

**SŁAWOMIR SITEK
ELŻBIETA ZUZAŃSKA-ŻYŚKO
MACIEJ KLIMEK**

Uniwersytet Śląski w Katowicach

DELIMITACJA OBSZARÓW NA POTRZEBY PROGRAMÓW REWITALIZACJI – ASPEKT METODOLOGICZNY

Abstract: Delimitation of Areas for the Revitalization Programs – Methodological Aspect. The article is part of the trend of research on revitalization. It presents the methodology of the process of diagnosis and separation of the degraded area from the revitalized one, for the needs of the *Local Revitalization Program*. The article describes the stages of the process, the examples of used measures, as well as problems appearing at different stages of the study. The methodology is presented on the example of the small town of Wojkowice from the Śląskie Province.

Keywords: *Local Revitalization Programs*, metropolis, revitalization, small town.

Wprowadzenie

Małe miasta o funkcjach przemysłowych często borykają się z problemem substandardowych dzielnic miejskich, które charakteryzują się wieloma problemami społecznymi, marginalizacją gospodarczą i degradacją środowiska naturalnego. Często dochodzi do tego niskiej jakości przestrzeni publicznej. Jednym z czynników, które mogą przyczynić się do poprawy i uzdrowienia tej sytuacji społeczno-gospodarczej jest rewitalizacja obszaru zdegradowanego.

W Polsce w październiku 2015 r. uchwalono *Ustawę o rewitalizacji*. Jej celem było stworzenie ram prawnych dla uporządkowania działań na rzecz tego zjawiska w Polsce, w tym zachęcenie samorządów do bardziej aktywnej polityki społecznej, ekonomicznej i przestrzennej związanej z poprawą jakości życia na obszarach zdegradowanych. Poparta dyskusją i szeregiem ekspertyz, określa wspólne zasady i wytyczne, co do planowania działań, mających na celu ożywienie gospodarcze,

w tym poprawę jakości życia, przestrzeni i funkcji gospodarczych miast. Obszary zdegradowane stają się terenem do realizacji nowych inwestycji. W świetle *Ustawy* prawidłowy proces rewitalizacji można przeprowadzić na podstawie *Gminnego Programu Rewitalizacji – GPR* lub też *Lokalnego Programu Rewitalizacji – LPR*. Pierwszy dokument przygotowany jest zgodnie z *Ustawą*, zaś LPR-y mogą funkcjonować w okresie przejściowym do 2023 r. Stwarzają one możliwości planowego działania, określają ramy finansowe, dają szansę na wdrożenie zmian, jak i monitorowanie jego przebiegu. Choć *Ustawa* nie jest doskonała i posiada wiele nieścisłości, a niektóre zapisy dublują się z innymi dokumentami na poziomie wykonawczym [Śleszyński *et al.* 2016], to z pewnością jest niezwykle potrzebna i oczekiwana, zwłaszcza przez środowiska samorządowe. W ramach *Ustawy* wprowadzone zostały regulacje zagadnień związanych z przygotowaniem i prowadzeniem rewitalizacji, która przede wszystkim powinna być zaplanowana. Dzięki niej łatwiej przeciwdziałać i niwelować największe słabości obszarów, których naprawa w rzeczywistości powinna polegać na wprowadzeniu nowych funkcji w celu uzdrowienia różnego typu problemów, od społecznych poprzez gospodarcze do przestrzennych i środowiskowych. Podejście funkcjonalne jest stosowane w krajach zachodnich, które są prekursorami działań rewitalizacyjnych [Kaczmarek 2001; Skalski 2009].

Dla sprawnego prowadzenia rewitalizacji, niezbędne jest, aby gmina postrzegła *Lokalny Program Rewitalizacji/GPR* jako podstawowe narzędzie zarządzania procesem rewitalizacji, zapewniające realizację przyjętych zamierzeń i osiągnięcie zakładanych rezultatów. Zgodnie z nowym podejściem opisanym w *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* (2016) niezbędna jest diagnoza i określenie skali zjawisk kryzysowych [Jadach-Sepiolo 2016]. Obecnie występują oba typy programów, z czego gminny program rewitalizacji przygotowywany jest zgodnie z *Ustawą o rewitalizacji*. Do 2023 r. rewitalizacja może opierać się na *Lokalnym Programie Rewitalizacji*, który jednak musi spełniać pewne minima co do zawartości. Delimitacja obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji nie różni się pomiędzy oboma typami dokumentów.

Uwzględniając zapisy *Ustawy*, można odnieść wrażenie, że ma ona zbyt postulatywny charakter, jak zwracają uwagę Śleszyński *et al.* [2016], zwłaszcza jeśli chodzi o proponowane mierniki, które nie są ujednolicone. Stwarza to problemy w prawidłowym diagnozowaniu, a co więcej, dowolność stosowanych wskaźników uniemożliwia porównywalność procesów rewitalizacji w większej skali. Dlatego można odnieść wrażenie, że w zasadzie służą one indywidualnym obszarom i są nieporównywalne, co po części wypacza sens przyjmowanych rozwiązań w większej skali i klasyczne podejście rewitalizacji. Utrudnia także ewaluację w przyszłości. Wobec powyższych wątpliwości, w tym miejscu pojawiają się następujące pytania badawcze:

- Jak dokonać właściwej analizy, aby prawidłowo zdiagnozować istniejące problemy społeczne, gospodarcze, przestrzenno-funkcjonalne?

- W jaki sposób zdelimitować obszar zdegradowany, a następnie obszar rewitalizacji i jakich obiektywnych, a zarazem uniwersalnych miar użyć do tego celu?

Pytania badawcze określają zatem celem opracowania, którym jest przedstawienie metodologii wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w *Localnym Programie Rewitalizacji*. Jako przykład wybrano małe miasto¹ Wojkowice położone w zapleczu dużego zespołu miejskiego – Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w województwie śląskim (ryc. 1). Zamieszkuje je 8875 mieszkańców (2017 r.).



Ryc. 1. Położenie Wojkowic w systemie osadniczym Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1 i 2).

Wojkowice są klasycznym przykładem lokalnego ośrodka, które borykało się przez wiele lat ze skutkami transformacji społeczno-gospodarczej na skutek restrukturyzacji przemysłu ciężkiego. Dzisiejszy efekt problemów w mieście po części to koszty restrukturyzacji gospodarki, a więc koszty zmian ustrojowych i systemu transformacji. Rewitalizacja jest spóźnioną reakcją na wieloletnie zaniedbania systemowe w związku z polityką państwa związaną z likwidacją nierentownego przemysłu i w konsekwencji upadkiem społeczno-gospodarczym dzielnic przemysłowych. Wojkowice borykają się z tym problemem od wielu lat, podobnie jak inne małe miasta, zwłaszcza monofunkcyjne [Zuzańska-Żyśko 2006]. W Polsce szacuje się, że 20% terenów zdegradowanych

¹ W Polsce małe miasta najczęściej definiuje się według kryterium 20 tys. mieszkańców [Kwiatk-Sołtys 2004; Jazewicz 2000; Zuzańska-Żyśko 2006; Sitek, Zuzańska-Żyśko 2014; Konecka-Szydłowska 2016].

w miastach to tereny poprzemysłowe i kolejnych 12,5% to pokolejowe [Jarczewski 2009]. Jedne i drugie są przedmiotem *Lokalnego Programu Rewitalizacji* w Wojkowicach. Okres transformacji społeczno-gospodarczej ujawnił w naszym kraju wiele obszarów zdegradowanych. Gospodarka rynkowa i procesy globalizacji ukazały także nowe, niekorzystne trendy w centrach miast, uwidaczniając ich degradację przestrzenną, funkcjonalną i społeczną, zwłaszcza ubóstwo, wyludnianie i bezrobocie. W Polsce początkowo rewitalizacja zaczęła być wdrażana w większych miastach, ośrodkach regionalnych i powiatowych [*Rewitalizacja zdegradowanych...* 2016]. Małe miasta z różnych przyczyn włączyły się w ten proces z opóźnieniem.

Problem rewitalizacji jest znany od dawna w wysoko rozwiniętych państwach Europy Zachodniej, zwłaszcza Wielkiej Brytanii, Niemczech i Francji. Kraje te stworzyły długoletnie programy, w większości poparte udanymi projektami [Ziobrowski, Matuszko 2000; Kaczmarek 2001; Bryx. Jadach-Sepioło 2009; Guzik 2009; Janas *et al.* 2010; Chmielewska, 2010; Chmielewska, Otto 2014, Lamparska 2013; Chmielewska *et al.* 2016].

W konsekwencji coraz większego zainteresowania tą problematyką, jak i możliwość ubiegania się o środki akcesyjne Unii Europejskiej na ten właśnie cel, w 2007 r. w kraju powstał projekt pt. *Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju*. Projekt miał na celu rozpoznanie przedmiotowej problematyki na arenie krajowej [www.irm.krakow.pl]. Jego efektem było powstanie kilku tomów opracowań na ten temat [http://irm.krakow.pl/wp-content/uploads/2016/07/Publikacje-IRM_2010_2015_WWW.pdf].

Według Kaczmarek [2001] *rewitalizacja* to sekwencja planowanych działań mających na celu ożywienie gospodarcze oraz zmianę struktury przestrzennej i funkcjonalnej zdegradowanych obszarów miasta. Jest to proces celowy, który ma za zadanie poprawę jakości życia, a więc wprowadza zmiany o charakterze jakościowym. Wprowadza nowe miejsca pracy. Obejmuje przy tym społeczność mieszkającą na rewitalizowanym obszarze. Najbardziej złożonym elementem rewitalizacji jest społeczność miejska, która musi przystosować się do zaistniałych zmian. Dzięki rewitalizacji społeczeństwo stopniowo wychodzi ze stanu kryzysowego objawiającego się takim zjawiskami, jak: ubóstwo, przestępczość, czy patologia społeczna i zmienia się w społeczeństwo wykorzystujące szansę na odbudowę. Rewitalizacja jest istotnym elementem polityki rozwoju [Lorens 2016].

1. Metodologia wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Pojęcie *metodologii* odnosi się do metod badań naukowych, ich skuteczności i wartości poznawczej. W *Lokalnym Programie Rewitalizacji* można wyróżnić dwa zasadnicze etapy delimitacji: 1) wydzielenie obszaru zdegradowanego i 2) wydziele-



Ryc. 2. Fazy delimitacji obszaru zdegradowanego i rewitalizacji na przykładzie Wojkowic

nie obszaru rewitalizacji (na podstawie wcześniej wydzielonego obszaru zdegradowanego). Każdy z nich jest poprzedzony kilkoma istotnymi fazami (ryc. 2).

2. Obszar zdegradowany

Etap delimitacji obszaru zdegradowanego wymaga przygotowania teoretycznego w celu podziału miasta na odpowiednie jednostki przestrzenno-funkcjonalne lub jednostki urbanistyczne (ryc. 3). Jest to jeden z najważniejszych elementów w procesie rewitalizacji. Podział ten stanowi kluczowy element analizy, ponieważ przyporządkowuje ulice do określonych dzielnic, wyznaczając jednocześnie zakres przestrzenny jednostek badawczych, które utworzą obszar zdegradowany i w efekcie końcowym rewitalizowany.

W Polsce *Ustawa o rewitalizacji* w niedostateczny sposób eksponuje aspekt funkcjonalny, mimo że powinna ona zakończyć się nadaniem nowych funkcji obszarowi kryzysowemu. Zatem wszystkie konstruowane tabele powinny posiadać ten sam układ dzielnic w celu łatwego diagnozowania problemów. W niektórych miastach istnieją nieformalne „dzielnice” lub jednostki funkcjonalno-przestrzenne. Powstaje pytanie, jak właściwie podzielić miasto? Jednym z klasycznych sposobów jest wydzielenie jednostek morfologicznych i ich zespołów tworzących jednostki urbanistyczne [Golachowski *et al.* 1974]. W małym mieście, takim jak Wojkowice istotne są także lokalne jednostki sąsiedzkie. W każdym mieście należy też brać pod uwagę uwarunkowania historyczne, które generują podziały utrwalane przez lata.



Ryc. 3. Podział miasta Wojkowie na jednostki funkcjonalno-przestrzenne

Źródło: [LPR Wojkowie 2017] (ryc. 3, 5, 6)

Zazwyczaj w gminach funkcjonują już podziały wykorzystywane do różnych celów. Jednym z nich są jednostki funkcjonalno-przestrzenne wydzielone w studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania miasta. Z reguły są one znacznie większe powierzchniowo przez co możliwości ich wykorzystywania są ograniczone. Ponieważ wyznaczają one określone funkcje obszarów, wskazane jest, aby podział w LPR uwzględnił te właśnie granice. Jest to szczególnie ważne w przypadku GPR, który narzuca niejako wskazanie zakresu niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Jednostki można też wydzielić na podstawie obwodów wyborczych. Z reguły gminy posiadają w tym zakresie informacje o liczbie ludności (spis wyborców), co daje możliwość badania aktywności społecznej mierzonej frekwencją wyborczą. Można również bazować na obwodach spisowych wykorzystywanych do celów GUS. Ich zastosowanie byłoby zdecydowanie większe pod warunkiem, że byłyby dostępne dane spisowe dla tych jednostek.

Liczba jednostek podziału miasta powinna być relatywnie duża, co umożliwi dokładniejszą analizę. Duże jednostki uśredniają wyniki i prowadzą do generalizacji, a potencjalna przestrzeń miasta z dużą liczbą problemów może nie zostać odpowiednio zaklasyfikowana i w efekcie nie będzie podlegać rewitalizacji.

Generuje to dwojakie strategie podejścia do delimitacji. Pierwszym rozwiązaniem jest obszerne wyznaczenie obszaru zdegradowanego, który może obejmować

znaczoną większość miasta. Pozwala to w następnym etapie (tj. diagnozie pogłębionej) wyznaczyć mniejsze fragmenty miasta wchodzące w skład rewitalizacji. Drugim rozwiązaniem jest bardziej szczegółowy podział miasta w diagnozie ogólnej. Takie rozwiązanie zastosowano w Wojkowicach. Podejście to pozwala wyróżnić bardzo szczegółowo obszary zdegradowane i jednoznacznie wyłania grupę najbardziej problemowych dzielnic. W przypadku „małych obszarów” daje to szansę (przynajmniej w niektórych przypadkach) uwzględnić je w całości w obszarze rewitalizacji. Takie rozwiązanie jest bardzo korzystne, gdyż umożliwia wykorzystanie przeliczonej już liczby mieszkańców, czy też użycie innych miar, które nie zostały wykorzystane na etapie diagnozy ogólnej.

Trudną do rozwiązania kwestią techniczną są ulice, które przebiegają przez całą długość miasta lub które wchodzi w skład co najmniej dwóch jednostek. W takim przypadku jedynym rozwiązaniem jest ich podział na podstawie numerów budynków. Wymaga to jednak dobrego przygotowania przestrzennego tzn. orientacji w terenie, ewentualnie dobrej znajomości geoportali, które zawierają tego typu informacje. W przypadku Wojkowic wykorzystano podział ulic na numery parzyste i nieparzyste. To podejście stosuje UM ze względu na liniowy układ głównej osi miasta wzdłuż ulicy Sobieskiego. Nie należy natomiast stosować tego typu rozwiązań dla małych ulic osiedlowych, gdyż byłyby one sztuczne względem układu powiązań funkcjonalnych.

Dobrze przeprowadzony podział miasta, a w konsekwencji i postawiona diagnoza, wymaga wielu badań terenowych. Należy poznać przestrzeń miasta, jego strukturę, ukształtowanie terenu, charakter obiektów. Nie ma możliwości przeprowadzania skutecznej diagnozy i przygotowania programu rewitalizacji bez wizji lokalnej. Musi ona być powiązana z przeglądem dokumentów strategicznych, ekofizjografii, planów gospodarki niskoemisyjnej, dokumentów opisujących infrastrukturę np. wodociągi i wielu innych. Ważnym źródłem wiedzy, choć nieobligatoryjnym, są monografie miejscowości. Zawierają one genezę tworzenia się miejscowości oraz rozwój relacji społecznych [Juzwa, Wódz 1996]. Ma to szczególne znaczenie w dalszych etapach, gdzie lokalne sympatie lub animozje mogą zadecydować o skuteczności proponowanych rozwiązań.

Uwzględniając wcześniejszy podział miasta na „dzielnice” istotne jest przygotowanie odpowiedniego zakresu danych, które będą wykorzystywane do diagnozy całego obszaru. W tym celu przygotowuje się podkłady kartograficzne map topograficznych lub innych o dużym stopniu szczegółowości, podkłady zdigitalizowane do konstruowania map, odpowiedni program graficzny np. MapInfo, ArcGis. Następnie redaguje się odpowiednie pisma do różnych komórek Urzędu Miasta lub instytucji w celu pozyskania danych (UM, GUS, PUP, US, Policja, MOPS) według określonego wzoru tabel i jednolitego podziału na umowne „dzielnice”, w rzeczywistości jednostki przestrzenno-funkcjonalne lub jednostki urbanistyczne. Jest to bardzo ważny element dla porównywalności danych i dalszej analizy.

Wyznaczanie obszarów zdegradowanych musi opierać się na obiektywnych wskaźnikach (tab. 1). Zarówno w realizowanych GPR-ach, jak i LPR-ach panuje duża dowolność w ich doborze. *Ustawa o rewitalizacji* nie podaje choćby przybliżonej listy mierników, które powinny znaleźć się w diagnozie, nie ma też listy obligatoryjnej. Stwarza to niepotrzebne utrudnienia i co gorsza powoduje brak porównywalności np. dla miast określonej grupy wielkościowej, czy dla regionów, a także w skali całego kraju. Procedury i algorytmy obliczenia wyznaczenia obszarów najlepszych i najbardziej problemowych są uznaniowe. Tym samym duża dowolność wyboru wskaźników stwarza niepotrzebne pole do dyskusji w zakresie doboru miar, ich sposobu agregacji, czy ustalenia wartości krytycznych. Przykładowo w mieście, w którym jest generalnie dobra sytuacja na rynku pracy, można znaleźć dzielnice słabsze i lepsze.

Może się jednak okazać, że najgorsza dzielnica w mieście A ze względu na skalę i charakter bezrobocia, mogłaby się okazać najlepszą w mieście B, w którym skala problemów jest nieporównywalnie większa. Z lokalnego punktu widzenia problem występuje i konieczna jest interwencja w tym zakresie.

Szczegółowa analiza precyzyjnie identyfikuje grupę problemów wymagających interwencji w Wojkowicach. Określono je na podstawie wskaźników w 5 sferach problemowych ujętych w *Ustawie o rewitalizacji* (tab. 1).

W Wojkowicach zastosowano łącznie 20 wskaźników diagnostycznych. Najliczniejszą grupę stanowią miary społeczne, co wynika z faktu, że ten rodzaj dysfunkcji jest kluczowy z punktu widzenia rewitalizacji. Część miar odnosi się do kapitału ludzkiego i jego zmian. Obejmował on wskaźnik ubytku ludności (depopulacji) oraz starzenia się społeczeństwa (udział ludności w wieku poprodukcyjnym). Pierwszy z nich można podzielić na efekt ubytku naturalnego oraz salda migracji, co daje precyzyjny obraz w zakresie przyczyn zmian liczby ludności. Wskaźnik struktury, jakim jest udział ludności w wieku poprodukcyjnym dobrze oddaje problem starzejącego się społeczeństwa. Ponadto można go skonfrontować z analogicznymi danymi dla powiatu i województwa, co pozwala ocenić skalę problemu w mieście na tle większych jednostek administracyjnych.

Kolejne miary z zakresu społecznego odnoszą się bardziej do wymiaru kapitału społecznego, mierzonego aktywnością społeczeństwa w wyborach. Dane te są ogólnie dostępne na stronach Państwowej Komisji Wyborczej przy czym zagregowane do poziomu obwodów do głosowania.

Pomocne są także wskaźniki wyników nauczania, które wskazują na pewne braki w edukacji młodzieży. Słabe wyniki w nauce mogą być pochodną wielu problemów społecznych odnotowywanych w rodzinach i niekoniecznie muszą wiązać się z jakością kształcenia. Miara ta jest bardzo ważną wskazówką dla podejmowanych działań rewitalizacyjnych, gdyż skierowanie pomocy do dzieci i młodzieży może przynieść duże pozytywne efekty w przyszłości.

Ważną miarą jest poziom bezpieczeństwa w dzielnicy. Proponowane rozwiązanie obejmuje dwa poziomy. W wymiarze ogólnym użyto wskaźnika interwencji policji na

Tabela 1

Typy wskaźników wraz z określeniem poziomów wartości krytycznych w Lokalnym Programie Rewitalizacji w Wojkowicach w 2017 r.

Problem	Wskaźnik	Cecha mierzalna o charakterze			Wartość krytyczna	Źródło danych
		ciągłym	skokowym	złożone		
PROBLEMY SPOŁECZNE						
Skala depopulacji	ubytek ludności w % w latach 2012-2017	■			poniżej -6%	UM Wojkowice
Zaawansowany proces starzenia	udział ludności w wieku poprodukcyjnym	■			powyżej 30%	UM Wojkowice
Niska aktywność społeczna	frekwencja w trzech typach wyborów			■	najniższa frekwencja w mieście według obwodów głosowania	PKW
Niekorzystne struktury bezrobocia	wysoki udział procentowy bezrobotnych przynajmniej w jednej z kategorii: struktury: płci, wieku, długotrwałego bezrobocia, braku kwalifikacji lub niskiego poziomu wykształcenia, przy spełnieniu warunku że wskaźnik bezrobocia jest na poziomie powyżej 7,5			■	<ul style="list-style-type: none"> ● wskaźnik bezrobocia na poziomie powyżej 7,5 oraz spełnienie przynajmniej jednego z warunków: ● udział jednej z płci na poziomie 80% lub więcej ● udział długotrwałe bezrobotnych powyżej 60% ● brak wykształcenia lub niepełne podstawowe lub gimnazjalne powyżej 50% ● bez kwalifikacji powyżej 50% ● do 25 roku życia powyżej 15% ● do 30 roku życia powyżej 30% ● powyżej 50 roku życia 40% i więcej 	PUP w Będzinie

Slabe wyniki nauczania	miejsce zamieszkania uczniow ktorezy uzyskali najgorsze wyniki	■	5 lub wiecej uczniow osiagajacy srednie ocen ponizej 3	Miejskiego Zespołu Oświaty i Wychowania www.oke.jaworzno.pl/www2/index.php/informacje-o-wynikach-egzaminow
Skala pomocy społecznej	odsetek mieszkancow objetych pomocą społeczną	■	powyzej 7,5%	MOPS w Wojkowicach
Wysoki poziom interwencji Policji	liczba interwencji Policji na 10 mieszkancow	■	liczba interwencji wyzsza niz 5 na 10 mieszkancow	Policja w Wojkowicach
PROBLEMY GOSPODARCZE				
Niski poziom aktywnosci gospodarczej	liczba podmiotow gospodarczych zarejestrowanych na 10 tys. mieszkancow	■	ponizej 700 podmiotow gospodarczych na 10 tys. mieszkancow	GUS
Wysoki poziom bezrobocia	wskaznik bezrobocia rejestrowanego, liczba bezrobotnych na 100 osob w wieku produkcyjnym	■	powyzej 7,5	PUP w Będzinie
Niskie dochody ludności według PIT	łączne dochody z PIT 28, 36, 36L, 37, 38, 39 na 1 podatnika	■	ponizej 29 tys. zł	US w Będzinie
Niskie dochody z działalności gospodarczej	dochody z PIT 36 i 36L na 1 podatnika	■	ponizej 30 tys. zł	US w Będzinie
PROBLEMY ŚRODOWISKOWE				
Przekroczenia standardów jakości środowiska	zanieczyszczenie powietrza	■	występowanie obszaru o średnim rocznym stężeniu PM10 powyzej 50 µg/m³	według bazy ORSIP
Obszary zdegradowane powierzchniowo	występowanie antropogenicznych zmian powierzchni	■	występuje takie zjawisko	według bazy ORSIP

Problem	Wskaźnik	Cecha mierzalna o charakterze			Wartość krytyczna	Źródło danych
		ciągłym	skokowym	złożone		
Obecności odpadów stwarzających zagrożenie	występowania odpadów stwarzających zagrożenie		■		występuje takie zjawisko	inwentaryzacja w terenie, opracowanie ekofizjograficzne
PROBLEMY PRZESTRZENNO-FUNKCJONALNE						
Slaba dostępność komunikacyjna	liczba kursów regularnej komunikacji miejskiej	■			mniej niż 5 kursów na dobę	KZK GOP
Slabe wyposażenie w infrastrukturę techniczną i społeczną	dostępność mediów i poziom termomodernizacji			■	brak co najmniej jednej infrastruktury (gazu sieciowego, CO lub termomodernizacji)	Plan gospodarki nisko-emisyjnej dla Miasta Wojkowice.
Niskiej jakości przestrzeń publiczna	stan ładu przestrzennego i przestrzeni publicznej			■	brak ładu przestrzennego i zaniedbana przestrzeń publiczna	inwentaryzacja w terenie
Brak usług podstawowych lub usługi punktowe	dostępność punktu sprzedaży detalicznej			■	brak sklepu detalicznego lub jego oddalenie powyżej 10 minut dostępu pieszego	inwentaryzacja w terenie
PROBLEMY TECHNICZNE						
Mała powierzchnia użytkowa mieszkania	powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 mieszkańca	■			poniżej 25 m ² powierzchni użytkowej na 1 mieszkańca	UM Wojkowice
Degradacja stanu technicznego obiektów budowlanych, wiaduktów i dróg	występowanie zdegradowanych technicznych obiektów budowlanych, wiaduktów i dróg			■	występowanie takiego obiektu	inwentaryzacja w terenie

Źródło: Opracowanie własne.

10 mieszkańców, zaś w pogłębionej uwzględniono już *stricte* przestępstwa odnotowane w danym podobszarze. Można także wykorzystać niebieskie karty. Rewitalizacja może przeciwdziałać w tym wymiarze jedynie pośrednio, na zasadzie prewencji.

O ile w diagnozie ogólnej zestaw wskaźników dla wszystkich jednostek badawczych powinien być ten sam, o tyle w przypadku pogłębionej diagnozy obszarów rewitalizacji nie ma już takiej konieczności. W pierwszym przypadku chodzi o obiektywnie porównanie wszystkich obszarów, zaś proces drugi ma na celu wydobyć istoty problemów.

Wyznaczając obszar zdegradowany niezbędne jest jasne określenie wartości krytycznej (ryc. 4). Nie jest to łatwe zadanie. Wyznaczanie wartości krytycznej różni się w zależności od charakteru wskaźnika. W *Lokalnym Programie Rewitalizacji Wojkowic* wartość wskaźników bazowała na:

- cechach mierzalnych o charakterze ciągłym,
- cechach mierzalnych o charakterze skokowym,
- cechach złożonych.

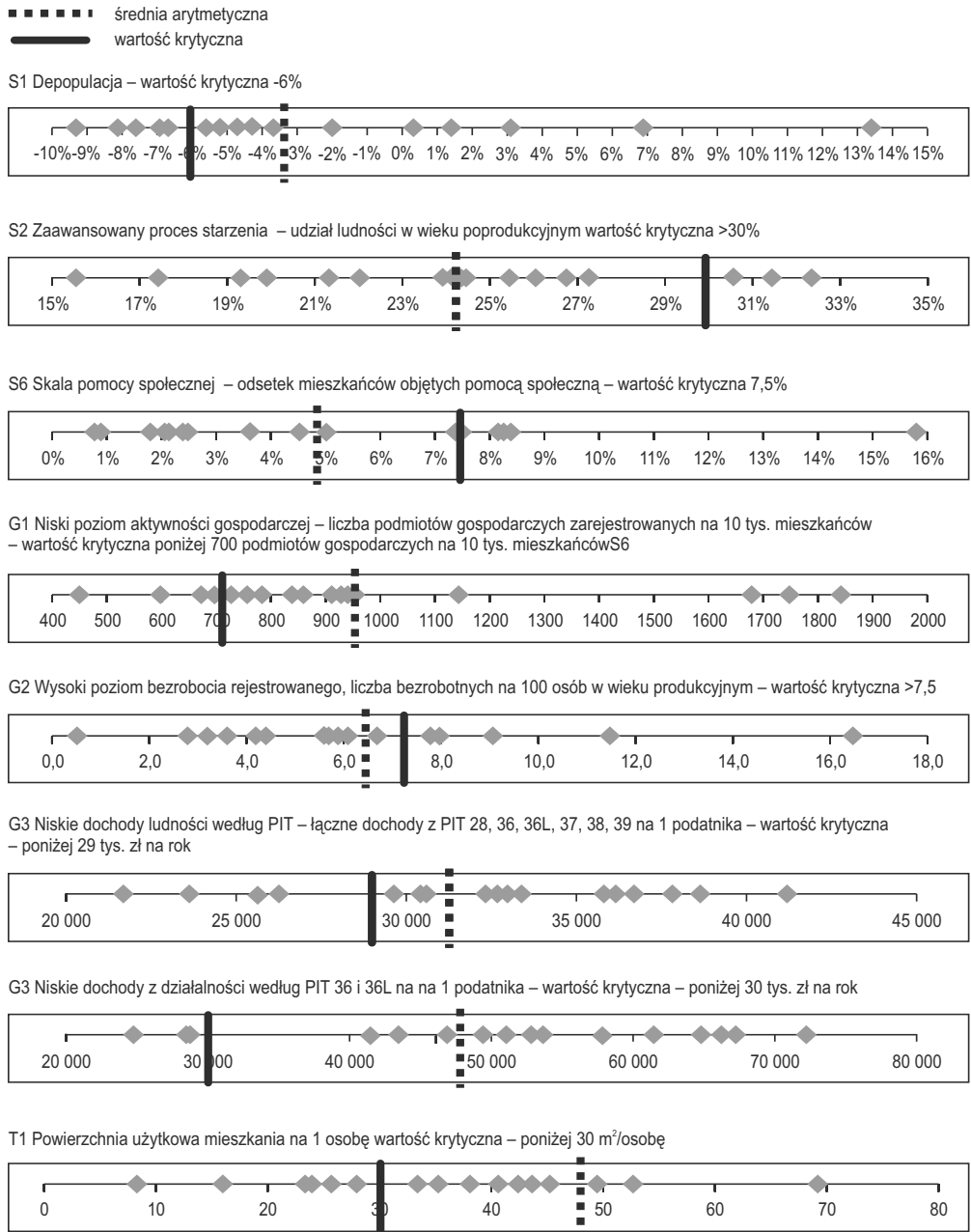
Pierwsza grupa cech charakteryzuje się płynną zmianą wartości, wyrażonych liczbami z częściami ułamkami, które są efektem przeliczenia wartości w stosunku do ludności lub powierzchni. Cechy o charakterze skokowym wyrażają zmianę wartości o różną skalę jednostek. Szczególnym przypadkiem wskaźników skokowych są cechy o rozkładzie zero-jedynkowym, bazującym na prostym rozróżnieniu, występuje zjawisko (wartość 1) lub też nie występuje (wartość 0). Podstawą stwierdzenia była w tym wypadku inwentaryzacja terenowa lub inne materiały, tj. ekofizjografia, dane systemu ORSIP. Wskaźniki o charakterze miar skokowych bazują na występowaniu określonej wartości krytycznej odczytanej z mapy.

Tam, gdzie wskaźnik był cechą o charakterze ciągłym, próbę wyznaczenia wartości krytycznej przeprowadzono po wcześniejszej analizie rozkładu wyników dla 17 jednostek przestrzennych. Zgodnie z założeniem, że obszar zdegradowany musi wyróżniać się koncentracją negatywnych zjawisk, powinien obejmować zatem ograniczoną (niewielką) liczbę takich jednostek. Wartość krytyczna była ustalana zawsze: powyżej średniej arytmetycznej dla destymulanty (cecha, której wyższe wartości są niekorzystne np. wysokie bezrobocie) oraz poniżej średniej arytmetycznej w przypadku stymulanty (cecha, której wyższe wartości są korzystniejsze np. duża liczba kursów autobusów).

Poszukując wartości krytycznej dokonano uporządkowania (rosnącego lub malejącego) rozkładu uzyskanych wartości, chcąc ustalić miejsce, w którym różnica pomiędzy dwiema kolejnymi dzielnicami jest relatywnie duża. Znaczny przeskok wartości pomiędzy kolejnymi dzielnicami wskazuje na zdecydowanie różne warunki funkcjonowania, ujawniając tym samym dzielnice najsłabsze. Procedura ta pozwala określić jednorodną grupę dzielnic zdegradowanych, która wyraźnie odbiega wynikami od innych jednostek przestrzennych (ryc. 4).

Kilka wskaźników można uznać za miary złożone. Opierają się one na wielu kryteriach. Wartość krytyczną uzyskiwała jednostka, która spełniała przynajmniej

Cechy i ich wartości krytyczne



Ryc. 4. Wybrane wartości krytyczne w LPR Wojkowice w 2017 r.

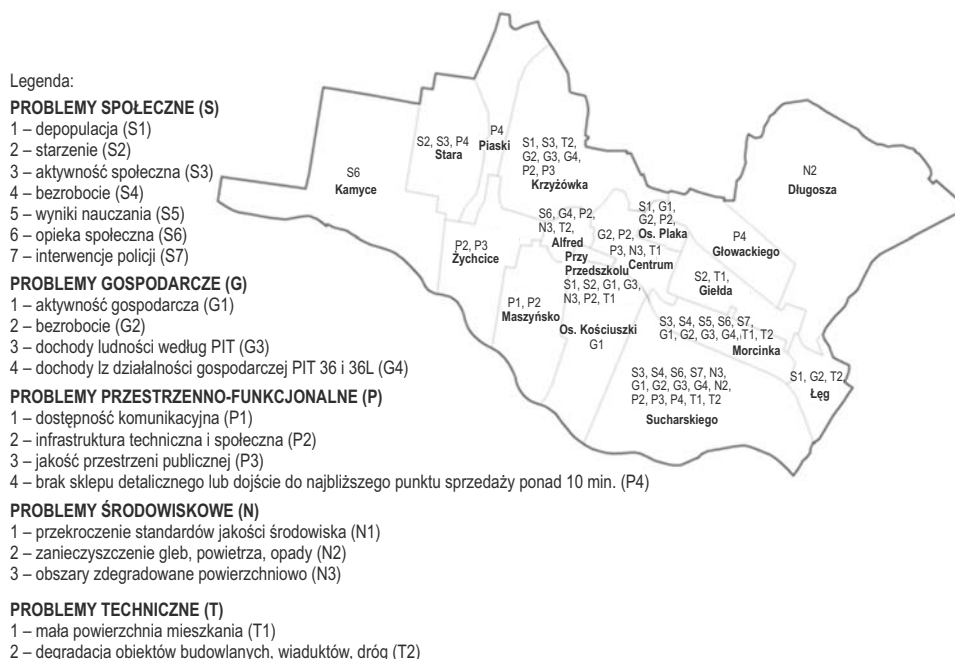
Źródło: Opracowanie własne.

jeden z warunków. Należy do nich niekorzystna struktura bezrobocia, która była brana pod uwagę w dzielnicach o wysokim jego poziomie, powyżej 7,5 bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym. Rozważane struktury bezrobocia musiały obejmować wartość krytyczną według płci lub wykształcenia, albo też wieku, długostrwałego bezrobocia, czy kwalifikacji.

Wartość krytyczną wskaźnika frekwencji oparto na 3 typach wyborów, ustalono poprzez wskazanie okręgu wyborczego, w którym udział w wyborach był na najniższym poziomie.

Trzy wskaźniki w sferze funkcjonalno-przestrzennej stanowią miary złożone. Dostępność mediów i poziom termomodernizacji wyznaczono na podstawie braku co najmniej jednej infrastruktury z katalogu obejmującego: gaz sieciowy, CO lub termomodernizację. Podobna sytuacja dotyczyła stanu ładu przestrzennego i przestrzeni publicznej. Dostępność punktu sprzedaży detalicznej wyznaczał brak sklepu detalicznego lub jego oddalenie powyżej 10 minut dostępu pieszo.

Delimitacja obszaru zdegradowanego została wykonana na podstawie natężenia skali problemów, wpisujących się w kryteria ustawowe: społeczne, gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne i techniczne (ryc. 5). Bazuje ona na wyliczalnych poziomach zmiennych identyfikujących problemy w warstwie społecznej i dodatkowo potwierdzone przynajmniej jednym parametrem z poziomu gospodarczego, środowiskowego, funkcjonalno-przestrzennego lub technicznego. Ostatecznie



Ryc. 5. Problemy zdiagnozowane w Wojkowicach w świetle pięciu kryteriów ustawowych w 2017 r.

wykorzystano 20 wskaźników, w tym: 7 w wymiarze społecznym, 4 w gospodarczym, 3 w środowiskowym, 4 w przestrzenno-funkcjonalnym oraz 2 w technicznym (tab. 1). Za poziomy krytyczne uznano wartości odbiegające znacznie od średniej dla całego miasta. W celu określenia natężenia zjawisk kryzysowych uporządkowano obszary badawcze, przyznając za każdy zdiagnozowany problem 1 punkt. Jednostki uzyskujące największą liczbę punktów stanowią najbardziej problemowe obszary w mieście, a tym samym tworzą jednostki zdegradowane.

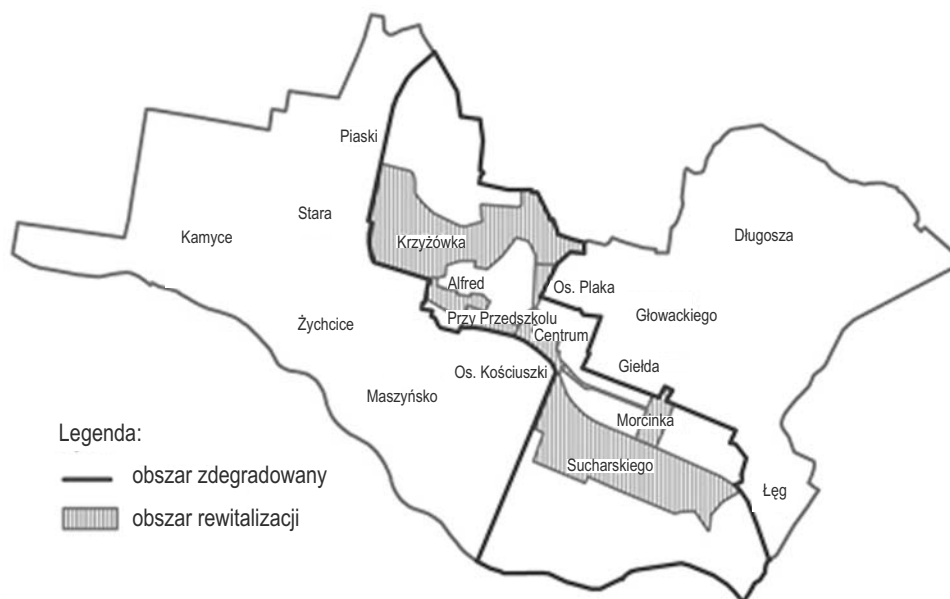
Analiza wskazuje, że nie ma w Wojkowicach obszarów, które byłyby zupełnie wolne od problemów. Za granicę degradacji jednostki uznano obszar, na którym zidentyfikowano 6 lub więcej problemów, w tym minimum 1 z zakresu społecznego.

Tak zdefiniowane kryterium w przypadku Wojkowic spełnia 6 jednostek: Sucharskiego, Morcinka, Krzyżówka, Centrum, Przy Przedszkolu i Alfred. Tworzą one obszar ciągły przestrzennie i funkcjonalnie, obejmujący 31,3% powierzchni miasta. Największa koncentracja zjawisk kryzysowych występuje w dzielnicy Sucharskiego (16 problemów), na Morcinka (11) i na Krzyżówce (11) oraz Przy Przedszkolu (8), w obszarze Alfred (7) i w Centrum (6), (ryc. 5).

3. Obszar rewitalizacji

Kryteria delimitacji obszaru rewitalizacji są mniej precyzyjnie określone w przepisach. Według *Ustawy* obszar rewitalizacji obejmuje całość lub część obszaru zdegradowanego, cechującego się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, na którym ze względu na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację. Obszar rewitalizacji nie może wykraczać poza granice obszaru zdegradowanego, ale może się z nim pokrywać (ryc. 6). Drugim ważnym kryterium jest istotność znaczenia dla rozwoju lokalnego. Można to interpretować jako obszar wskazany przez samorząd terytorialny w trakcie prowadzonych konsultacji społecznych. Wydaje się to uzasadnione w kontekście społeczności lokalnej, gdyż w rewitalizacji kluczem do postulowanych i planowanych zmian w ich życiu są sami ludzie. W przypadku rewitalizacji w Gminie Wojkowice trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób można dokonać społecznej rewitalizacji oraz aktywizować mieszkańców dzielnic zdegradowanych i ich najbliższych okolic [Wódz, Klimek 2017]. Znaczna część problemów, jak np. kwestia bezrobocia, ubóstwa i wynikającego z niego potrzeby udzielania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej nie jest możliwa do rozwiązania w skali miasta, lecz zależna od prowadzonej przez państwo polityki społecznej, ogólnej sytuacji makroekonomicznej, władz miejskich, a nawet wspólnot mieszkaniowych lub instytucji poziomu powiatowego.

Pogłębiona analiza powinna uwypuklać szczególne problemy koncentrujące się w obszarze rewitalizacji. Przykładowo o ile w diagnozie ogólnej można posłużyć się wskaźnikiem liczby beneficjentów pomocy społecznej na 100 osób, to w diagnozie



Ryc. 6. Obszar zdegradowany i przeznaczony do rewitalizacji w *Lokalnym Programie Rewitalizacji* w Wojkowicach w 2017 r.

pogłębionej powinno się uwzględnić nie tylko skalę ale rodzaj problemów, przyczyn udzielania wsparcia (np. ubóstwo, niepełnosprawność, bezrobocie, nieporadność życiowa itp.). W ten sposób identyfikuje się przyczyny problemów, co powinno stać się inspiracją do podejmowanych projektów rewitalizacyjnych, odpowiadających precyzyjnie na przyczynę niedomagań. Innym przykładem jest bezrobocie, gdzie w diagnozie ogólnej warto posłużyć się wskaźnikiem bezrobocia rejestrowanego (liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym). Z kolei w diagnozie pogłębionej obszaru rewitalizacji należy uwzględnić strukturę bezrobocia w zakresie płci, wykształcenia, czy wieku bezrobotnych. Projektowanie działań z zakresu rynku pracy powinno odpowiadać na potrzeby określonych grup osób bez pracy. Działania te warto przewidzieć już na etapie diagnozy ogólnej, co umożliwi jednorazowe wystąpienie o komplet danych do właściwych instytucji.

Na podstawie obszaru zdegradowanego i występujących tam problemów, ustalono obszar rewitalizacji. Zastosowano się do wytycznych ustawowych, uwzględniając maksymalnie 20% mieszkańców i 30% powierzchni miasta. W niektórych przypadkach były to całe jednostki przestrzenno-funkcjonalne, jak np. Alfred, czy Sucharskiego, w wielu jednak przypadkach były to fragmenty „dzielnic” ograniczone ulicami lub ich części. Obszar rewitalizacji, chociaż tworzy jedną spójną całość, jest podzielony na podobszary. Wynika to z występujących problemów w Wojkowicach, np. na Krzyżówce dominuje depopulacja i niekorzystne struktury bezrobocia, Przy

Przedszkolu starzenie, na Alfredzie pomoc społeczna, a na Morcinka i Sucharskiego wszystkie wymienione wcześniej problemy.

Podsumowanie

Delimitacja obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji należą do kluczowych etapów przygotowania programu rewitalizacji. Wskazanie przestrzeni i społeczności objętych rewitalizacją decyduje o losie określonych dzielnic miasta. Z tych też powodów delimitacja obszarów kryzysowych ma wieloletnie konsekwencje dla mieszkańców. Założone kryteria i wskaźniki społeczno-gospodarcze ujęte w programach rewitalizacji odgrywają ważną rolę, kształtując skalę wsparcia skierowaną do najbardziej problemowych obszarów. *Ustawa* wyznacza kryteria, co do wielkości powierzchni miasta w wysokości 20% i udziału ludności gminy na poziomie maksymalnie 30%.

Punktem wyjścia jest podział miasta na jednostki przestrzenne. Obejmują one obszary o określonych funkcjach, reprezentując ukształtowane od dawna społeczności. Zaproponowana metodologia wydzielenia obszarów zdegradowanych została oparta na danych dostępnych w polskiej statystyce. Zarówno bazy GUS, jak i różnych instytucji (np. MOPS, Policja, Urząd Skarbowy, Powiatowy Urząd Pracy) nie są dostosowane w Polsce do sporządzenia tego typu programów. Ponadto wiele kwestii zwłaszcza funkcjonalno-przestrzennych trzeba opierać na badaniach terenowych. W przypadku małego miasta są one możliwe do przeprowadzenia, jednak w dużym ośrodku tego typu pozyskiwanie danych jest bardzo trudne do realizacji. Zatem czynniki dostępności i agregacji danych to główna bariera metodologiczna wpływająca na dobór wskaźników w procesie delimitacji obszarów zdegradowanych. Dla wielu instytucji przygotowanie danych niezbędnych do wydzielenia obszaru rewitalizacji to *novum*, ze względu na brak systemowego rozwiązania gromadzenia tego typu danych. Mimo to cel opracowania został pomyślnie zrealizowany. Zastosowane zestawy wskaźników opisujących problemy w sferze społecznej, gospodarczej, środowiskowej, funkcjonalno-przestrzennej i technicznej stanowią uniwersalną grupę miar i wydaje się, że można je zastosować zarówno w małym, jak i dużym mieście.

Opisywana metodologia ukazuje różnicę pomiędzy delimitacją obszaru zdegradowanego i rewitalizacji. W pierwszym przypadku bazujemy na kryteriach ilościowych o charakterze obiektywnym, w drugim ma charakter bardziej subiektywny i jakościowy. Obszar zdegradowany powstaje jako efekt pracy badawczej, podczas gdy obszar rewitalizacji kształtuje się także pod wpływem procesu konsultacji społecznych. Ostateczny wybór zależy jest od istotności obszaru dla rozwoju lokalnego. Można stwierdzić, że tym samym decyzję o obszarze rewitalizacji pozostawia się społeczności lokalnej, która wyraża swoją opinię w konsultacjach społecznych oraz władzom samorządowym. Rozwiązanie to wydaje się być słuszne, uznając podmiotowość społeczności lokalnej jako głównego decydenta procesów zachodzących w tych jednostkach.

Literatura

- Bryx M., Jadach-Sepiolo A. (red.), 2009, *Rewitalizacja miast w Niemczech*. Rewitalizacja Miast Polskich, t. 3, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Chmielewska M., 2010, *Park krajobrazowy Hoheward w Zagłębiu Ruhry – przykład rewitalizacji haldy pogórnictwa*. Kształtowanie środowiska geograficznego i ochrona przyrody na obszarach uprzemysłowionych i zurbanizowanych, t. 42: 14-18.
- Chmielewska M., Otto M., 2014, *Revitalization of Spoiltips and Socio-economic Polarisation – a Case Study of Ruhr Area (Germany)*. Environmental&Socio-economicStudies, 2.2: 45-56.
- Chmielewska M., Sitek S., Zuzńska-Żyśko E., 2016, *Around the Revitalization of Post-Industrial Urban Spaces – Case Study of Metropolitan Association of Upper Silesia*, [w:] *GeoMed 2016. 4th International Geography Symposium. Book of Proceedings*, R. Efe, I. Cürebal, L. Lévai (red.). Kemer-Antalya: 823-834.
- Golachowski S., Kostrubiec B., Zagożdżon A., 1974, *Metody badań geograficzno-osadniczych*. PWN, Warszawa.
- Guzik R. (red.), 2009, *Rewitalizacja miast w Wielkiej Brytanii*. Rewitalizacja Miast Polskich, 1, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Jadach-Sepiolo A., 2016, *Zakres przestrzenny lokalnych systemów osadniczych jako czynnik kształtujący metodykę diagnozy społeczno-ekonomicznej w programach rewitalizacji*. Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Wyd. UŁ, Łódź, 1 (29): 15-21.
- Janas K., Jarczewski W., Wańkowicz W., 2010, *Model rewitalizacji miast*. T. X, IRM, Kraków.
- Jarczewski W., 2009 (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowiska, tereny poprzemysłowe, pokolejowe i powojenne*. IRM, Kraków.
- Jażewicz I., 2000, *Procesy rozwoju demograficznego małych miast Pomorza Środkowego w okresie transformacji gospodarczej*. Słupskie Prace Matematyczno-Przyrodnicze, nr 13c, Geografia, WSP, Słupsk: 123,151.
- Juzwa N., Wódcz K. (red.), 1996, *Rewitalizacja historycznych dzielnic mieszkalno-przemysłowych*. Idee – projekty – realizacje.
- Kaczmarek S., 2001, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych – nowy wymiar w rozwoju miast*. Wyd. UŁ, Łódź.
- Konecka-Szydłowska B., 2016, *Powiązania społeczno-gospodarcze i znaczenie małych miast aglomeracji poznańskiej*. Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe UE w Katowicach, nr 279, Katowice: 162-177.
- Kwiatek-Sołtys A., 2004, *Małe miasta województwa małopolskiego w okresie transformacji systemowej*, Wyd. Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków.
- Lamparska M., 2013, *Uwarunkowania rozwoju turystyki postindustrialnej w przestrzeni Górnośląskiego Związku Metropolitalnego*. Wyd. UŚ, Katowice: 160.
- Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Wojkowice na lata 2017-2023*, Uchwała XXXVIII.468.2017 Rady Miasta Wojkowice z 23 października 2017 r.
- Lorens P., 2016, *Kształtowanie programów rewitalizacji miast w kontekście współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych, doktrynalnych i prawnych*, [w:] *Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast w kontekście przemian społeczno-gospodarczych*, P. Lorens (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 264: 10-25.
- Otto M., Chmielewska M., 2012, *Revitalization for Everybody? The Landscape Park Duisburg – North*. Acta GeographicaSilesiana, 12: 27-40.

- Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast. Informacje o wynikach kontroli*, 2016, NIK, Departament Infrastruktury, Warszawa: 17.
- Sitek S., Zuzanska-Żyśko E., 2014, *Small Towns in Metropolitan Silesia Region in the Context of Commuting to Work*, [w:] *Small and Medium Towns' Attractiveness at the Beginning of the 21st Century*, A. Kwiatek-Soltys, H. Mainet, K. Widermann, J-C. Edouard (red.). CERAMAC (Centre for Research on Massif Central, Mountains and Fragile Territories), France, nr. 33: 269-286.
- Skalski K. (red.), 2009, *Rewitalizacja we Francji: zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*. Seria Rewitalizacja Miast Polskich, IRM, Kraków, t. 2.
- Śleszyński P., Bednarek-Szczepańska M., Górczyńska M., Korcelli-Olejniczak E., 2016, *Komentarz do Ustawy o rewitalizacji z 9 października 2015 r.* Problemy Rozwoju Miast, 13, 1: 53-57.
- Wódz K., Klimek M. (red.), 2017, *Wojkowskie Laboratorium Rewitalizacji Społecznej*. Oficyna Wyd. Waław Walasek.
- Ziobrowski Z., Matuszko A. (red.), 2000, *Odnowa miast: doświadczenia brytyjskie i francuskie oraz wybrane materiały Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział w Krakowie, Kraków.
- Zuzanska-Żyśko E., 2006, *Małe miasta w okresie transformacji. Studium w regionie śląskim*. Wyd. Śląsk, Katowice.