

Tomasz Szulc\*

## Delimitacja obszarów zdegradowanych – wyniki badań i doświadczenia miasta Gliwice

Podjęcie działań rewitalizacyjnych – oprócz organizacyjnego przygotowania urzędu oraz pozostałych uczestników i interesariuszy procesu – wymaga przeprowadzenia szczegółowej diagnozy stopnia degradacji oraz analizy potrzeb społeczności lokalnej. Czynnością, która musi być wykonana jest delimitacja obszarów rewitalizacji, która polega na określeniu przestrzennych granic części miasta, na podstawie której następuje zdefiniowanie kryteriów koncentracji negatywnych (kryzysowych) zjawisk w sferze społecznej, gospodarczej, infrastrukturalno-przestrzennej oraz środowiskowej. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, w szczególności w <sup>1</sup>, wybór obszarów do rewitalizacji powinien być dokonany w oparciu o przesłanki merytoryczne, niemniej jednak często nie sposób jest pominąć wątków o charakterze po-

litycznym. W idealnej sytuacji granice takiego obszaru powinny stanowić konsensus merytoryczno-polityczny. Badania przeprowadzone przez autora zorientowane były na identyfikację kryteriów delimitacji obszarów zdegradowanych w miastach na prawach powiatu, natomiast szczegółowe badania dotyczące wartości progowych zrealizowane zostały w Gliwicach. Projektowana ustawa o rewitalizacji <sup>2</sup> zakłada trójstopniowy podział obszarów na:

- obszar zdegradowany,
- obszar rewitalizowany,
- specjalne strefy rewitalizacji.

Art. 9 ust. 2 projektu ustawy definiuje, jakie czynniki powinny być w szczególności wzięte pod uwagę przy wyznaczaniu obszarów zdegradowanych i rewitalizowanych. Według stanu na 2 czerwca 2015 roku podane kryteria mają charakter bardzo nieostry, co może utrudnić zachowanie obiektywności i weryfikowalności delimitacji, która to z kolei wymagana jest zapisami art. 4 ust.1 tegoż projektu.

### SPOŁECZNE KRYTERIA DELIMITACJI OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH

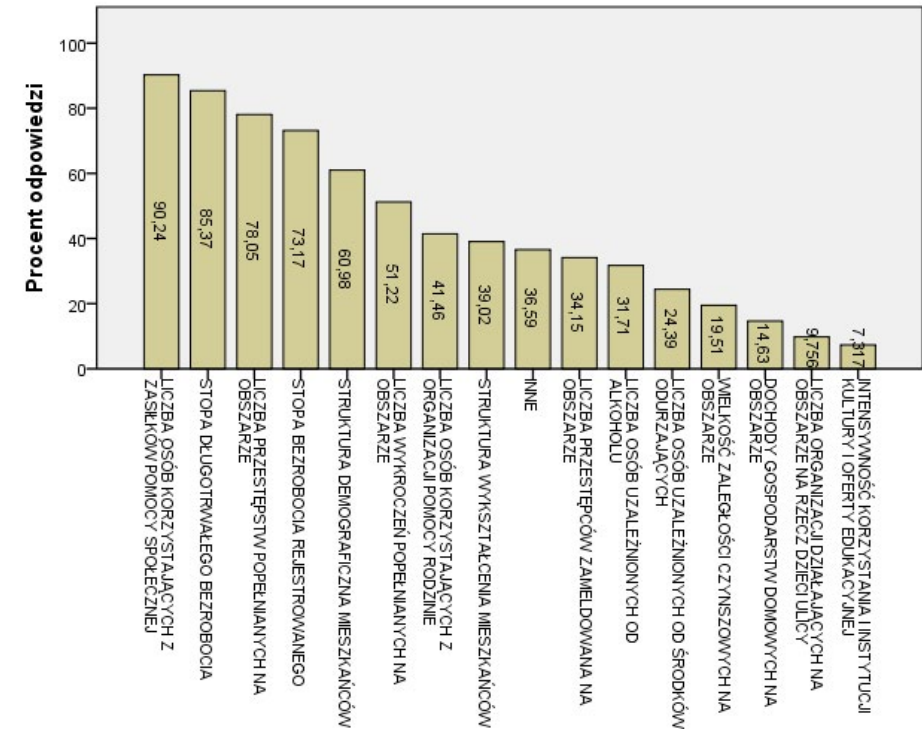
Najpopularniejszym zjawiskiem, na które wskazało ponad 90% badanych, wykorzystywanym do delimitacji obszarów była liczba mieszkańców korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Parametr ten mieści się w szerszej kategorii ubóstwa i niezaradności. Warto zwrócić uwagę na prowadzenie przez twórców wielu programów rewitalizacji, pogłębionych analiz zjawiska bezrobocia i wykorzystanie w tym celu dwóch parametrów – stopy bezrobocia rejestrowanego oraz stopy długotrwałego bezrobocia. Parametry te – ze względu na stopień agregacji danych statystycznych – nie były wykorzystywane wprost, niemniej stosowane one były w postaci zmodyfikowanej, tj. poprzez ustalenie udziału liczby osób długotrwanie bezrobotnych oraz bezrobotnych zarejestrowanych względem liczby mieszkańców zameldowanych przy danej ulicy będących w wieku produkcyjnym. Podejście to jest z punktu widzenia makroekonomicznego rzadko stosowane, gdyż częściej jako poziom odniesienia do ustalenia stopy bezrobocia wykorzystuje się liczbę osób aktywnych zawodowo. Na poziomie ulicy, czy kwartału miasta ustalenie takiej liczby – ze względu na standardy statystyczne – może być niemożliwe do określenia. Trzecią

\* Tomasz Szulc – MBA, MeRSA – adiunkt w Zakładzie Inżynierii Systemów Technicznych na Wydziale Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej

grupą kryteriów stosowanych w delimitacji obszarów zdegradowanych w wymiarze społecznym są parametry związane z bezpieczeństwem i przestępczością. Dotyczą one liczby popełnianych przestępstw i czynów karalnych na poziomie ulicy. Dane takie są dostępne w statystykach policyjnych oraz przekazywane do centralnych statystyk wydziałów ds. bezpieczeństwa lub centrów zarządzania kryzysowego działających w mieście. Kryterium demograficzne związane ze strukturą wiekową mieszkańców obszaru ma również charakter statystyczny, podobnie jak wcześniej wymienione i wiąże się najczęściej z ustaleniem średnich udziałów grup przedprodukcyjnej, produkcyjnej i poprodukcyjnej w skali miasta, a następnie porównaniu analogicznych udziałów dla wybranych ulic czy kwartałów miasta. Na podstawie przeprowadzonych analiz towarzyszących aktualizacji programów rewitalizacji dla jednego z miast oceniono, iż znajomość samej struktury jest niewystarczająca. Konieczne, z punktu widzenia potrzeb osób dokonujących delimitacji tych obszarów, jest porównanie dynamiki zmian zachodzących w poszczególnych grupach demograficznych, czyli ocena tempa starzenia się mieszkańców wybranej części miasta. Respondenci podczas wywiadów potwierdzili, iż w takiej sytuacji niezbędna jest decyzja dotycząca doboru odpowiedniego horyzontu czasowego dla sporządzenia analizy. Kryterium wiążącym się z ubóstwem, niesamodzielnnością i dysfunkcjami społecznymi, na które wskazali uczestnicy badania, jest również liczba osób korzystających z organizacji pomocy rodzinie. Kryterium dotyczące wykształcenia mieszkańców zostało wskazane przez mniej niż 39% respondentów. Dane niezbędne do jego oceny charakteryzują się sporym poziomem redundancji, ze względu na ich ograniczone występowanie w statystyce publicznej. Jakkolwiek możliwe jest przeprowadzenie badań umożliwiających pozyskanie danych pierwotnych, ich znaczenie z punktu widzenia kluczowych kwestii towarzyszących procesowi rewitalizacji jest nieznaczne. W statystyce publicznej pozyskiwanie tych danych towarzyszy Narodowym Spisom Powszechnym, przeprowadzanym w cyklach kilkuletnich (ostatnie 1988, 2002, 2011). Dostępność opracowanych danych jest zdeterminowana procesem obliczeniowym wykonywanym przez publiczne służby statystyczne, toteż są one publikowane z opóźnieniem. Rzadko odnotowano wykorzystywanie statystyk dotyczących uzależnień od alkoholu oraz środków odurzających. Pozostałe kryteria, wymieniane marginalnie, dotyczyły korzystania z dodatków mieszkaniowych, liczby łóżek w szpitalach na 10000 mieszkańców, wykrywalności przestępstw, liczby postępowań eksmisyjnych czy też liczby interwencji straży miejskiej. Rozkład najczęściej wymienianych kryteriów społecznych przedstawiono na wykresie.

#### EKONOMICZNE KRYTERIA DELIMITACJI OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH

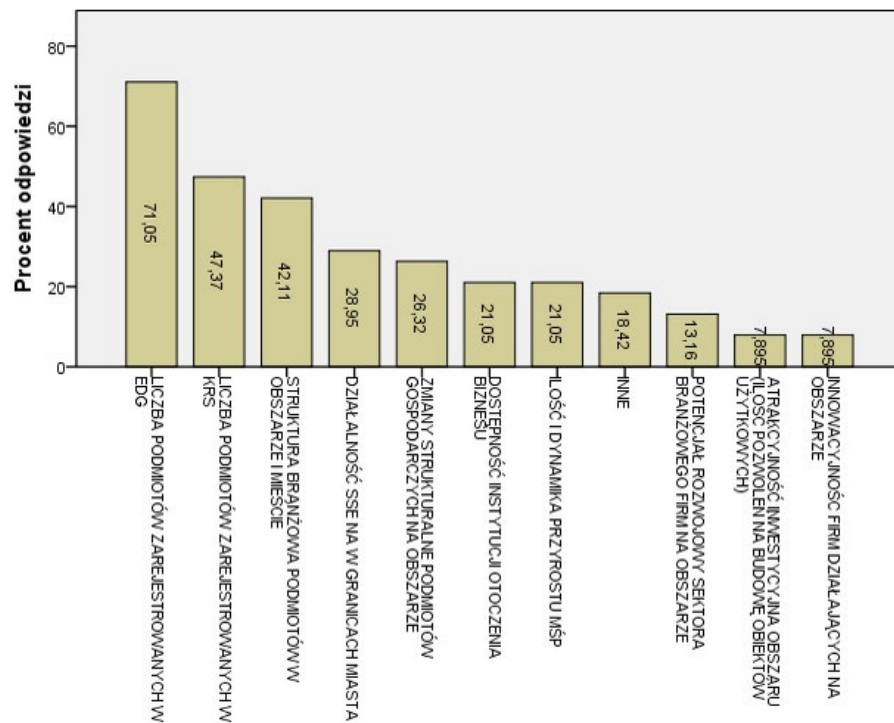
Do najczęściej wybieranych kryteriów ekonomicznych zaliczono licznosc przedsiębiorstw mających siedziby na danym obszarze, przy danej ulicy zarejestrowanych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz analogiczną wartość dla podmiotów podlegających zgłoszeniu do Krajowego Rejestru Sądowego.



**Rys.1. Społeczne kryteria delimitacji obszarów zdegradowanych**  
**źródło: opracowanie własne**

Widać wyraźnie, iż korzystanie z danych KRS jest znacznie mniej popularne. Powodem takiej sytuacji jest utrudniony dostęp do bazy Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego (CI KRS). Przypomnieć należy, iż organem prowadzącym Ewidencję Działalności Gospodarczej do roku 2011 był prezydent miasta. Od 1 lipca 2011 roku organem ewidencyjnym stał się Minister Gospodarki prowadzący Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej. Dostępność danych ze względu na specyficzne potrzeby osób dokonujących delimitacji obszarów zdegradowanych uległa pogorszeniu. Warto dodać, iż w marginalnej części badanych miast wykorzystano w tym celu dane krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej REGON. Kryterium, które jest stosowane z nieco niższą intensywnością jest branżowa struktura podmiotów działających na terenie obszaru w stosunku do wartości średnich dla miasta. Podejście wykazywane przez osoby dokonujące delimitacji może w tej kwestii mieć dwojaki charakter – ilościowy, gdy dokonywane są obliczenia związane z ustaleniem liczby podmiotów działających w poszczególnych branżach i odniesieniu tej wartości do jednostki powierzchni miasta oraz jakościowy,

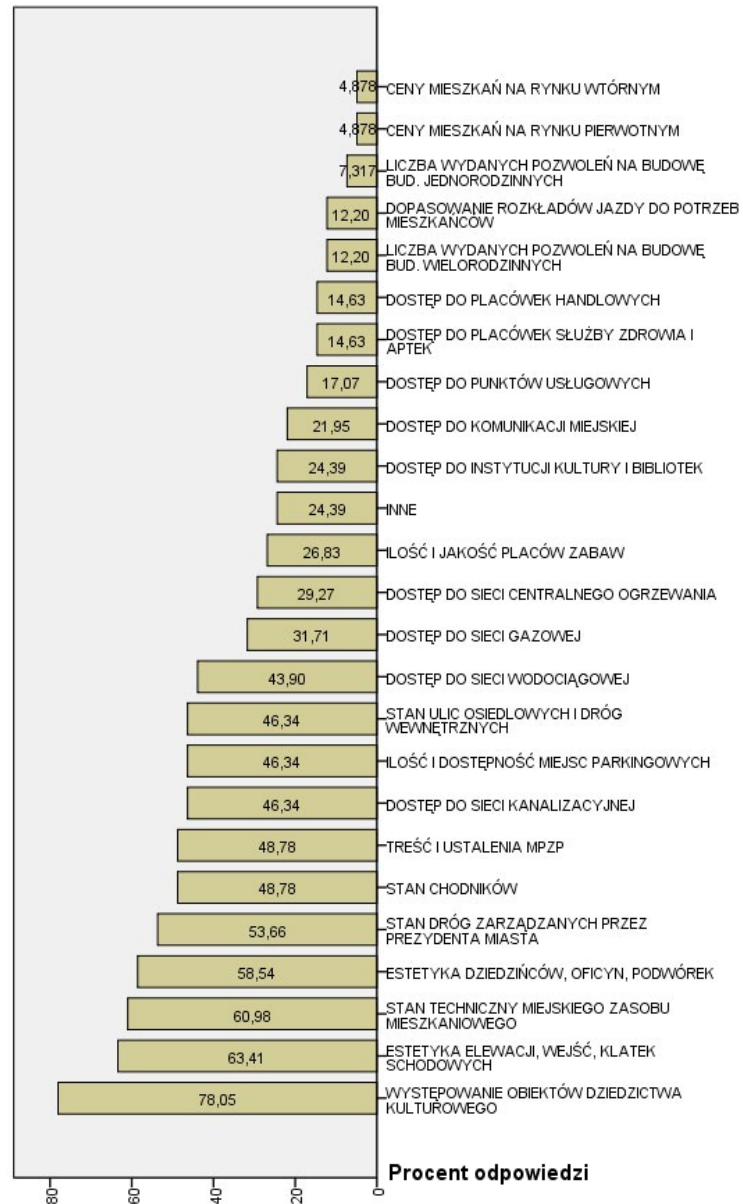
gdy oceny tej dokonuje się orientacyjnie, szacunkowo. Kryterium dotyczące zmian strukturalnych podmiotów na terenie obszaru, wymagają pozyskania szczegółowych danych ilościowych wymienionych wcześniej. Działalność instytucji otoczenia biznesu oceniana jest najczęściej również w sposób jakościowy, najczęściej przez pryzmat podejmowanych przedsięwzięć na rzecz rozwoju przedsiębiorczości na obszarze zdegradowanym. Kryteriami, które również – zgodnie z deklaracjami respondentów – mają charakter jakościowy, są: potencjał rozwojowy poszczególnych branż oraz innowacyjność firm działających na obszarze. Czynniki te, zgodnie z odpowiedziami udzielonymi przez reprezentantów badanych miast, nie zostały sparametryzowane. Stosunkowo rzadko stosowane było również kryterium atrakcyjności inwestycyjnej miasta, jako miernik, którego wykorzystano liczbę pozwoleń na budowę dotyczących obiektów mieszkalnych oraz komercyjnych. Jako przykład można podać Gliwice, gdzie parametr ten wykorzystano ustalając poziom minimum trzech pozwoleń wydanych w skali ulicy na realizację przedsięwzięć o charakterze komercyjnym oraz mieszkaniowym. Rozkład odpowiedzi przedstawiony został na poniższym wykresie.



Rys.2. Ekonomiczne kryteria delimitacji obszarów zdegradowanych  
źródło: opracowanie własne

#### TECHNICZNE I PRZESTRZENNE KRYTERIA DELIMITACJI OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH

W programach rewitalizacji badanych miast na prawach powiatu dominowały przedsięwzięcia o charakterze infrastrukturalnym i przestrzennym. Zjawisku temu towarzyszył bogaty zestaw kryteriów, które zostały wykorzystane przez władze do delimitacji obszarów zdegradowanych. Najpopularniejszym spośród nich, posiadającym cechy jakościowe, jest występowanie obiektów dziedzictwa kulturowego. Rewitalizacja w wielu przypadkach była traktowana jako działanie związane z odnową zabytków i innych obiektów posiadających wartość kulturową, czym *de facto* nie jest, przyjmując definicję zawartą w projekcie ustawy oraz propozycji Rady Naukowej Instytutu Rozwoju Miast. Kolejna grupa kryteriów dotyczyła stanu technicznego oraz estetyki budynków. Nie podano, jakich szczegółowych parametrów statystycznych użyto dla kwalifikacji obszarów do podjęcia interwencji. W kilku przypadkach, gdzie przeprowadzono dodatkowe wywiady potwierdzono, iż kwalifikacja taka miała zazwyczaj charakter jakościowy, a spośród kryteriów ilościowych wpisujących się w generalną kategorię stanu technicznego i estetyki, stosowano wytyczną Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczącą udziału budynków powstałych przed rokiem 1989 w całkowitej liczbie budynków dla wybranej ulicy. W dalszej kolejności stosowano kryteria dotyczące stanu infrastruktury technicznej – dróg, ulic i chodników, dróg wewnątrzsiedlowych, przy czym ocena miała również charakter jakościowy. Dla części kryteriów związanych z infrastrukturą sformułowano jednakowoż wskaźniki ilościowe, za pomocą których dokonano obliczenia udziałów mieszkań z dostępem do sieci: wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej oraz gazowej względem ogólnej liczby mieszkań na danym obszarze lub przy danej ulicy, a następnie porównania tych wartości ze średnimi dla miasta. Zastosowanie takiego układu kryteriów dotyczącego infrastruktury technicznej stwierdzono u ok. 30% badanych miast. W około jednej czwartej miast przedmiotem analizy przy wyznaczaniu obszarów zdegradowanych był dostęp mieszkańców do instytucji kultury oraz przestrzenne rozmieszczenie tych podmiotów względem obszarów uznanych za zdegradowane. Podobny mechanizm analizy przestrzennej został zastosowany w przypadku placówek opieki zdrowotnej, punktów usługowych oraz placówek handlowych. Ostatnie dwa kryteria pozostają w bezpośrednim związku z analizą struktury branżowej podmiotów działających na obszarze zdegradowanym. Nieco rzadziej – w ok. 12% przypadków, stosowane były kryteria związane z atrakcyjnością inwestycyjną obszarów, której pomiar jest możliwy za pomocą zliczenia liczby wydanych pozwoleń na budowę obiektów mieszkalnych jedno- i wielorodzinnych oraz obiektów użytkowych. Najrzadziej stosowano kryteria związane z popytem na mieszkania i lokale użytkowe – to jest analiza cen metra kwadratowego na rynku pierwotnym oraz na rynku wtórnym względem średnich wartości dla miasta. Wśród pozostałych kryteriów wykorzystanych przez władze miast wymienić można: stopień zużycia infrastruktury technicznej, jakość przestrzeni publicznych, efektywność energetyczną, występowanie wolnych – niezabudowanych przestrzeni. Warto zauważyć, iż te kryteria mają



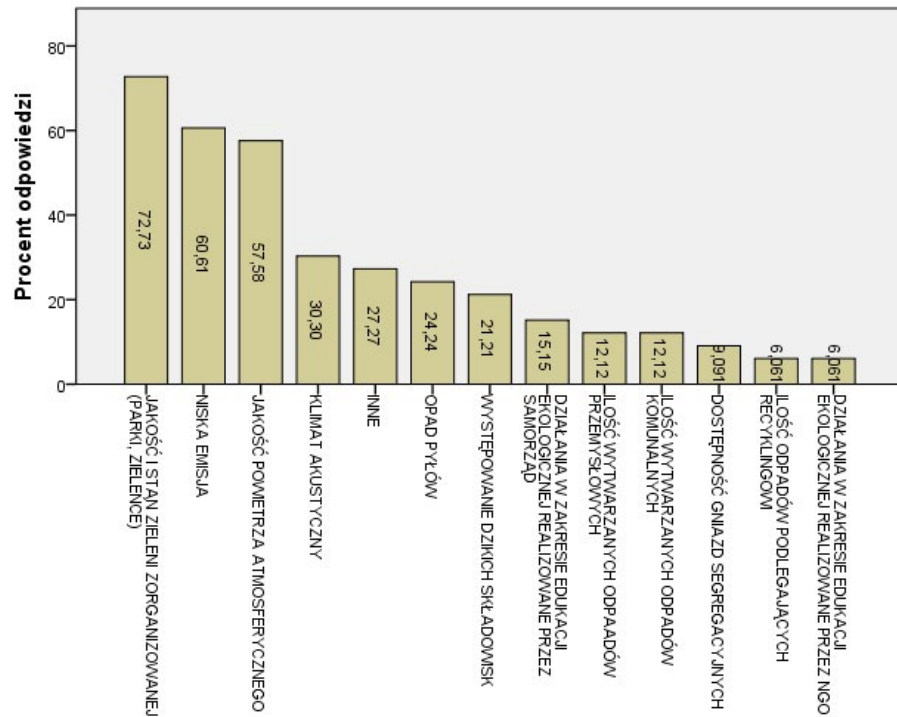
Rys.3. Techniczne i przestrzenne kryteria delimitacji obszarów zdegradowanych  
źródło: opracowanie własne

charakter trudno mierzalny (z wyjątkiem efektywności energetycznej, zakładając, iż dla każdego budynku przeprowadzony został stosowny audyt).

#### ŚRODOWISKOWE KRYTERIA DELIMITACJI OBSZARÓW ZDEGRADOWANYCH

Ze względu na obowiązujące przepisy prawa, w szczególności ustawę z dnia 27 kwietnia 2011 roku Prawo ochrony środowiska, podstawowym źródłem informacji o stanie środowiska dla delimitacji obszarów wymagających rewitalizacji, jest system państwowego monitoringu środowiska (PMŚ). Oceny jakości powietrza oraz gleby i ziemi dokonuje się w ramach PMŚ. Jedynie na podstawie art. 117 i kolejnych, w zakresie oceny klimatu akustycznego dla obszarów aglomeracji liczących powyżej 100 000 mieszkańców oraz dla innych terenów, ustawodawca nakłada na starostę obowiązek sporządzania w cyklu pięcioletnim map akustycznych<sup>3</sup>. Metodyka tworzenia map klimatu akustycznego wymaga większego zagęszczenia punktów pomiarowych, aniżeli ma to miejsce w przypadku oceny jakości innych składowych środowiska. W ramach poszczególnych stref pomiarowych funkcjonująco najwyżej kilka stacji, toteż w większości przypadków władze miast nie dysponowały szczegółowymi wynikami dla poszczególnych ulic czy dzielnic. Wyjątek – jak zaznaczono wcześniej – stanowią informacje o klimacie akustycznym. Efektem opisanej sytuacji jest układ kryteriów, jakie stosowane były do delimitacji obszarów zdegradowanych. Najpopularniejszym, wybranym przez władze w ponad 72% badanych miast było kryterium jakościowej oceny stanu zorganizowanej zieleni miejskiej oraz rozmieszczenie takich kompleksów na tle miasta. Drugie według popularności kryterium, wybrane w ponad 60% przypadków była niska emisja. Parametr ten miał charakter ilościowy i wiązał się z ustaleniem liczby lokalnych palenisk w mieszkaniach i lokalach użytkowych mieszczących się na obszarze, który ma być uznany za zdegradowany. Dane dotyczące jakości powietrza atmosferycznego, pochodzące ze stacji PMŚ stanowiły trzecie w ocenie popularności kryterium delimitacyjne. Jakość powietrza pozostaje w bezpośrednim związku z tzw. niską emisją, toteż aby móc ocenić skalę problemu oraz efekty, niezbędne wydaje się być podjęcie szczegółowych – lokalnych badań na poziomie dzielnicy lub obszaru rewitalizowanego. Ponad 30% reprezentantów miast wykorzystało dane hałasowe. Podejście w tym zakresie było różne – począwszy od zastosowania wyników szczegółowych pomiarów i modelowania hałasu w miastach posiadających mapę akustyczną, poprzez analizę głównych potoków ruchu kołowego i przyjęcie założenia, że jest on głównym generatorem hałasu, aż po subiektywną ocenę komfortu akustycznego. Mniej niż 1/4 respondentów wskazało opad pyłów jako kryterium delimitacyjne. Podobnie, jak w przypadku powietrza, zdecydowana większość miast nie dysponuje szczegółowymi pomiarami w tej materii. Ważnym i stosunkowo prostym kryterium delimitacyjnym zastosowanym w ok. 21% badanych miast jest przestrzenne rozmieszczenie dzikich składowisk odpadów. Pozyskanie takich danych wymaga *de facto* sporządzenia inwentaryzacji takich miejsc. Miękkim kryterium zastosowa-

nym przez ok. 15% respondentów była jakościowa ocena przedsięwzięć w zakresie edukacji ekologicznej realizowanej przez władze samorządowe oraz organizacje trzeciego sektora i ich przestrzenna dystrybucja. Ostatnią grupę parametrów, za pomocą których dokonano delimitacji stanowiły zagadnienia związane z generowaniem i segregacją odpadów komunalnych, przemysłowych w miejscu zbiórki, jak również udział odpadów poddawanych recyklingowi. Wskazania respondentów na te parametry oscylowały wokół 10%. Rozkład uzyskanych odpowiedzi przedstawiono na poniższym wykresie.



Rys.4. Środowiskowe kryteria delimitacji obszarów zdegradowanych  
źródło: opracowanie własne

#### PROGOWE WARTOŚCI PARAMETRÓW DEGRADACJI WYKORZYSTANE W DELIMITACJI OBSZARÓW REWITALIZACJI W GLIWICACH

Delimitacja obszarów zdegradowanych jest czynnością narażoną na znaczne ryzyko polityczne, toteż niezbędne jest określenie zobiektywizowanych parametrów, za pomocą których dokonywana jest taka kwalifikacja. Delimitacja w Gliwicach przebiegała ze szczególnym naciskiem na problemy społeczne, gdyż zarówno urząd miasta, jak

i firma doradcza, która sporządzała pierwszy program rewitalizacji, dysponowały szczegółowymi i aktualnymi danymi pochodzącymi z *Atlasu problemów społecznych Miasta Gliwice*, który stanowił inwentaryzację w skali całego miasta zjawisk takich, jak:

- bezrobocie,
- korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej,
- miejsca, w których dochodzi do przestępstw,
- miejsca, w których popełniane są wykroczenia.

Delimitacja według powyższych kryteriów przebiegała z uwzględnieniem dolnych i górnych wartości progowych, w zależności od liczby mieszkańców danej ulicy. Przyjęto więc, że w programie zostaną ujęte:

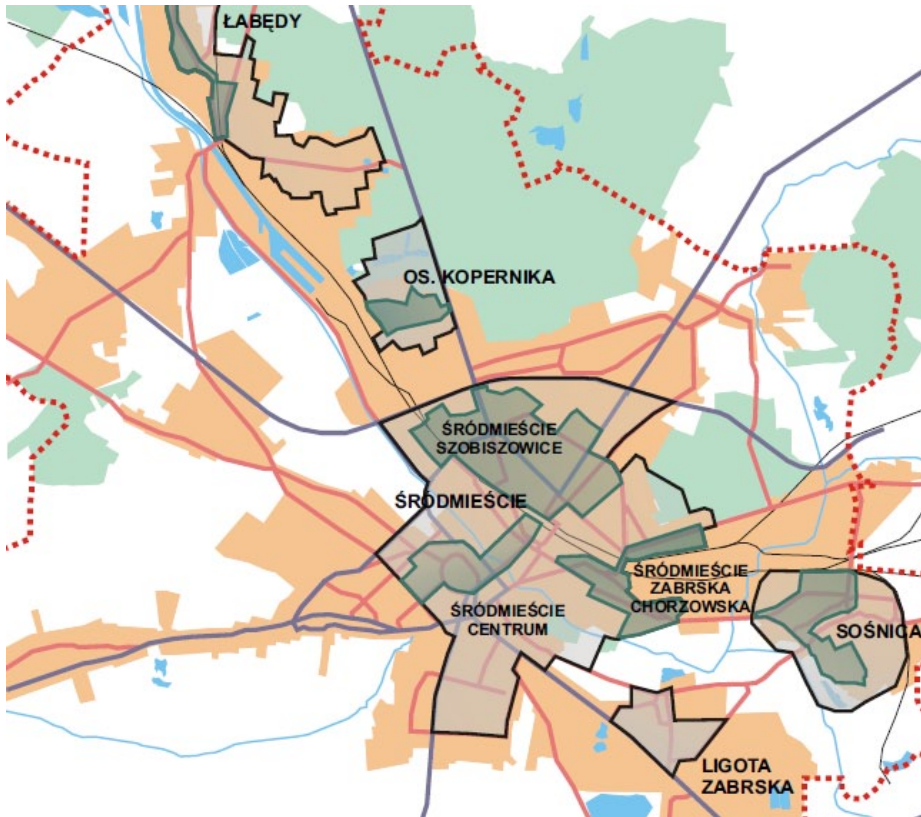
- ulice, na których zamieszkuje powyżej 1% ogółu gliwickich bezrobotnych,
- ulice zamieszkałe przez min. 50 osób, których min. 20% stanowią bezrobotni,
- ulice, na których zamieszkuje powyżej 1% ogółu mieszkańców miasta korzystających ze świadczeń pomocy społecznej,
- ulice zamieszkałe przez min. 50 osób, gdzie co najmniej 10% mieszkańców korzysta ze świadczeń pomocy społecznej.

Szczegółowa charakterystyka problemów społecznych w wyznaczonych obszarach uzupełniona została o dane statystyczne dotyczące uzależnień, dysfunkcji społecznych oraz zjawiska długotrwałego bezrobocia. Dodatkowo analizie poddano również zagadnienia związane z bezpieczeństwem (przestępczość i wykroczenia), jak i subiektywnym poczuciem bezpieczeństwa, jakie deklarowali mieszkańcy w trakcie badania ankietowego.

Ocena obszarów według pozostałych kryteriów – techniczno-przestrzennych, środowiskowych oraz gospodarczych miała charakter jakościowy. Na tej podstawie wyznaczono 5 obszarów, przedstawionych na mapie na następnej stronie.

#### WNIOSKI

Delimitacja obszarów zdegradowanych oraz obszarów rewitalizacji w rozumieniu projektu ustawy o rewitalizacji, wymaga zastosowania zestawu zobiektywizowanych kryteriów. Władze badanych miast przeprowadzały delimitację według kryteriów, dla których tylko w części możliwe było zastosowanie precyzyjnych kryteriów ilościowych. Zestaw wymogów określonych w 2008 roku przez Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczących interwencji w sferze mieszkalnictwa, nie wyczerpywały złożoności zagadnień związanych z rewitalizacją<sup>4</sup>. Dla projektowanego rozwiązania legislacyjnego konieczne jest, w opinii autora, określenie modelowego zestawu kryteriów oraz ich poziomów referencyjnych, według których możliwe będzie zakwalifikowanie obszaru jako zdegradowanego oraz rewitalizowanego. Przykład miasta Gliwice pokazuje, że wykorzystanie kilku obiektywnych parametrów daje dobre rezultaty, niemniej jednak istnieje jeszcze pole do wykorzystania innych parametrów, pod warunkiem wprowadzenia sposobu ich pomiaru.



Rys.5. Obszary rewitalizacji w Gliwicach  
źródło: Ramowy Lokalny Program Rewitalizacji Obszarów Miejskich,  
oprac. A. Noworól<sup>5</sup>

#### LITERATURA

1. Jarczewski W., Janas K., Wańkiewicz W., *Model rewitalizacji miast*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010
2. Projekt ustawy o rewitalizacji - <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271760> (dostęp 15.05.2015)
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz.U. 2001.62.627 z późn. zmianami
4. Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2008
5. Ramowy Lokalny Program Rewitalizacji Obszarów Miejskich – Gliwice, Agencja Rozwoju Lokalnego sp. z o.o., Urząd Miejski Gliwice, Noworól Consulting, 2006