzyskanych wyników określono, czy zrealizowane projekty były odpowiedzią na zidentyfikowane problemy rozwoju JST (tabela 2). W opinii 86% respondentów działania rewitalizacyjne w dużym stopniu przyczyniły się do rozwiązania istotnych problemów rozwoju gminy i/lub powiatu. Należy jednak podkreślić, że respondenci nie byli zobligowani do wskazania konkretnych przykładów zachodzących zmian. Można z tego wnioskować, iż ocena respondentów jest nieco zawyżona w stosunku do stanu faktycznego, w szczególności dlatego, że oceniali swoje zadania, lub podejmowane za ich zgodą.

Tabela 2. Ocena stopnia wpisywania się projektów realizowanych w ramach działań 6.1 i 6.2 w problemy rozwoju JST, według respondentów

| Ocena | Liczba udzielonych odpowiedzi | Udział udzielonych odpowiedzi w ogólnej liczbie odpowiedzi (w %) |
|---|-------------------------------|--|
| W bardzo dużym stopniu – projekty 6.1/6.2 pozwoliły na rozwiązanie kluczowych problemów rozwoju gminy/powiatu | 1 | 5 |
| W dużym stopniu – projekty 6.1/6.2 przyczyniły się do rozwiązania istotnych problemów rozwoju gminy/powiatu | 18 | 86 |
| W przeciętnym stopniu – projekty 6.1/6.2 miały pewien wpływ na rozwiązanie problemów rozwoju gminy/powiatu | 2 | 9 |
| Suma | 21 | 100 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych zrealizowanych w ramach programu: Rewitalizacja obszarów... [Słodczyk i in., 2015].

Zasięg i zakres przestrzenny oddziaływania działań rewitalizacyjnych

Zrealizowane projekty rewitalizacyjne w ramach działania 6.1 lub 6.2 RPO WO 2007–2013 w województwie opolskim, w dużym stopniu skoncentrowane były na obszarach miejskich (91% analizowanych projektów). Wśród 45 projektów jedynie 9% dotyczyło obszarów wiejskich.

Biorąc pod uwagę przestrzenny obszar interwencji w ramach działań rewitalizacyjnych realizowanych na obszarach miejskich, należy zwrócić uwagę, że były one skoncentrowane w centralnych częściach miast (64% projektów)³. Inicjatywy podejmowane w ramach przedmiotowych działań w śródmieściach miast stanowiły mniejszy odsetek (24% projektów), a na obszarach peryferyjnych jedynie 12%. Taki rozkład wykonanych projektów świadczy o istotnym znaczeniu obiektów i przestrzeni zlokalizowanych w centralnych częściach miejscowości oraz o potrzebach ich rewitalizacji.

Należy podkreślić, że projekty rewitalizacyjne podejmowane w województwach lubuskim i dolnośląskim cechowały się podobnym rozkładem przestrzennym. Jedynie w przypadku województwa śląskiego struktura projektów miała bardziej zróżnicowany charakter, gdyż dopuszczono do realizacji działania rewitalizacyjne także na obszarach wiejskich oraz w szczególnej kategorii lokalizacji – obszarach górskich (małe miasta i tereny wiejskie).

Zgodnie z treścią RPO WO 2007–2013, działania rewitalizacyjne powinny koncentrować się także na terenach zdegradowanych. Wyniki badań wskazują

³ Identyfikacja lokalizacji projektów wynikała ze wskazań beneficjentów, zawartych we wnioskach konkursowych na realizację projektów rewitalizacyjnych; jako centra miast traktowane były obszary o historycznie ukształtowanej funkcji i strukturze, w których zlokalizowane są główne funkcje usługowe danych ośrodków, natomiast jako śródmieścia miast przyjmowano tereny ukształtowane historycznie wokół centrum, położone w otoczeniu głównych węzłów transportowych, cechujące się największą koncentracją miejsc pracy i aktywnością społeczno-gospodarczą.

na niski odsetek inicjatyw podjętych w przedmiotowym zakresie. Jedynie 5 projektów dotyczyło rewitalizacji terenów zdegradowanych, z czego 3 projekty były realizowane na terenach powojkowych. Zatem podejmowane działania rewitalizacyjne w ramach 6.1, 6.2 miały wpływ przede wszystkim na zmiany w przestrzeni miast⁴. Można stwierdzić, że proces rewitalizacji przyczynił się do poprawy potencjału społecznego i gospodarczego w miastach i podniesienia warunków życia w mieście, a obszary wiejskie pod tym względem były marginalizowane.

W procesie kształtowania przestrzeni warto również zwrócić uwagę na charakter realizowanych projektów pod kątem ich przestrzennego zasięgu. W tym celu wyróżniono projekty o charakterze punktowym i przestrzennym. Za projekty punktowe uznano te, które dotyczyły obiektów zlokalizowanych pojedynczo, nietworzących struktury sieciowej w przestrzeni. Natomiast projekty przestrzenne odnosiły się do dużych terenów bądź infrastruktury o charakterze sieciowym – np. sieć kanalizacyjna. W badanym okresie dominowały działania rewitalizacyjne podejmowane punktowo. Stanowiły one 68,9% ogółu działań zrealizowanych w przestrzeni województwa. Wskazuje to na mechanizm wybiórczości w procesie rewitalizacji, polegający na kwalifikacji pojedynczych obiektów do tego procesu. Zasadne jest jednak kwalifikowanie zespołów obiektów tworzących spójną całość bądź terenów w przestrzeni miasta o ukształtowanej funkcji. Szczególnym przykładem rewitalizacji prowadzonej w sposób punktowy – izolowany w przestrzeni – było Opole. W mieście przeprowadzono 9 działań rewitalizacyjnych, z których 8 dotyczyło pojedynczych, izolowanych przestrzennie obiektów (kamienic, skwerów, obiektów użyteczności publicznej) położonych w innej części miasta. Rewitalizacja nie przyczyniła się w tym przypadku do kształtowania spójności miasta, lecz była działaniem doraźnym.

Przeprowadzone badania wskazują jednak w ujęciu całościowym na osiągnięcie zakładanych efektów realizacji inicjatyw rewitalizacyjnych oraz zwiększenie atrakcyjności przestrzennej miast. Spośród analizowanych projektów 42% w sposób bezpośredni wpłynęło na poprawę wizerunku i aktywizację obszaru rewitalizowanego, a realizacja pozostałych projektów przyczyniła się w sposób pośredni. Dowiodły tego badania dokumentów źródłowych w tym wniosków beneficjentów. Podobną sytuację zaobserwowano w przypadku wytycznych dla procesów rewitalizacji w porównywanych województwach.

Wpływ projektów na sferę rewitalizacji i rozwoju jednostek terytorialnych

Struktura uzyskanych efektów w ujęciu wymiarów rewitalizacji i rozwoju jednostek terytorialnych jest zróżnicowana. Efekty, które osiągnięto poprzez realizację przedmiotowych projektów, w zakresie zwiększenia atrakcyjności

⁴ Badane miasta to głównie duże i średnie w województwie opolskim (15 miast).

gospodarczej oraz wzrostu zatrudnienia, były niewystarczające. Zidentyfikowany charakter działań rewitalizacyjnych wskazuje na najmniejszy udział efektów o charakterze gospodarczym, mających na celu pobudzenie potencjału gospodarczego, tworzenie miejsc pracy czy rozwój przedsiębiorczości (tabela 3).

Tabela 3. Charakter projektów realizowanych w ramach działań 6.1 i 6.2 RPO WO 2007–2013 ze względu na sferę oddziaływania

| Kategoria | Sfera oddziaływania | | |
|------------------------|---------------------|-----------|---------------------------|
| | gospodarcza | społeczna | przestrzenno-środowiskowa |
| Liczba projektów | 17 | 44 | 24 |
| Udział projektów (w %) | 37,7 | 97,8 | 53,3 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie wniosków o dofinansowanie projektów rewitalizacyjnych w ramach RPO WO 2007–2013 (n=45).

Wśród 45 wszystkich projektów realizowanych w województwie opolskim w ramach działania 6.1, 6.2 RPO WO, prawie wszystkie (97,8%) były o charakterze społecznym a ponad połowa (53,3%) oddziaływała na sferę przestrzenno-środowiskową. Oddziaływanie projektów na sferę gospodarczą odnotowano dla 17 projektów, co stanowiło 37,7% ogółu projektów. Odsetek ten wskazuje na koncentrację projektów związanych głównie z poprawą estetyki przestrzeni, co także znajduje odzwierciedlenie w liczbie projektów realizowanych w ramach poddziałania 6.1_2 – Uporządkowanie i zagospodarowanie przestrzeni publicznych, tj. w szczególności: placów, ulic, parków, skwerów, zieleńców, placów zabaw, terenów sportowych, zbiorników wodnych (15 projektów), a jedynie 2 projekty w ramach poddziałania 6.2_3 – Przygotowanie terenu pod działalność gospodarczą lub społeczną.

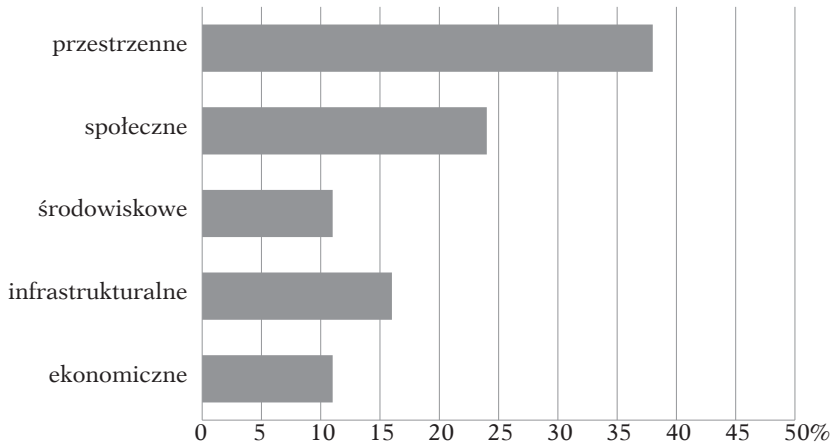
W przypadku wpływu realizacji działań rewitalizacyjnych na zwiększenie atrakcyjności społecznej, widoczne są lepsze rezultaty niż w przypadku sfery gospodarczej. W opinii przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, projekty realizowane w ramach działań 6.1 i 6.2 RPO WO 2007–2013, wpłynęły głównie na rozwój infrastruktury społecznej (66,7% wskazań), walory dziedzictwa kulturowego (47,6%), walory przestrzenne (42,9%) oraz wizerunek gminy/powiatu (42,9%)⁵. W przypadku oddziaływania projektów na aktywność społeczno-ekonomiczną mieszkańców, jedynie 14,3% respondentów oceniło pozytywnie ten element. Poprawa poziomu przedsiębiorczości mieszkańców czy zwiększenia podaży miejsc pracy, to te elementy, które zostały bardzo nisko ocenione przez przedstawicieli jednostek samorządu województwa opolskiego.

W celu określenia wpływu projektów zrealizowanych w ramach działań 6.1, 6.2 RPO WO 2007–2013 przeprowadzono także wywiad kwestionariuszowy wśród przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, w których

⁵ Zgodnie z odpowiedziami udzielonymi przez respondentów badania CAWI/PAPI (n=82/67), (Rewitalizacja...,2015, s. 97)

realizowane były przedmiotowe projekty. Udział wskazań respondentów na poszczególne grupy efektów przedstawia wykres 1.

Wykres 1. Struktura rodzajowa efektów zadań realizowanych w ramach działań 6.1/6.2 z RPO WO 2007–2013



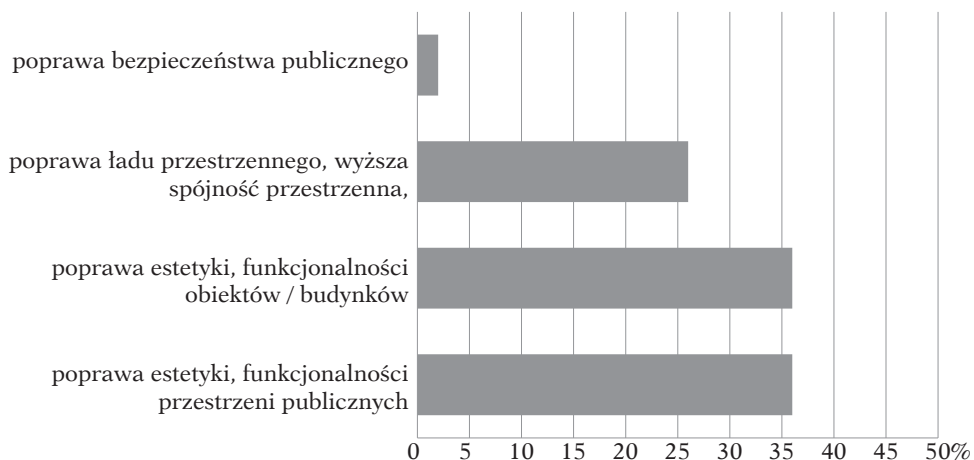
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych zrealizowanych w ramach programu: Rewitalizacja obszarów... [Słodczyk i in., 2015].

Kategorię przestrzenno-środowiskową ze względu na zbyt ogólną i łączącą bardzo różne aspekty rewitalizacji i rozwoju jednostek terytorialnych podzielono w tej części badania na odrębne wymiary: przestrzenny i środowiskowy. Pozwoliło to na uszczegółowienie efektów w omawianych wymiarach.

Największą grupę efektów pod względem wskazań, stanowią efekty o charakterze przestrzennym (35% wskazań). Według respondentów, działania rewitalizacyjne zrealizowane w ramach osi 6 RPO WO 2007–2013, skutkowały również znaczącymi zmianami w aspekcie społecznym (30% wskazań). Przeprowadzone inicjatywy w najmniejszym stopniu oddziaływały na sferę ekonomiczną i środowiskową.

Zwiększenie atrakcyjności przestrzennej związane jest z poprawą jakości przestrzeni publicznych, zarówno ze względu na poprawę stanu zabudowy i elementów materialnych, jak i różnorodność rodzajów i częstotliwość występowania aktywności mieszkańców. Zrealizowane projekty rewitalizacyjne w największym stopniu wpłynęły na zmiany struktury przestrzennej dotyczącej poprawy funkcjonalności i estetyki rewitalizowanych obszarów, bądź obiektów (wykres 2).

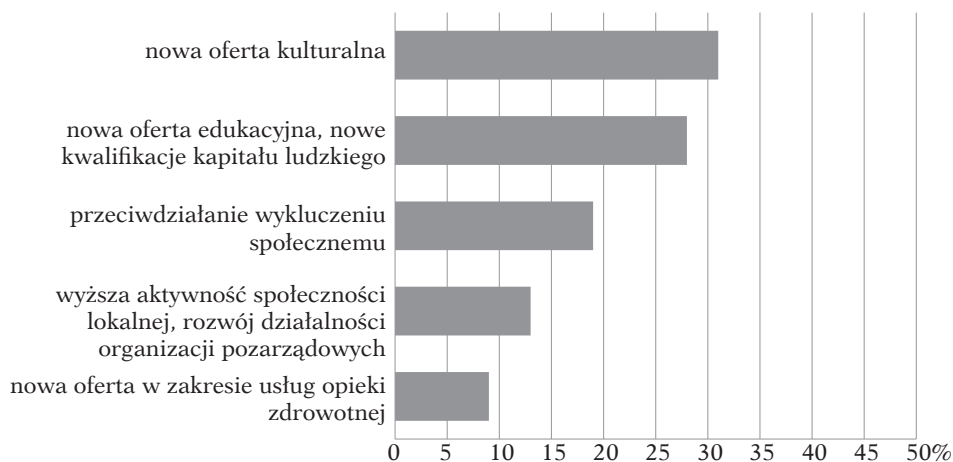
Wykres 2. Struktura rodzajowa efektów przestrzennych (zidentyfikowana przez JST) zadań realizowanych w ramach działań 6.1/6.2 z RPO WO 2007–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych zrealizowanych w ramach programu: Rewitalizacja obszarów... [Słodczyk i in., 2015].

Efekty osiągnięte w aspekcie społecznym, odnosiły się głównie do tworzenia nowej oferty kulturalnej i edukacyjnej, jak i nowych kwalifikacji kapitału ludzkiego (łącznie 59% wskazań). W mniejszym stopniu realizacja projektów rewitalizacyjnych przyczyniła się do przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, poprawie aktywności społeczności lokalnych oraz poprawy jakości i dostępności do usług opieki zdrowotnej (wykres 3).

Wykres 3. Struktura rodzajowa efektów społecznych (zidentyfikowana przez JST) zadań realizowanych w ramach działań 6.1/6.2 z RPO WO 2007–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych zrealizowanych w ramach programu: Rewitalizacja obszarów... [Słodczyk i in., 2015].

Osiągnięte efekty podejmowanych działań rewitalizacyjnych w województwie opolskim w ramach wymiaru gospodarczego i środowiskowego były niewystarczające i najrzadziej wskazywane przez JST. Odsetek wskazań tych grup efektów wśród ogółu efektów zadeklarowanych przez JST był najniższy. Można zatem stwierdzić, że aspekt gospodarczy i środowiskowy w ramach przeprowadzanych działań rewitalizacyjnych został zmarginalizowany. Wśród grupy efektów gospodarczych wskazano jedynie na: stworzenie nowych miejsc pracy (11% ogółu wskazań) oraz powstanie nowych technologii (wskazane przez 1 JST). Natomiast w grupie efektów środowiskowych zwrócono uwagę na poprawę:

- przeciwdziałania obciążeniom środowiska (np. zmniejszenie emisji zanieczyszczeń powietrza, zmniejszenie ilości odprowadzanych ścieków, odpadów stałych), (29% wskazań wśród grupy efektów środowiskowych),
- ochrony i zachowania walorów środowiskowych (36% wskazań wśród grupy efektów środowiskowych),
- efektywności energetycznej wdrożonych rozwiązań (36% wskazań wśród grupy efektów środowiskowych).

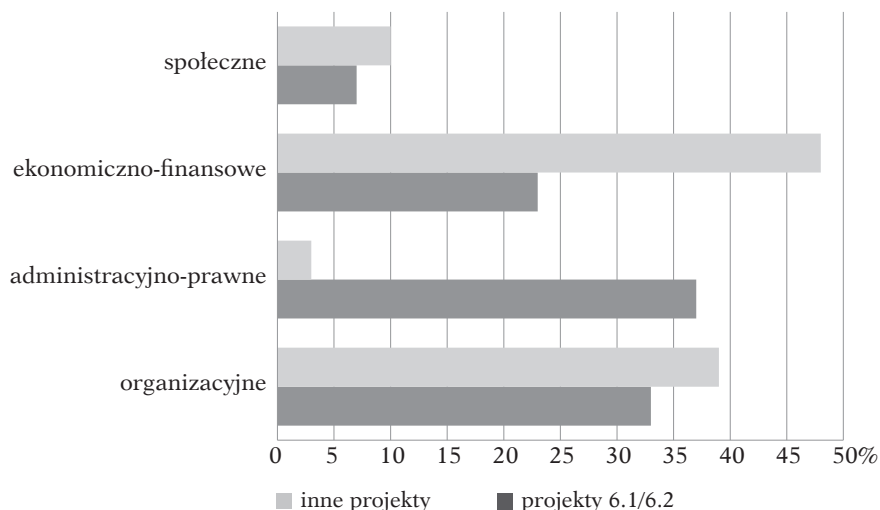
Wskazane efekty o charakterze infrastrukturalnym dotyczyły głównie powstania nowej, lub zmodernizowania już istniejącej infrastruktury punktowej (w tym głównie społecznej). W mniejszym stopniu przedmiotowe działania związane były z budowaniem lub modernizacją infrastruktury liniowej.

Zgodnie z zapisami RPO WO 2007–2013 procesy rewitalizacyjne w przypadku obszarów miejskich powinny przyczyniać się do wzmocnienia funkcji centrotwórczych (Regionalny..., 2007, s. 158). W efekcie powinna nastąpić integracja społeczności lokalnych oraz budowa trwałych powiązań funkcjonalnych między obszarami zurbanizowanymi a wiejskimi. Jest to niezwykle trudne do osiągnięcia, jednak zrealizowane projekty miały pozytywny wpływ na wzmocnienie, a czasem nawet przywrócenie warunków wspomagających interakcje społeczne w przestrzeni miejskiej.

Bariery w realizacji projektów rewitalizacyjnych

Zarówno w przypadku projektów realizowanych w ramach działań 6.1/6.2, jak i działań komplementarnych wykonanych przez jednostki samorządowe, występowały tego samego typu bariery, na co wskazują przeprowadzone badania. Jednak zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku, liczącą dominację stanowiły bariery o charakterze organizacyjnym (wykres 4). Również istotną barierą była ekonomiczno-finansowa, która obejmowała 71% wszystkich zidentyfikowanych barier niezależnie od typu projektu (w ramach działań 6.1/6.2, jak i pozostałych).

Wykres 4. Struktura rodzajowa barier realizowanych projektów w ramach działań 6.1/6.2 z RPO WO 2007–2013 oraz innych projektów rewitalizacyjnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych zrealizowanych w ramach programu: Rewitalizacja obszarów... [Słodczyk i in., 2015].

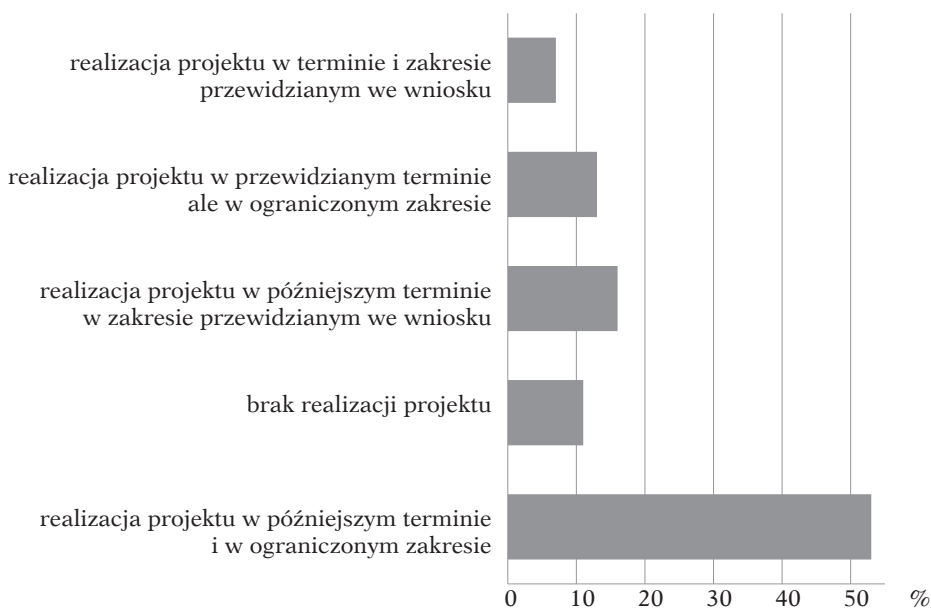
Z uwagi na fakt, iż bariery finansowe mają znaczący wpływ na możliwość realizacji inicjatyw rewitalizacyjnych, zidentyfikowano ich strukturę. W celu identyfikacji wpływu pozyskanych środków finansowych w ramach działań 6.1/6.2 RPO WO 2007–2013 na realizację projektów, przeprowadzono analizę wniosków beneficjentów o dotacje z RPO WO 2007–2013. W każdym z wniosków beneficjent zobowiązany był do określenia stopnia uzależnienia realizacji projektu od pozyskania środków unijnych. Wynik wskazał, że dla ponad połowy projektów (53%) dotacja unijna miała bardzo duże znaczenie (wykres 4). W tych przypadkach deklarowano, że działania rewitalizacyjne zostałyby wykonane, ale nie w pełnym zakresie i w późniejszym terminie.

Pełne uzależnienie od dofinansowania realizacji działań rewitalizacyjnych dotyczyło 11% projektów. Beneficjenci wskazali, że wsparcie finansowe ze środków unijnych było niezbędne, bowiem bez niego projekt nie byłby zrealizowany. Nieco większa część – 13% beneficjentów – zadeklarowała, że działanie rewitalizacyjne zostałyby zrealizowane w ograniczonym zakresie, ale w przewidzianym terminie. Zatem efekty rewitalizacji bez uzyskania dofinansowania byłyby mniej znaczące. Taki sam zakres realizacji podejmowanych działań rewitalizacyjnych, ale w wydłużony czasie dotyczyło 16% projektów. Tylko 7% projektów zostałoby wykonanych w wyznaczonym terminie i w przewidzianym zakresie, bez uzyskania dotacji.

Analiza porównawcza struktury i zasad finansowania projektów rewitalizacji w województwach lubuskim, śląskim i dolnośląskim wskazuje na niskie zróżnicowanie w zakresie określenia maksymalnego udziału środków UE w wydatkach kwalifikowanych na poziomie projektu. Praktycznie wszystkie

jednostki przyjmują wartość 85% jako podstawową, ale dla indywidualnie wyodrębnionych kategorii projektów różnicują tę wartość. Jest to podejście warte uwagi. Najkorzystniejszym rozwiązaniem wydaje się przyjęte w województwie lubuskim, gdzie wartość minimalną ustalono dla JST, natomiast pozostali beneficjenci mają tę wartość uzależnioną od wysokości finansowania projektu.

Wykres 5. Struktura projektów w ramach działań 6.1/6.2 ROP WO 2007–2015 ze względu na dofinansowanie środkami unijnymi



Źródło: opracowanie własne na podstawie wniosków projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WO 2007–2013.

W zakresie formy finansowania w rozpatrywanych województwach ciekawym rozwiązaniem jest cross-financing, zastosowany w województwie dolnośląskim dla działania dotyczącego miast liczących powyżej 10 tys. mieszkańców⁶. W ramach tego instrumentu była możliwość współfinansowania szkoleń dla mieszkańców obszaru wsparcia wskazanego w Lokalnym Programie Rewitalizacji (np. dzielnicy miasta o niskiej jakości życia), pod warunkiem, że związki z inwestycjami w infrastrukturę są wyraźne i jednoznaczne,

⁶ Jest to instrument elastyczności, dzięki któremu bez uszczerbku dla odstępstw ustanowionych w rozporządzeniach szczególnych w sprawie funduszy, EFRR i EFS mogą finansować, w sposób komplementarny i z zastrzeżeniem pułapu 10% finansowania wspólnotowego, projektu realizowanego w ramach danego priorytetu, zgodnie z wytycznymi Instytucji Zarządzającej RPO, pod warunkiem, że są one konieczne, są bezpośrednio z nim powiązane oraz służą osiągnięciu celów RPO.

a także mieszczą się w ramach programu rewitalizacji miasta [Rewitalizacja miast..., 2015, s. 71–73].

Przedstawiona struktura zależności realizacji projektów rewitalizacyjnych od dotacji unijnych wskazuje, że wsparcie ze środków finansowych Unii Europejskiej ma bardzo istotne znaczenie dla realizacji tego procesu. W licznych przypadkach warunkuje możliwość ich realizacji, a także stanowi impuls do ich podejmowania. Sytuacja ta dotyczy wszystkich grup beneficjentów – zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i innych beneficjentów np. kościołów, instytucji publicznych czy wspólnot mieszkaniowych.

Podsumowanie

Rewitalizacja odgrywa znaczącą rolę jako narzędzie rozwoju lokalnego i regionalnego. Fakt ten znajduje potwierdzenie zarówno w teorii, jak i praktyce. Na potrzebę podejmowania rewitalizacji oraz jej wpływu na poprawę warunków życia i gospodarowania zwracają uwagę badania naukowe oraz dokumenty z zakresu planowania i programowania jednostek terytorialnych. Działania z zakresu rewitalizacji w badanym okresie miały znaczące miejsce wśród założeń, celów oraz skali finansowania w przyjętym studium przypadku, a także pozostałych rozpatrywanych regionów. Wymiarem, który wart jest pogłębionych analiz i zaproponowania nowych rozwiązań, zarówno w sferze naukowej, jak i praktycznej jest metodyka oceny realizacji projektów rewitalizacji.

Znaczenie działań rewitalizacyjnych należy oceniać wieloaspektowo. Z punktu widzenia ich dopasowania do założeń polityki rozwoju nie stwierdzono pozytywnych rezultatów. Okazało się, że projekty rewitalizacyjne nie były odpowiedzią na zaprogramowany scenariusz rozwoju województwa i poszczególnych miast oraz gmin, lecz odnosiły się do bieżących, najważniejszych potrzeb rozwojowych i kryteriów dofinansowania. Można zatem przyjąć, że rewitalizacja jest traktowana jako bieżący instrument naprawczy, a warto jednak jej programowanie rozpatrywać w kontekście długookresowym. Niemniej jednak każde z podjętych działań rewitalizacyjnych przyniosło pozytywne efekty. W celu zoptymalizowania spójności celów rewitalizacji z celami rozwoju lokalnego i regionalnego proponuje się stosowanie w procesie przygotowania lokalnych programów rewitalizacji szerokiego zestawu narzędzi planistycznych, w tym: podejścia strategicznego, analiz społeczno-ekonomicznych, analiz przestrzennych, konsultacji społecznych.

Rozpatrując przestrzenną lokalizację podejmowanych działań rewitalizacyjnych należy stwierdzić, że miały one miejsce głównie w miastach, w szczególności dużych i średnich w skali województwa. Większy stopień zróżnicowania w tym zakresie miał miejsce tylko w przypadku województw dolnośląskiego i śląskiego. Sytuacja ta wskazuje na preferowanie obszarów miejskich we wspieraniu inicjatyw rewitalizacyjnych. Wynika to z założeń polityki miejskiej i regionalnej, w świetle której miasta mają stanowić regionalne centra rozwoju

i wymagają priorytetowego oddziaływania w zakresie kształtowania warunków życia i rozwoju społeczno-gospodarczego. Ograniczanie rewitalizacji na terenach zdegradowanych, położonych poza obszarami miast powoduje utrwalanie dystansu między rdzeniami a peryferiami rozwoju i może przyczynić się do polaryzacji rozwoju regionalnego. Postuluje się zatem zwiększenie udziału projektów rewitalizacyjnych w małych miastach oraz na obszarach wiejskich, przede wszystkim poprzez uwzględnienie tej kategorii jednostek w zasadach konkursowych na realizację działań rewitalizacyjnych.

W wymiarze lokalnym dominowały natomiast działania, które nie były skoncentrowane terytorialnie, lecz dotyczyły wyizolowanych punktowych obiektów i obszarów. Sytuacja ta wymaga korekty. W tym zakresie rekomenduje się promowanie projektów rewitalizacyjnych obejmujących określony kompleks funkcjonalno-przestrzenny. Można postulować wybór projektów do rewitalizacji zgodnie z proponowaną zasadą, a w sytuacji braku środków na całość zadania lub niemożliwości jego zrealizowania w ramach jednej osi regionalnego programu operacyjnego czy jednego Funduszu UE zaleca się fragmentaryzację zadań całego przedsięwzięcia zgodnie z możliwościami aplikacyjnymi.

Rewitalizacja jako proces oddziałujący na poprawę sytuacji na obszarach zdegradowanych powinna mieć wpływ na każdą ze sfer jego rozwoju. Analiza kompleksowości oddziaływania wskazuje na dominację efektów rewitalizacji w zakresie rozwoju przestrzennego i społecznego oraz wyraźną marginalizację wymiaru gospodarczego. Dowodzi tego fakt, iż najwięcej projektów zrealizowano w celu uporządkowania i zagospodarowania przestrzeni publicznych oraz związanych z przeprowadzeniem prac restauratorskich i konserwatorskich budynków ujętych w rejestrze zabytków. Jest to w dużym stopniu wynikiem stosowanych kryteriów konkursowych i pojmowaniem rewitalizacji jako procesu dążącego tylko do poprawy wizerunku, estetyki danego terenu. Konieczne jest w tym zakresie stwarzanie warunków do wyboru i realizacji projektów o charakterze całościowym, dającym podstawy do wielopłaszczyznowego rozwoju obszarów podlegających temu procesowi. Zarówno wymiary przestrzenne, społeczny, jak i gospodarczy powinny być uwzględniane już w fazie przyjmowanych założeń rewitalizacji. Wydaje się konieczne respektowanie zintegrowanego podejścia na etapie przygotowywania projektów rewitalizacyjnych. Ponadto zasadne może być podejmowanie działań na rzecz uświadamiania pracowników jednostek samorządowych, a także potencjalnych beneficjentów działań rewitalizacyjnych czym jest, na czym polega i jakie wymiary obejmują działania rewitalizacyjne. Konieczne jest rozróżnianie rewitalizacji od modernizacji, renowacji czy remontu. Kwestie te mogą być weryfikowane poprzez uwzględnienie wielowymiarowych wskaźników kompleksowej oceny realizacji działań rewitalizacyjnych. Badania wskazują jednocześnie na wysoki stopień uzależnienia podejmowania działań rewitalizacyjnych od współfinansowania ich ze środków unijnych, w ramach regionalnego programu operacyjnego. Sytuacja ta wskazuje na możliwość kreowania przez politykę regionalną

warunków i wyzwań dla procesu rewitalizacji. Jednocześnie, aby uelastyczyć zależność realizacji projektów od dofinansowania ze środków UE proponuje się wprowadzenie w ramach konkursów kryterium wyboru projektów akcentującego rozwiązanie w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Reasumując, należy wnioskować, że rewitalizacja jest współcześnie bardzo istotnym narzędziem polityki rozwoju oddziałującym w skali lokalnej i regionalnej. Skuteczność podejmowanych działań jest w dużym stopniu zależna od przyjmowanych założeń, zasad i warunków już na etapie programowania procesu rewitalizacji, zarówno przez instytucje zarządzające, jak i potencjalnych beneficjentów.

Bibliografia

- Adair A., Berry J., Mc Greal S., Deddis B., Hirst S. [2000], *The Financing of Urban Regeneration*, "Land Use Policy", vol. 17.
- Billert A. [2004], *Centrum staromiejskie w Żarach; problemy, metody i strategie rewitalizacji*, Słubice.
- Bleja A. [2010], *Partnerstwo publiczno-prywatne w administracji publicznej*, „Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica”, nr 243, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Dąbrowski A. [2013], *Rewitalizacja jako instrument polityki rozwoju regionalnego w wymiarze lokalnym*, w: *Kryzys finansowy a programowanie rozwoju jednostek przestrzennych*, red. S. Korenik, A. Mempel-Śnieżyk, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 296, Wrocław.
- Derejski K., Kubera J., Lisiecki S., Macyra R. (red.) [2012], *Deklinacja odnowy miast. Z dyskusji nad rewitalizacją w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Dokument referencyjny z Toledo w sprawie zintegrowanej rewitalizacji obszarów miejskich i jej strategicznego potencjału w zakresie inteligentniejszego i bardziej zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich sprzyjającego włączeniu społecznemu w Europie [2010], tłumaczenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, www.mir.gov.pl/rozwojregionalny/Politykaregionalna/rozwoj_miast_w_UE/Documents/Deklaracja_Toledo_PL_poprawione_final.pdf (17.03.2016).
- Egercioğlu Y., Yakıcı N., Ertan T. [2016], *Urban Decline and Revitalization Project in Izmir-Tire Historical City Center*, *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 216, s. 330–337, www.sciencedirect.com (17.03.2016).
- European Commission [2003], *Partnership with the Cities. The URBAN Community Initiative*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/cities/cities_en.pdf (6.06.2016).
- European Commission [2011], *Cities of Tomorrow. Challenges, Visions, Ways Forward*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf (6.06.2016).
- Grochowski M., Fuhrmann M., Zegar T. [2010], *Rewitalizacja w Warszawie jako instrument zarządzania rozwojem miasta i regionu*, „Mazowsze, Studia Regionalne”, nr 5, Warszawa.
- Herbst K. [2008], *Społeczny sens rewitalizacji*, „Ekonomia Społeczna, Teksty”, nr 3.
- Instytut Rozwoju Miast [2013], *Rewitalizacja obszarów zdegradowanych w miastach – propozycje zmian prawnych. Część I*, Kraków.

- Jayantha W.M., Hei L.P. [2015], *Assessing the Impact of Revitalized Old Industrial Buildings on the Value of Surrounding Properties*, "Facilities", vol. 33, iss. 3–4, s. 245–261, <http://dx.doi.org/10.1108/F-11-2013-0084> (17.03.2016).
- Kaczmarek S. [2001], *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar rozwoju miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kaczmarek S. [2010], *Rewitalizacja i krajobraz miejski. Kwestia społecznej odpowiedzialności*, „Studia Miejskie”, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Kaczmarek S. [2015], *Skuteczność procesu rewitalizacji. Uwarunkowania, mierniki, perspektywy*, „Studia Miejskie”, t. 17, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 27–36.
- Kłosowski W. [2005], *Wymogi wobec Lokalnych Programów Rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR*, http://www.mazowia.pl/imgakt/1482_17.doc
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, http://mir.bip.gov.pl/strategie-rozwoj-regionalny/17847_strategie.html
- Krajowa Polityka Miejska 2023, <http://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/polityka-miejska/> (18.11.2015).
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, https://www.mir.gov.pl/media/3337/KSRR_13_07_2010.pdf (18.11.2015).
- Leipzig Charter on Sustainable European Cities [2007], CdR 163/2007 EN-AW (ASZ)/ak, s. 1–2, 9, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (6.06.2016).
- Lorens P. [2007], *Rewitalizacja miast w Polsce pierwsze doświadczenia*, „Urbanista”, nr 12.
- Lorens P. [2009], *Pojęcia podstawowe*, w: *Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast*, red. P. Lorens, J. Martyniuk-Peczek, „Urbanista”, Gdańsk.
- Mc Gregor C. [2010], *Urban Regeneration as a Public Health Intervention*, "Journal of Social Intervention: Theory and Practice", vol. 19, iss. 3.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju [2014], *Narodowy Plan Rewitalizacji 2020. Założenia*, www.mir.gov.pl/media/4438/NarodowyPlanRewitalizacji_Zalozenia_062014.pdf (8.11.2015).
- Muzioł-Węclawowicz A. (red.) [2010], *Przykłady rewitalizacji miast*, t. 12, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Noworól A. [2012], *Uwarunkowania projektów rewitalizacji wynikające z zarządzania rozwojem lokalnym*, „Architektura. Czasopismo Techniczne”, nr 3-A, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej.
- Palicki S. [2015], *Zastosowanie analizy wielokryterialnej do wspomaganie procesu decyzyjnego w projektowaniu rewitalizacji obszarów miejskich*, „Studia Miejskie”, t. 17, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 61–74.
- Parysek J. [2015], *Rewitalizacja miast w Polsce: wczoraj, dziś i być może jutro*, „Studia Miejskie”, t. 17, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 9–25.
- Prusik M., Banaszek A., Żróbek R. [2015], *Rola funduszy europejskich w finansowaniu procesu rewitalizacji miast w Polsce*, „Studia Miejskie”, t. 17, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 51–62.
- Purwantiang A.W. [2015], *Enhancing Quality of Environment by Creating a Concept of Revitalization for the Port Area of Sunda Kelapa, Jakarta*, www.researchgate.net/publication/280134741_Enhancing_Quality_of_Environment_by_Creating_a_Concept_of_Revitalization_for_the_Port_Area_of_Sunda_Kelapa_Jakarta (15.03.2016).

- Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007–2013 [2007], Opole, październik, http://fs.ngo.pl/files/konsultacje.ngo.pl/public/a-regionalne-strona/opolskie/rpo_wo_2007x2013_wersja_polska.pdf (3.11.2015).
- Rogatka K., Ciesiółka P., Jurkowska A., Kułaczowska A. [2015], Uwagi do założeń ustawy o rewitalizacji – wybrane aspekty, *Studia Miejskie* t. 17, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s.37–50.
- Słodczyk J., Drobnik A., Dembicka-Niemiec A., Szafranek E., Śliwa M., Klimek R. [2015], *Rewitalizacja obszarów miejskich oraz zagospodarowanie terenów zdegradowanych w województwie opolskim*, Opole, www.osisg.opolskie.pl (9.11.2015).
- Tertelis M. [2005], *Pozyskanie funduszy unijnych przez wspólnoty mieszkaniowe. Rewitalizacja miast. Procedury – uchwały – umowy. Wytyczne do wniosku*, C.H. Beck, Warszawa.
- Topczewska T. [2010], *Zintegrowane planowanie rozwoju i rewitalizacji miast w wybranych krajach „starej” Unii Europejskiej i w Polsce*, https://www.igpim.pl/publikacje/str10_1-2/Topczewska.pdf (6.06.2016).
- Skalski K. [2004], *Rewitalizacja obszarów starej zabudowy w miastach*, MPS, s. 1.
- Szajnowska-Wysocka A., Sobala M. [2013], *Rewitalizacja przestrzeni miejskiej w konurbacji górnośląskiej*, „*Studia Miejskie*”, t. 11, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Sztando A. [2010], *Gospodarcza płaszczyzna programów rewitalizacji obszarów miejskich*, „*Studia Miejskie*”, t. 1, *Koncepcje i instrumenty zarządzania procesami rozwoju i rewitalizacji miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, www.mir.gov.pl/media/10242/Ustawa_z_dnia_9_pazdziernika_2015_o_rewitalizacji.pdf (3.11.2015).
- Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/6107/Wytyczne_dot_rewitalizacji_zatwierdzone_3VII2015.pdf (3.11.2015).
- <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/rewitalizacja/> (15.11.2015).

REVITALIZATION AS A TOOL OF LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT

Abstract

The main aim of this article is to assess the role of revitalization projects as a tool of regional policy using the example of Poland's Opolskie province. The article analyzes revitalization projects carried out in the province as part of the European Union's 2007–2013 Regional Operational Programme and involving the "mobilization of municipal and degraded areas." This study uses the so-called desk research method, along with an analysis of selected documents. The analysis of beneficiary applications, source documents and the research carried out made it possible to identify the importance of the revitalization process for regional and local development. The studied projects were carried out as part of the Regional Operational Programme for Poland's Opolskie province and focused on urban areas. They were analyzed in terms of their type and subject matter.

Keywords: revitalization, regional development, local development

JEL classification codes: R1
