

ALEKSANDRA JADACH-SEPIOŁO

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**BOGUMIŁA KRYSZEK-KUCEWICZ
KRZYSZTOF KASZUBA**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów w Warszawie

EWOLUCJA PODEJŚĆ DO WSKAŹNIKOWEGO WYZNACZANIA OBSZARÓW REWITALIZACJI W POLSCE

Abstract: Evolution of Approaches to Indicative Designation of Revitalization Areas in Poland. This article presents the evolution of the approach to the indicative designation of revitalization areas in Poland at central, regional and local level. The introduction shows rationale for monitoring of degradation in Polish cities, *i.e.* a continuous assessment of its condition, and not just the designation of areas where intervention is needed. Monitoring ensures the comparability of observations and allows to evaluate the results of undertaken measures. Without it, it is impossible to fully assess the effects of revitalization in the previous financial perspectives. The first chapter of the article outlines the requirements for determining areas for revitalization before 2013, the reasons for their adoption, and the indicators used in the delimitations at the time. The second chapter contains the results of a study carried out in the first half of 2016 at the Institute of Urban Development concerning the designation of degraded areas and revitalization areas just after the entry into force of the revitalization law. The results of the study are conclusions confirming the use of cities, which first delimited the areas of revitalization from the possibility of individualizing the approach to the designation of those areas, which was introduced by the Guidelines and the law.

Keywords: Degraded area, delimitation, designation of revitalization area, economic sphere, environmental sphere, social sphere, spatial-functional sphere, technical sphere.

Wprowadzenie

Zacznijmy od banalnego stwierdzenia – rewitalizacja dotyczy obszarów zdegradowanych. Degradację często widać gołym okiem, więc wskazanie tych obszarów wydaje się łatwe. Odrapane budynki, nieużytki w centrum miasta to oznaki degradacji, które każdy potrafi odszukać na mapie swojego miasta. Po co są potrzebne

analizy, skoro znacznie wydłużają czas, zanim zaczniemy robić projekty? A jeśli wynikiem badań będzie inny obszar, niż początkowo zakładaliśmy. Tymczasem wyznaczenie obszaru zdegradowanego bez badań nie jest krokiem w dobrym kierunku. Wnioski zawarte w Raporcie NIK pokazują, że *w badanym okresie gminy, realizując zadania zaplanowane w LPR, nie uzyskały efektów spójności przestrzennej prowadzonych projektów, niwelacji zjawisk kryzysowych, ani trwałej poprawy warunków życia mieszkańców na tych obszarach* [NIK 2016: 8].

Niska efektywność realizacji programów rewitalizacji wynikała m.in. z błędów w wyznaczaniu obszarów, na których miały być realizowane działania. Mimo obowiązywania regionalnych wytycznych dotyczących wyznaczania obszarów zdegradowanych przez gminy, *nie w każdym przypadku [...] kierowano się ustalonymi zasadami przy wyborze obszarów do rewitalizacji* [ibidem: 21]. Kontrola NIK objęła 11 gmin, z czego w trzech zaobserwowano odstępstwa od zasad wskazywanych w wytycznych regionalnych. Są one na tyle typowe, że warto je przytoczyć wśród grzechów głównych w wyznaczaniu obszarów, popełnianych przez polskie gminy.

W raporcie NIK stwierdzono, że *prawidłowe wyznaczenie obszarów oraz określenie zjawisk kryzysowych o największym nasileniu na tym obszarze miało kluczowe*

Tabela 1

Podstawowe błędy w wyznaczaniu obszaru zdegradowanego

1. Wyznaczenie obszaru zdegradowanego następuje przed dokonaniem analiz, a następnie jego degradacja zostaje wykazana przez porównanie wartości dla tak wyznaczonego obszaru z wartościami średnimi dla gminy lub województwa. Błędem jest brak przedstawienia rozkładu przestrzennego negatywnych zjawisk w skali całej gminy i weryfikacja ich koncentracji właśnie w tym wyznaczonym uprzednio obszarze. Przy takim podejściu nie wiemy nic o innych obszarach w gminie i występujących tam problemach, nie możemy więc ocenić, czy obszar został wybrany poprawnie.
2. W analizie pomijane są kryteria lub wskaźniki, które mogłyby zaburzyć oczekiwany wynik. Analiza pomija niewygodne kryterium w ogóle lub, jeśli jest obligatoryjne, uzyskiwane jest odstępstwo od jego uwzględnienia.
3. Początkowo wyznaczony obszar zdegradowany jest rozszerzany na wniosek konkretnego interesariusza, najczęściej z powodu możliwości uzyskania przez nich środków pochodzących z funduszy UE. Przed zmianą granic obszaru nie są prowadzone dodatkowe analizy, nie wprowadza się też nowych projektów poza projektem wnioskodawcy.
4. Do wyznaczenia obszaru zastosowano różne wskaźniki dla poszczególnych podobszarów w gminie. Jeśli brak informacji o wartościach wszystkich analizowanych wskaźników dla całej gminy, trudno stwierdzić poprawność wyznaczonego obszaru.
5. Obszar zdegradowany wyznaczony jest za pomocą zbyt restrykcyjnych lub zawężonych kryteriów. W latach 2007-2013 obowiązywał wąski zestaw kryteriów dotyczących wyznaczenia obszarów zdegradowanych, na których będą realizowane przedsięwzięcia z zakresu mieszkalnictwa. Ramy przyjęte do wyznaczania obszarów zdegradowanych w ogóle były dużo szersze i pozwalały na wybór większego obszaru o dużo bardziej złożonych problemach.

Źródło: Opracowanie własne.

znaczenie dla doboru planowanych działań rewitalizacyjnych [ibidem: 22]. Krajowa Polityka Miejska 2023 (KPM), w której określono główne zasady zarządzania procesami rozwojowymi w polskich miastach, zawiera wykaz rekomendacji w odniesieniu do wyznaczania obszarów zdegradowanych:

- *powinny być identyfikowane w procesie porównania wewnątrzmięjskiego stopnia zróżnicowania wskaźników degradacji,*
- *zasady i kryteria wyboru takich obszarów powinny być transparentne i odpowiednie dla danego miasta,*
- *władze gminy są odpowiedzialne za przeprowadzenie właściwych, obiektywnych analiz dla obszarów przeznaczonych do rewitalizacji, identyfikację problemów i barier, diagnozę ich przyczyn oraz określenie kierunku i zakresu działań dla ich przezwyciężenia oraz rozwoju [MIR 2015: 79].*

Śmiało można powiedzieć, że nie ma efektywnej rewitalizacji bez poprawnie wyznaczonych obszarów, na których będzie prowadzona. Z tego powodu monitorowanie wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji¹ jest jednym z kluczowych elementów warunkujących prawidłowy przebieg procesów rewitalizacji.

Na początek pokazujemy, w jaki sposób obszary rewitalizacji były wyznaczane do tej pory, następnie przedstawiamy wyniki badania przeprowadzonego w I połowie 2016 r., kiedy polskie miasta rozpoczynały swoją przygodę z rewitalizacją w obecnej perspektywie w warunkach określonych przez *Ustawę z 9 października 2015 r. o rewitalizacji* (Dz.U. 2015 r., poz. 1777) oraz *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*. Prezentowane opracowanie jest efektem prac badawczych prowadzonych w formie badań statutowych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz w Instytucie Rozwoju Miast (dawna nazwa Instytutu Rozwoju Miast i Regionów). W skład zespołu badawczego IRM oprócz autorów wchodziły również Aleksandra Marczak i Karolina Musielak, zaangażowane w zbieranie, weryfikację i analizę danych.

1. Krótka historia wyznaczania obszarów przeznaczonych do rewitalizacji przed 2013 r.

1.1. Wymogi zawarte w wytycznych krajowych i regionalnych

W latach 90. XX w. rewitalizacja traktowana była jako odpowiedź na niską jakość zabudowy mieszkaniowej w centrach miast – efekt wielu lat rabunkowej administracji kwaterunkowej, a także jako pomysł na adaptację terenów powojennych (szczególnie tych opustoszałych po wyjściu wojsk rosyjskich z Polski) czy możliwość wykorzystania terenów przemysłowych na potrzeby powstających firm. Władze

¹ Zgodnie z definicjami zawartymi w *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* oraz *Ustawie o rewitalizacji*.

miast, wspierając rewitalizację, koncentrowały działania tam, gdzie było to potrzebne, bez konieczności uzasadniania wyboru, ponieważ nie było żadnych ram formalno-prawnych w tym zakresie. **Podsumowując doświadczenia lat 1990-2003, można stwierdzić, że w tym okresie metodyka wyznaczania obszarów zdegradowanych nie była potrzebna i nie została w Polsce wypracowana.**

Wejście Polski do Unii Europejskiej wiązało się z dostępem do funduszy unijnych, m.in. na realizację projektów, które miały wynikać z programów rewitalizacji obszarów miejskich (poddziałanie 3.3.1. ZPORR) oraz przemysłowych i powojaskowych (3.3.2. ZPORR). Zasady kwalifikowania projektów były pochodną wymagań określonych w programie URBAN. Projekt musiał wynikać z programu rewitalizacji opracowanego dla obszaru w mieście powyżej 20 tys. mieszkańców spełniającego przynajmniej jedno z określonych kryteriów deficytowości:

- *stopa bezrobocia wyższa od średniej dla kraju,*
- *wysoki poziom ubóstwa i trudne warunki mieszkaniowe,*
- *wysoki poziom przestępczości,*
- *niski poziom wykształcenia mieszkańców,*
- *szczególnie zanieczyszczone środowisko* [Siemiński, Topczewska 2009: 26].

Nie było jednak wymogu, aby programy rewitalizacji zawierały diagnozę obszaru zdegradowanego/przeznaczonego do rewitalizacji², można było pokazać problemy występujące w całej gminie. Nie sformułowano limitów dotyczących powierzchni obszaru lub liczby jego mieszkańców, więc nie było formalnych przyczyn dokładniejszego wyznaczania granic tych obszarów. Powszechne były programy rewitalizacji, w których brakowało określenia powierzchni i dokładnych granic obszaru. Czasem wskazywano całe miasto jako zdegradowane, aby utorować drogę do ewentualnego pozyskania środków z funduszy UE. Najczęściej wyznaczone były w tym okresie śródmieścia i obszary centralne, ale – ze względu na możliwości dofinansowania działań na obszarach przemysłowych i powojaskowych – pojawiały się te obszary. W ewaluacji ZPORR podkreślono, że *sposób podejścia do ustalenia obszaru programu rewitalizacji budzi zastrzeżenia ze względu na brak spójności między obszerną częścią poświęconą przestrzennej analizie zjawisk kryzysowych (w odniesieniu do przestrzeni całego miasta, umożliwiającej jedynie sformułowanie głównych problemów) a opisem wybranych do rewitalizacji obszarów kryzysowych* [Siemiński, Topczewska 2009: 33]. Wobec braku szczegółowych diagnoz i analizy wskaźnikowej programy zawierały najczęściej obszerną analizę sytuacji w całym mieście, SWOT i odwołanie od ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a niekiedy i planów miejscowych. W nielicznych przypadkach zdarzały się opisy poszczególnych obszarów, były to jednak ogólne charakterystyki i do rzadkości należały pogłębione diagnozy.

² Do końca 2013 r. nie określono terminologii dotyczącej działań rewitalizacyjnych. Pojęcia: *obszar zdegradowany, kryzysowy i przeznaczony do rewitalizacji* często używane były zamiennie. Obecnie, zgodnie z *Ustawą o rewitalizacji*, ich relacje zostały rozgraniczone.

Sytuacja zmieniła się w perspektywie finansowej 2007-2013, kiedy instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi uzyskały możliwość kreowania polityki rewitalizacji przez formułowanie odrębnych wytycznych dotyczących programów rewitalizacji. Kryteria dotyczące wyznaczania obszarów zdegradowanych pochodziły z art. 47 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1828/2006:

- a) *wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia;*
- b) *wysoka stopa długotrwałego bezrobocia;*
- c) *niekorzystne trendy demograficzne;*
- d) *niski poziom wykształcenia, wyraźny deficyt kwalifikacji i wysoki wskaźnik przerywania skolaryzacji;*
- e) *wysoki poziom przestępczości i wykroczeń;*
- f) *szczególnie wysoki stopień degradacji środowiska;*
- g) *niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej;*
- h) *wysoka liczba imigrantów, grup etnicznych i mniejszościowych lub uchodźców;*
- i) *porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego;*
- j) *niski poziom wydajności energetycznej budynków.*

Obszar, gdzie mogły być współfinansowane działania w zakresie mieszkalnictwa, musiał spełniać co najmniej trzy z wymienionych kryteriów, w tym przynajmniej dwa z punktów a)-h). Wyżej wymienione wskaźniki miały być gromadzone na poziomie krajowym przez państwa członkowskie, a wskaźniki referencyjne miały być przedmiotem uzgodnień z Komisją Europejską. W Polsce ww. kryteria zostały w *Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa* ograniczone do pięciu:

- a) *wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia,*
- b) *wysoka stopa długotrwałego bezrobocia,*
- c) *wysoki poziom przestępczości i wykroczeń,*
- d) *niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej,*
- e) *porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego [MRR 2008: 7].*

Określono dla nich wskaźniki referencyjne na poziomie regionalnym. Poszczególne regiony stosowały zróżnicowane podejście do wyznaczania obszarów zdegradowanych, różnie też określały ich typy. W niektórych przypadkach konieczne było spełnienie ww. wymogów dla wszystkich obszarów zdegradowanych, niezależnie od planów w odniesieniu do modernizacji infrastruktury mieszkaniowej. W innych regionach można było wybrać spośród większej liczby kryteriów (zgodnie z art. 47 ust. 1 rozporządzenia) lub regulacje były w ogóle mniej restrykcyjne dzięki dopuszczeniu opisowej formy spełniania kryteriów analogicznie, jak w ZPORR.

W odniesieniu do obszarów zdegradowanych, na których miały być prowadzone działania z zakresu rewitalizacji obszarów miejskich, IZ RPO dopuszczały zastosowanie większej liczby kryteriów, najczęściej odwołując się do pełnego katalogu wymienionego w art. 47 Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006. Zasadą było spełnienie co najmniej 3 dowolnych kryteriów spośród wymienionych. Niektóre województwa

(np. lubuskie) ograniczały nieznacznie liczbę kryteriów albo dopuszczały inną formę ich spełnienia niż analizy wskaźnikowe (łódzkie – w odniesieniu do kryterium „Niski poziom aktywności gospodarczej”). Odmienne zasady wprowadziły 4 województwa:

- świętokrzyskie – oprócz diagnozy opartej na danych statystycznych dopuszczono opisowe uzasadnienie koncentracji negatywnych zjawisk na obszarze wskazanym jako zdegradowany,
- warmińsko-mazurskie – dopuszczono trzy typy obszarów zdegradowanych:
 - obszary pod inwestycje dotyczące mieszkalnictwa (Działanie 4.1, Poddziałanie 4.1.1.);
 - obszary miejskie (Działanie 4.1, Poddziałanie 4.1.2, Działanie 4.2.);
 - obszary przemysłowe i powojkowe (Działanie 4.3).

Dla każdego z wymienionych obszarów mogły zostać opracowane odrębne programy rewitalizacji, przy czym część diagnostyczna z odwołaniem do ww. kryteriów mogła pozostać jednakowa. W takiej sytuacji, jeśli występowały:

- obszary mieszkalnictwa – konieczne było przeprowadzenie w programie najbardziej skrupulatnej diagnozy;
 - obszary rewitalizacji miejskiej oraz przemysłowe i powojkowe – można było posłużyć się kryteriami z art. 47 *Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006*, dobierając odpowiednie (także inne niż sugerowano) wskaźniki;
 - jedynie na obszarach przemysłowych i powojkowych – można było posłużyć się w uzasadnieniu tylko definicją takich obszarów, określając je opisowo, odwołując się do ich funkcji i przeznaczenia.
- wielkopolskie – dopuszczono trzy podejścia do wyznaczenia obszaru zdegradowanego, przy czym w każdym z nich konieczne było odwołanie się do zdefiniowanych kryteriów (ZPORR, URBAN II i Wytyczne MRR). Było to rozwiązanie pożądane dla miast, które sporządziły LPR w ZPORR – jeśli nie planowano w nich inwestycji z zakresu mieszkalnictwa, posługiwanie się wcześniej uchwalonym programem było dopuszczalne.
 - zachodniopomorskie – wskazano zagadnienia, które należało przeanalizować w odniesieniu do średniej dla gminy, nie definiując kryteriów kryzysowości.

Województwo dolnośląskie natomiast zastosowało obok dwóch podejść (dla obszarów mieszkaniowych i rewitalizacji pozostałych obszarów) także podejście łączne. Gdy planowano realizować projekty z zakresu mieszkalnictwa, a nie było dostępu do wskaźników wymienionych w *Wytycznych* MRR, można było scharakteryzować obszar wsparcia z wykorzystaniem kryteriów i wskaźników z listy rozszerzonej (art. 47 *Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006*), wskazując jednocześnie podobszar wyznaczony zgodnie z *Wytycznymi* MRR.

Charakterystyczne jest także zróżnicowanie w podejściu do ustalania wartości progowych (referencyjnych) dla poszczególnych wskaźników, służących do wyznaczania obszarów rewitalizacji miejskiej (innych niż koncentrujących przedsięwzięcia z zakresu mieszkalnictwa). Najczęściej nie podawano w ogóle wartości referencyj-

nych, pozostawiając gminom wskazanie, jaka wartość wskaźnika oznacza kryzys na wskazywanym obszarze. Do wartości referencyjnych wyznaczonych na poziomie regionalnym (zgodnie z *Wytycznymi* MRR) odwoływały się wytyczne w woj. śląskim i pomorskim. Do wartości średnich w gminie zaś w:

- dolnośląskim,
- kujawsko-pomorskim,
- lubelskim,
- lubuskim,
- warmińsko-mazurskim,
- zachodniopomorskim.

Było to znaczne ułatwienie, ponieważ dla większości analizowanych wskaźników nie można było uzyskać odpowiednich danych referencyjnych na poziomie regionu.

IZ RPO rekomendowały różne zestawy wskaźników dla poszczególnych kryteriów. W każdej metodyce wyznaczania obszarów zdegradowanych (zarówno dla obszarów rewitalizacji miejskiej i działań z zakresu mieszkalnictwa) zastosowano jedynie trzy wskaźniki:

- liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tys. ludności,
- liczba długotrwale bezrobotnych na 1 tys. mieszkańców,
- liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 1 tys. mieszkańców.

Najbardziej szczegółowe listy wskaźników przedstawiło 5 województw:

- kujawsko-pomorskie,
- lubelskie,
- lubuskie,
- warmińsko-mazurskie,
- wielkopolskie.

Pozostałe województwa odwoływały się do kryteriów wskazanych w art. 47 Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006, bez wymieniania dedykowanych im wskaźników. W większości regionów stosowano do kryteriów z *Wytycznych* MRR przypisane im wskaźniki bez modyfikacji także w przypadku rewitalizacji obszarów miejskich. Jedynie w województwach:

- kujawsko-pomorskim,
- lubelskim,
- lubuskim,
- warmińsko-mazurskim

wskazano inne wskaźniki dla obszarów rewitalizacji miejskiej i działań z zakresu mieszkalnictwa.

1.2. Wyznaczanie obszarów zdegradowanych w polskich gminach

Po analizie kryteriów i wskaźników zawartych w *Wytycznych* MRR oraz poszczególnych IZ RPO zwróćmy uwagę, w jaki sposób gminy zastosowały się do tych wymo-

gów. W badaniu skorzystano z bazy lokalnych programów rewitalizacji zgromadzonych w Instytucie Rozwoju Miast. Analizę ograniczono do programów będących w bazie według stanu na koniec czerwca 2014 r., ponieważ dzięki temu odrzucono programy, które opracowywano z myślą (lub wiedzą) o wytycznych w perspektywie finansowej 2014-2020³. Bazę programów aktualizujemy na bieżąco i do końca 2015 r. udało się w niej zgromadzić najbardziej aktualne wersje programów rewitalizacji z 660 miast w Polsce. Badaniu podlegało jednak 588 właśnie ze względu na możliwe zakłócenia wynikające z dostosowania programów do nowych wymogów. Badaniu podlegały najbardziej aktualne wersje programów rewitalizacji polskich miast, uchwalane w latach 2004-2013.

Tabela 2 przedstawia zbiorcze informacje na ten temat. W drugiej kolumnie przedstawiono w układzie regionalnym liczbę miast, w których do wyznaczenia obszarów zdegradowanych zastosowano minimum 3 wskaźniki, podając ich dokładne wartości liczbowe. W trzeciej z kolei widzimy, ile było tych miast w porównaniu ze wszystkimi miastami, których programy zostały poddane analizie w danym regionie. W czwartej kolumnie przedstawiono średnią liczbę wskaźników zgodnych z art. 47 Rozporządzenia WE Nr 1828/2006, zastosowanych przez miasta. W wyliczaniu średniej uwzględniono także miasta, które nie podały wartości liczbowych żadnego wskaźnika oraz podały mniej niż trzy wskaźniki. Dzięki temu otrzymano bez zniekształceń informację o tym, ile średnio wskaźników stosowały miasta w poszczególnych województwach.

Zestawienie średnich z medianą liczby wskaźników zastosowanych przez miasta pokazuje województwa, gdzie dominowały miasta, w których wyznaczając obszar zdegradowany, w ogóle nie opisywano go dokładnymi wartościami wskaźników:

- łódzkie,
- małopolskie,
- mazowieckie,
- podlaskie,
- pomorskie,
- świętokrzyskie,
- wielkopolskie.

Największą średnio liczbę wskaźników zastosowały do wyznaczenia obszaru zdegradowanego miasta w województwach:

- kujawsko-pomorskim,
- opolskim.

Województwa te są także w awangardzie, jeśli chodzi o udział miast, w których zastosowano przynajmniej 3 wskaźniki do wyznaczenia obszaru zdegradowanego:

- kujawsko-pomorskie – połowa miast zastosowała przynajmniej 5 wskaźników,
- opolskie – połowa miast zastosowała więcej niż 4 wskaźniki,
- lubelskie i podkarpackie – połowa miast zastosowała przynajmniej 4 wskaźniki,

³ Pierwsze projekty wytycznych ministerialnych dotyczących rewitalizacji pojawiły się w sierpniu 2014 r.

Tabela 2

Podstawowe statystyki dotyczące liczby wskaźników zastosowanych w programach rewitalizacji do 2013 r.

Województwo	Liczba programów rewitalizacji poddanych analizie (według stanu bazy na 31 czerwca 2014 r.)	Liczba miast, w których minimum 3 wskaźniki zostały wyrażone dokładnymi wartościami	Udział miast, w których wskaźniki zostały wyrażone dokładnymi wartościami w liczbie badanych miast (w %)	Średnia liczba wskaźników zgodnych z art. 47 Rozporządzenia WE Nr 1828/2006	Mediana liczby wskaźników zgodnych z art. 47 Rozporządzenia WE Nr 1828/2006
Dolnośląskie	75	66	88	2,80	3
Kujawsko-pomorskie	34	28	82	5,08	5
Lubelskie	33	21	64	3,21	4
Lubuskie	24	15	63	3,12	3,5
Łódzkie	25	5	20	1,48	0
Małopolskie	50	8	16	0,96	0
Mazowieckie	61	20	33	1,44	0
Opolskie	22	18	82	4,44	4,5
Podkarpackie	27	20	74	3,33	4
Podlaskie	9	1	11	1,11	0
Pomorskie	15	5	33	1,73	0
Śląskie	47	24	51	2,02	2
Świętokrzyskie	28	2	7	0	0
Warmińsko-mazurskie	39	19	49	2,30	2
Wielkopolskie	61	23	38	1,68	0
Zachodniopomorskie	38	19	50	1,08	2,5

Źródło: Opracowanie własne.

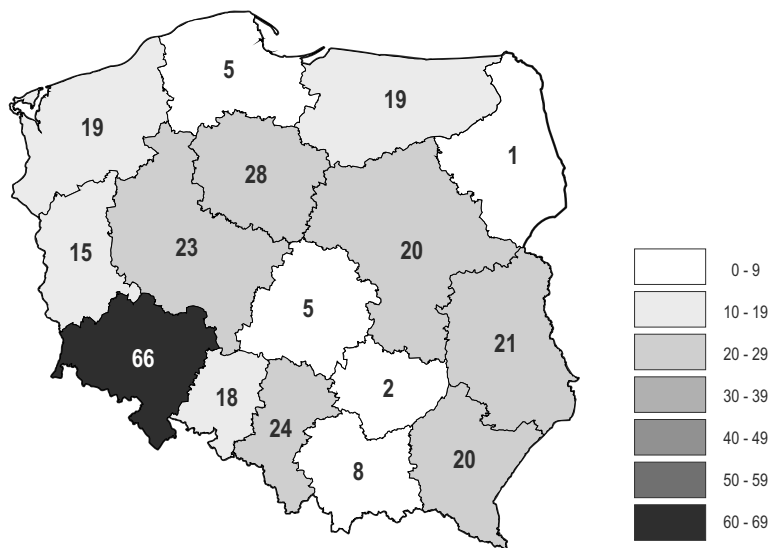
- lubuskie – połowa miast zastosowała więcej niż 3 wskaźniki,
- dolnośląskie – połowa miast zastosowała przynajmniej 3 wskaźniki.

Jednym z głównych czynników wyjaśniających to zróżnicowanie jest rozkład planowanych środków na współfinansowanie projektów z zakresu mieszkalnictwa w poszczególnych województwach (tab. 3).

Największe środki przeznaczono na ten cel w województwach:

- dolnośląskim,
- kujawsko-pomorskim,
- lubelskim,
- podkarpackim,
- warmińsko-mazurskim.

W prawie wszystkich wymienionych regionach w miastach, w których opracowano programy rewitalizacji lub zaktualizowano je zgodnie z nowymi wymogami, zastosowano wymaganą liczbę wskaźników. Inne scenariusze wystąpiły w dwóch regionach:



Ryc. 1. Liczba miast, w których do wyznaczenia obszarów zdegradowanych zastosowano minimum 3 wskaźniki w ujęciu regionalnym

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1-5 – Bogusław Ciastek).

- Opolskim, gdzie programy rewitalizacji podlegały ocenie, zanim pojawiły się naborry w konkursach i kwalifikacja do wsparcia oraz możliwość ubiegania się o środki w konkursach dedykowanych infrastrukturze mieszkalnictwa zależała od spełnienia wymogów na etapie oceny programu. W związku z tym w miastach w większości przeprowadzono szczegółową diagnozę obszarów zdegradowanych, stosując w większości przypadków analizę wskaźnikową, wyznaczając wartości poszczególnych wskaźników dla osiedli lub ulic w obszarze zdegradowanym i poza nim.
- Warmińsko-Mazurskim, gdzie dopuszczono trzy typy programów rewitalizacji (humanizację blokowisk, rewitalizację obszarów miejskich oraz rewitalizację obszarów przemysłowych i/lub powojaskowych). Jedynie w odniesieniu do programów dedykowanych humanizacji blokowisk należało przeprowadzić analizę wskaźnikową. W przypadku obszarów rewitalizacji miejskiej nie określono liczby kryteriów ani wskaźników, które należało zastosować. Jeszcze bardziej liberalne były kryteria wyznaczania obszarów przemysłowych i powojaskowych. Choć 19 miast w regionie spełniło wymogi, wiele miast, wyznaczając obszary zdegradowane posłużyło się mniejszą liczbą wskaźników niż wymagane w *Wytycznych* MRR. Efektem jest znacznie niższe średnie wykorzystanie wskaźników w tym województwie, mimo zachęty do szczegółowej analizy w postaci środków na działania z zakresu mieszkalnictwa.

Podsumowując należy podkreślić, że **wprowadzenie wymogów dotyczących wyznaczenia obszarów zdegradowanych przy zastosowaniu analizy wskaźnikowej skutkowało dokładniejszą diagnozą tych obszarów. Szczególną zachętą była obiet-**

Tabela 3

Mieszkalnictwo w RPO (stan na koniec czerwca 2012 r.*)

Województwo	Działanie RPO, w ramach którego przewidziane zostało wsparcie na infrastrukturę mieszkaniową	Kwota na mieszkalnictwo (w PLN)
Dolnośląskie	9.1. Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców 9.2. Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie mieszkalnictwa w miastach poniżej 10 tys. mieszkańców	138 402 593
Kujawsko-pomorskie	7.1 Rewitalizacja zdegradowanych dzielnic miast	81 950 587
Lubelskie	3.2. Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich	99 107 593
Lubuskie	4.3 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich	9 310 032
Łódzkie	6.2 Renowacja substancji mieszkaniowej	17 705 017
Małopolskie	6.1 Rozwój miast	24 865 760
Mazowieckie*	5.2. Rewitalizacja miast	19 678 248
Opolskie	6.1 Rewitalizacja obszarów miejskich	10 694 013
Podkarpackie	7.1. Rewitalizacja miast 7.2. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych	98 365 607
Podlaskie	Brak	–
Pomorskie	Brak	–
Śląskie	6.2. Rewitalizacja obszarów zdegradowanych	59 780 863
Świętokrzyskie	6.1 Wzmocnienie regionalnych i subregionalnych ośrodków wzrostu	9 283 854
Warmińsko-mazurskie	4.1. Humanizacja blokowisk	95 543 056
Wielkopolskie	Brak	–
Zachodniopomorskie	5.5. Rewitalizacja 6.6. Rewitalizacja na obszarze metropolitalnym	51 446 400

Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=20F58C9D> (dostęp 15 czerwca 2016 r.).

* Moment ten wybrano ze względu na konieczność odzwierciedlenia stanu wiedzy opracowujących (lub aktualizujących) programy rewitalizacji. Dzięki temu przedstawione zestawienie może służyć jako kontekst do interpretacji rozkładu dat uchwalania programów rewitalizacji zgodnych z Wytycznymi MRR w latach 2004-2013.

** W woj. mazowieckim ostatecznie zrezygnowano z odrębnego konkursu dedykowanego działaniom z zakresu mieszkalnictwa, a środki te przeznaczono w drugiej połowie 2012 r. do zasilenia wdrożenia Inicjatywy JESSICA.

nica środków finansowych na działania z zakresu mieszkalnictwa, możliwych do uzyskania po spełnieniu wymogów. W województwach, gdzie środków tych było więcej, miasta częściej decydowały się na przeprowadzenie diagnozy z zastosowaniem przynajmniej 3 kryteriów. Z kolei w regionach, gdzie środków tych nie było lub ich wartość była znikoma, diagnozy w programach rewitalizacji miały charakter najczęściej opisowy.

Dodatkowych argumentów za skutecznością zachęty finansowej dostarcza analiza rozkładu dat powstania lub aktualizacji programów rewitalizacji w poszczególnych regionach. W ciągu dwóch lat od opublikowania *Wytycznych MRR (2009, 2010)* opracowano lub zaktualizowano największą liczbę programów spełniających wymagania (niespełna

200 LPR). Szczegółowe zestawienie przedstawiono w tab. 4 (zacieniowano pola, dla których w danym roku powstało lub aktualizowano więcej programów, jednak nie zawierały one analizy wartości minimum trzech wskaźników dla obszaru zdegradowanego):

W woj. dolnośląskim największa fala aktualizacji programów rewitalizacji przypada na lata 2009-2010, kiedy wymagania były już znane i planowane były nabory wniosków o dofinansowanie projektów z zakresu mieszkalnictwa. Podobnie w województwach:

- kujawsko-pomorskim,
- lubelskim,
- podkarpackim.

W woj. warmińsko-mazurskim proces ten był rozłożony na dwie tury (2009-2010 i 2012) zgodnie z terminami naborów. Na Mazowszu natomiast opracowanie programów spełniających wymogi *Wytycznych* MRR zatrzymało się w 2010 r., kiedy wstrzymano ogłoszenie naboru projektów z zakresu mieszkalnictwa.

Tabela 4

Programy rewitalizacji, w których wskazano liczbowe wartości minimum 3 wskaźników w latach 2004-2013

Województwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Suma
Dolnośląskie	0	0	0	0	0	21	24	6	12	3	66
Kujawsko-pomorskie	0	1	0	0	4	13	9	0	1	0	28
Lubelskie	0	0	0	0	1	7	13	0	0	0	21
Lubuskie	0	0	0	0	1	8	5	0	0	1	15
Łódzkie	0	1	1	0	0	2	1	0	0	0	5
Małopolskie	0	0	0	1	5	1	1	0	0	0	8
Mazowieckie	0	0	0	3	1	9	5	0	1	1	20
Opolskie	0	0	0	3	3	11	1	0	0	0	18
Podkarpackie	0	0	0	1	0	8	10	1	0	0	20
Podlaskie	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Pomorskie	0	0	0	0	0	2	2	0	0	1	5
Śląskie	1	0	0	6	3	7	7	0	0	0	24
Świętokrzyskie	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2
Warmińsko-mazurskie	0	0	0	0	1	6	5	1	5	1	19
Wielkopolskie	0	0	0	0	0	0	3	6	6	8	23
Zachodniopomorskie	0	1	0	1	0	0	13	2	1	1	19
Łącznie	1	3	1	16	20	96	99	16	26	16	

Źródło: Opracowanie własne (tab. 4-18).

1.3. Wskaźniki stosowane do wyznaczania obszarów zdegradowanych do 2013 r.

Analiza zgromadzonych programów rewitalizacji pozwoliła na wyodrębnienie 24 wskaźników, które były stosowane do wyznaczania i charakterystyki obszarów zdegradowanych. Większość z nich pochodzi z *Wytycznych MRR* lub IZ RPO. **Najczęściej stosowano wskaźniki wynikające wprost z *Wytycznych MRR w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa*, ponieważ podana została ich konstrukcja, źródło danych i wartości referencyjne.** Nie wyodrębniano sfer, w których prowadzone były analizy, dlatego przedstawiając stosowane wskaźniki odwołano się do trzech podstawowych sfer, tj. społecznej, gospodarczej i przestrzennej (infrastrukturalnej) zgodnie z podziałem zastosowanym w *Wytycznych MRR*.

Jak polskie miasta mierzyły degradację w sferze społecznej?

Kryteria dotyczące wyznaczania obszarów zdegradowanych z art. 47 ust. 1 Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006 w większości dotyczyły problemów w sferze społecznej (sześć spośród dziesięciu). Były to:

- a) wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia;
- b) wysoka stopa długotrwałego bezrobocia;
- c) niekorzystne trendy demograficzne;
- d) niski poziom wykształcenia, wyraźny deficyt kwalifikacji i wysoki wskaźnik przerwania skolaryzacji;
- e) wysoki poziom przestępczości i wykroczeń;
- h) wysoka liczba imigrantów, grup etnicznych i mniejszościowych lub uchodźców.

Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa ograniczyły listę z rozporządzenia do pięciu, z czego trzy odnosiły się do sfery społecznej:

- a) wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia,
- b) wysoka stopa długotrwałego bezrobocia,
- c) wysoki poziom przestępczości i wykroczeń [MRR 2008: 7].

W każdej z metodyk wyznaczania obszarów zdegradowanych (zarówno dla obszarów rewitalizacji miejskiej, jak i działań z zakresu mieszkalnictwa) powtórzyły się jedynie trzy wskaźniki, przy czym 2 dotyczyły sfery społecznej:

- liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tys. ludności,
- liczba długotrwanie bezrobotnych na 1 tys. mieszkańców.

Wskaźniki te zostały wskazane w *Wytycznych MRR* i zostały dla nich podane wartości referencyjne dla każdego z województw oraz dla całego kraju. Wskaźniki wymienione w art. 47 ust. 1 Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006, a nieujęte w *Wytycznych MRR* zostały pominięte przez większość IZ RPO w regionalnych wytycznych.

Obok wyznaczenia obszaru analizowaliśmy także zastosowanie wskaźników w pogłębionej diagnozie negatywnych zjawisk na wyznaczonych obszarach. Wyniki

tej analizy pokazują, jakimi wskaźnikami opisywano sferę społeczną w lokalnych programach rewitalizacji w poszczególnych województwach (tab. 6). W kolejności wśród najczęściej wykorzystywanych należy wymienić:

- liczbę osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tys. mieszkańców,

Tabela 5

Wskaźniki stosowane do wyznaczania obszarów zdegradowanych dla poszczególnych kryteriów w sferze społecznej

	Kryterium	Wskaźnik	Wartość referencyjna w Wytycznych MRR [dla Polski]	Województwo
A	Wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia	Liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tys. ludności	74	zastosowany w każdej metodyce
		Liczba postępowań eksmisyjnych i eksmisja z lokali mieszkalnych na 1 tys. mieszkańców obszaru	–	kujawsko-pomorskie, wielkopolskie (URBAN II), lubelskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie
B	Wysoki poziom długotrwałego bezrobocia	Liczba długotrwanie bezrobotnych na 1 tys. mieszkańców	4,7	zastosowany w każdej metodyce
C	Niekorzystne trendy demograficzne	Dynamika (spadku) liczby ludności w wyniku odpływu i zgonów na 1 tys. mieszkańców obszaru.	–	kujawsko-pomorskie, wielkopolskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie
		Liczba ludności w wieku poprodukcyjnym na 1 tys. mieszkańców obszaru	–	kujawsko-pomorskie, wielkopolskie (ZPORR, URBAN II), lubelskie, warmińsko-mazurskie
		Saldo migracji na 1 tys. mieszkańców obszaru	–	kujawsko-pomorskie, wielkopolskie (ZPORR, URBAN II), lubelskie, warmińsko-mazurskie
D	Niski poziom edukacji, znaczące braki w umiejętnościach i wysoki odsetek osób porzucających szkołę	Liczba młodzieży niekontynuująca nauki na 1 tys. mieszkańców obszaru	–	kujawsko-pomorskie, wielkopolskie (ZPORR, URBAN II), lubelskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie
		Procentowy udział bezrobotnych z wykształceniem podstawowym w ogólnej liczbie bezrobotnych obszaru	–	kujawsko-pomorskie, wielkopolskie (ZPORR, URBAN II), lubelskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie

E	Wysoki poziom przestępczości i naruszeń prawa	Liczba przestępstw i wykroczeń stwierdzonych (poza zdarzeniami drogowymi i przestępstwami gospodarczymi) w tym czyny karalne nieletnich na 1 tys. mieszkańców obszaru	–	kujawsko-pomorskie, wielkopolskie (ZPORR, URBAN II), lubelskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie
		Liczba przestępstw na 1 tys. ludności	33,8	Wytyczne MRR
		Czyny karalne osób nieletnich na 1 tys. nieletnich	37,4	Wytyczne MRR
H	Wysoki udział imigrantów, grup etnicznych i mniejszościowych oraz uchodźców	Udział ludności narodowości nie-polskiej w ogóle ludności polskiej	–	zastosowane w każdej metodyce poza obszarami mieszkalnictwa

- liczbę przestępstw na 1 tys. mieszkańców,
- liczbę długotrwale bezrobotnych na 1 tys. mieszkańców.
Na ryc. 2-4 przedstawiono przestrzenny rozkład analizowanych wskaźników: Wszystkie wymienione wskaźniki zastosowano w co najmniej 200 miastach. Zdarzają się także wskaźniki stosowane jedynie kilkukrotnie:
- liczba postępowań eksmisyjnych i eksmisja z lokali mieszkalnych na 1000 mieszkańców obszaru – szczególnie w woj. kujawsko-pomorskim, gdzie był sugerowany w regionalnych wytycznych,
- saldo migracji,
- dynamika zmian liczby ludności,
- liczba młodzieży niekontynuującej nauki,
- liczba subkultur i zjawisk patologicznych charakterystycznych dla blokowisk.

Cztery pierwsze z wymienionych wynikały wprost z Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006. Ich skąpe zastosowanie to pochodna trudności w uzyskaniu danych, na które wskazuje większość badań poświęconych ocenie programowania rewitalizacji w latach 2007-2013. Brakowało także wartości referencyjnych oraz informacji, w jaki sposób można je uzyskać. W związku z tym w wyznaczaniu obszarów zdegradowanych nie miała znaczenia specyfika danego obszaru, ale odniesienie do wystandaryzowanych – dostępnych – wartości liczbowych. Podkreślano także inny problem, który skutkowało niską liczbą stosowanych wskaźników w polskich LPR. Znaczną trudność sprawiało zebranie danych dla całego obszaru gminy i przedstawienie ich rozkładu w zróżnicowaniu wewnątrzmijskim. Dużo łatwiejszym zabiegiem była konfrontacja wartości wskaźników dla miasta i dla obszaru wyznaczonego (arbitralną decyzją) jako zdegradowany. Była to przypadłość wielu programów rewitalizacji. Również wśród analizowanych nie należały one do rzadkości, ale ponieważ w latach

Tabela 6

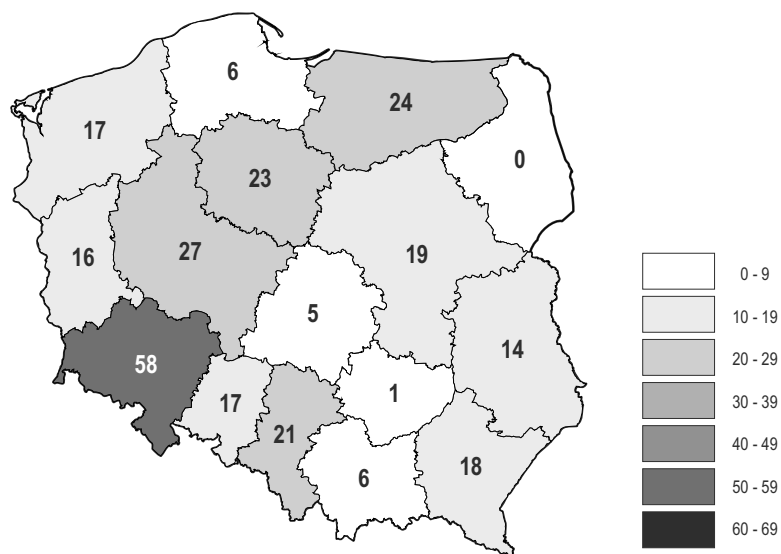
Liczba wskaźników w sferze społecznej zastosowanych w diagnozie obszarów zdegradowanych według województw

Województwo	Liczba długotrwale bezrobotnych 1 tys. mieszkańców	Liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tys. mieszkańców	Liczba postępowań eksmisyj- nych i eksmisja z lokali miesz- kalnych na 1 tys. mieszkańców obszaru	Liczba przestępstw na 1 tys. mieszkańców	Czyny karalne osób nieletnich na 1 tys. nieletnich	Stopa bezrobocia	Dynamika zmian liczby ludności	Saldo migracji	Liczba młodzieży niekontynuują- ca nauki na 1 tys. mieszkańców obszaru	Liczba subkultur i zjawisk pato- logicznych charakterystycznych dla blokowisk
Dolnośląskie	44	58	0	31	11	7	0	0	0	0
Kujawsko-pomorskie	19	23	5	22	1	5	6	4	2	0
Lubelskie	17	14	0	18		3	0	0	0	0
Lubuskie	13	16	1	12	3	2	0	0	1	0
Łódzkie	4	5	0	5	2	2	0	0	0	0
Małopolskie	6	6	0	4	1	5	0	0	0	0
Mazowieckie	11	19	0	18	4	1	0	0	0	0
Opolskie	16	1	0	17	1	0	2	0	0	0
Podkarpackie	14	18	0	13	3	2	1	0	0	0
Podlaskie	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0
Pomorskie	4	6	0	4	0	2	0	0	0	0
Śląskie	12	21	0	16	0	4	0	0	0	2
Świętokrzyskie	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Warmińsko-mazurskie	15	24	0	16	3	0	0	0	0	0
Wielkopolskie	12	27	0	23	0	0	0	0	0	0
Zachodniopomorskie	17	17	0	16	1	2	0	0	0	0
Łącznie	206	272	8	217	30	35	9	4	3	2

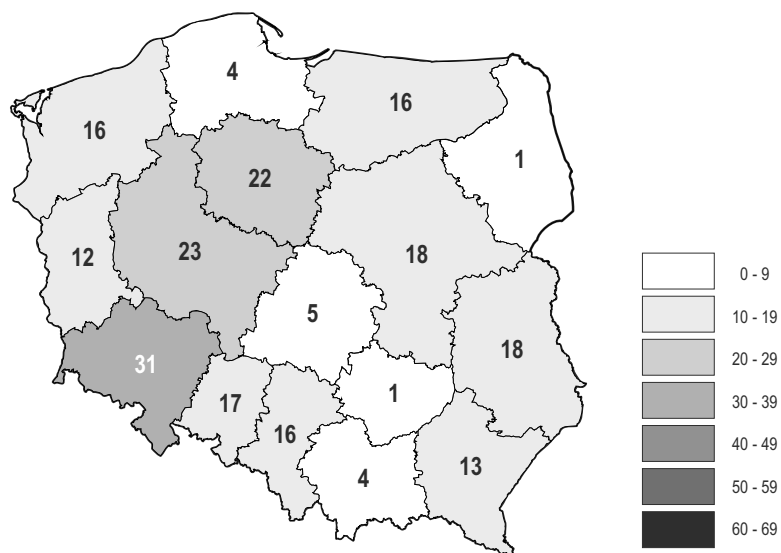
2007-2013 praktyka taka była dopuszczana, nie wyłączono tych programów z analizy, zwłaszcza że to właśnie one najczęściej spełniały wymagania *Wytycznych* MRR.

Jak polskie miasta mierzyły degradację w sferze gospodarczej?

Wśród kryteriów wyznaczania obszarów zdegradowanych z art. 47 ust. 1 Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006 tylko jedno dotyczyło sfery gospodarczej – *niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej* (pkt g). *Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa* przyporządkowały do tego kryterium wskaźnik liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na 100 osób z wartością referencyjną na poziomie krajowym 8,6. Wskaźnik ten został zastosowany w każdej z metodyk regionalnych.



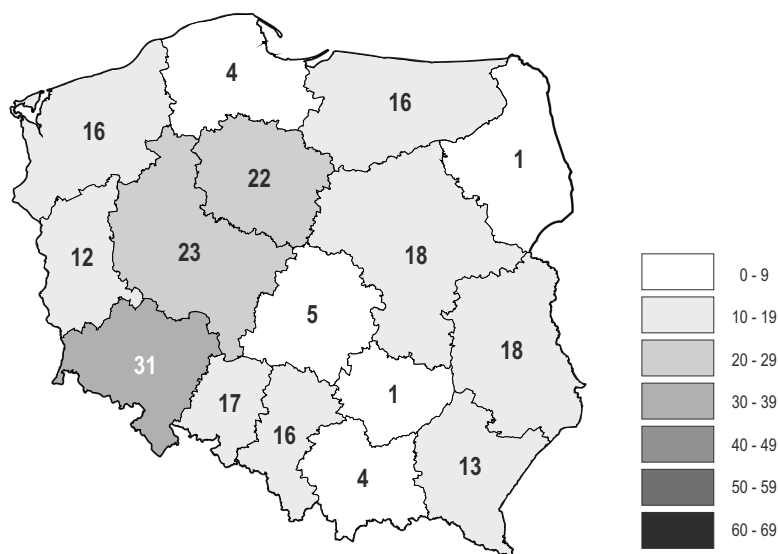
Ryc. 2. Rozkład zastosowania w LPR wskaźnika „Liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tys. mieszkańców”



Ryc. 3. Rozkład zastosowania w LPR wskaźnika „Liczba przestępstw na 1 tys. mieszkańców”

Obok wyznaczenia obszaru analizowano także zastosowanie wskaźników w pogłębionej diagnozie negatywnych zjawisk na wyznaczonych obszarach. Wyniki tej analizy pokazują, jakimi wskaźnikami opisywano sferę gospodarczą w lokalnych programach rewitalizacji w poszczególnych województwach (tab. 7).

Najczęściej stosowany był wskaźnik wskazany w wytycznych.



Ryc. 4. Rozkład zastosowania w LPR wskaźnika „Liczba długotrwale bezrobotnych na 1 tys. mieszkańców”

Relatywnie często stosowano wskaźnik klasyfikowany w obecnej perspektywie do sfery gospodarczej, tj. udział liczby ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności. Niewielkie odniesienie do sfery gospodarczej w poprzedniej perspektywie należy tłumaczyć brakiem wymogów w tym zakresie przy relatywnie małym zrozumieniu dla ekonomicznego aspektu działań rewitalizacyjnych. Tymczasem to lokalna gospodarka i jej potencjał są najczęściej warunkiem skuteczności rewitalizacji.

Jak polskie miasta mierzyły degradację w sferze przestrzennej (infrastrukturalnej)?

Mimo że w perspektywie 2007-2013 dominowały projekty infrastrukturalne w lokalnych programach rewitalizacji, sfera przestrzenna (infrastrukturalna) nie została zbyt szczegółowo przeanalizowana w poszczególnych miastach. Najczęściej przedstawiano ogólną charakterystykę stanu technicznego budynków i wyposażenie w media. Pokazywano też elementy oceny przestrzenno-funkcjonalnej, odnosząc się do układu drogowego, wykorzystania i własności gruntów itp.

Kryteria dotyczące wyznaczania obszarów zdegradowanych z art. 47 ust. 1 Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006 zawierały kryteria techniczne:

- f) szczególnie wysoki stopień degradacji środowiska;
- i) porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego;
- j) niski poziom wydajności energetycznej budynków.

W Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa wprowadziły kryterium porównywalnie niskiego poziomu wartości zasobu mieszkaniowego [MRR 2008: 7].

Tabela 7

 Liczba wskaźników w sferze gospodarczej zastosowanych
 w diagnozie obszarów zdegradowanych według województw

Województwo	Liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 1 tys. mieszkańców	Procentowy udział bezrobotnych z wykształceniem podstawowym w ogólnej liczbie bezrobotnych obszaru	Udział liczby ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności
Dolnośląskie	51	1	10
Kujawsko-pomorskie	21	9	13
Lubelskie	18	0	13
Lubuskie	12	1	2
Łódzkie	4	3	2
Małopolskie	6	0	5
Mazowieckie	16	0	3
Opolskie	8	5	9
Podkarpackie	16	1	0
Podlaskie	0	1	0
Pomorskie	6	0	2
Śląskie	15	0	3
Świętokrzyskie	1	0	0
Warmińsko-mazurskie	18	0	7
Wielkopolskie	15	0	4
Zachodniopomorskie	16	0	9
Łącznie	223	21	82

Nie zanotowano wskaźnika, który zostałby uwzględniony w każdej z regionalnych metodyk wyznaczania obszarów zdegradowanych. Prześledźmy, jak poszczególne wytyczne regionalne definiowały poszczególne kryteria wymienione w art. 47 ust. 1 Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006 i jakie wskaźniki zostały im przypisane (tab. 8).

Obok wyznaczenia obszaru analizowano także zastosowanie wskaźników w pogłębionej diagnozie negatywnych zjawisk na wyznaczonych obszarach. Wyniki tej analizy pokazują, jakimi wskaźnikami opisywano sferę społeczną w lokalnych programach rewitalizacji w poszczególnych województwach (tab. 9). W kolejności wśród najczęściej wykorzystywanych należy wymienić:

- liczbę budynków wybudowanych przed 1989 r. do ogólnej liczby budynków,
- udział budynków bez wodociągu w ogólnej liczbie budynków,
- wskaźnik jakościowy: szczególnie zniszczone otoczenie.

Zdarzały się także wskaźniki stosowane jedynie kilkakrotnie:

- liczba zabytków,
- liczba terenów przemysłowych,

Tabela 8

Wskaźniki stosowane do wyznaczania obszarów zdegradowanych dla poszczególnych kryteriów w sferze przestrzennej (infrastrukturalnej)

	Kryterium	Wskaźnik	Wartość referencyjna w Wytycznych MRR (dla Polski)	Województwo
F	Szczególnie wysoki stopień degradacji środowiska	Obszary wyłączone z użytkowania	–	kujawsko-pomorskie, wielkopolskie (URBAN II), lubelskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie
		Obszary zdegradowanej struktury miejskiej*	–	kujawsko-pomorskie
		Powierzchnia terenów na których stwierdza się naruszenie standardów jakości gleby oraz wód	–	wielkopolskie (ZPORR)
		Ilość i rodzaje odpadów pozostawionych po prowadzonej działalności	–	wielkopolskie (ZPORR)
I	Porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego	Procentowy udział mieszkań bez instalacji techniczno-sanitarnej w ogólnej liczbie mieszkań obszaru	–	kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie
		Liczba zdegradowanych obiektów w stosunku do wszystkich obiektów	–	kujawsko-pomorskie, wielkopolskie (ZPORR)
		Udział budynków bez wodociągu/do ogólnej liczby budynków	8,0	Wytyczne MRR
		Liczba mieszkań sprzed 1989 r. w stosunku do ogółu mieszkań	–	kujawsko-pomorskie
		Liczba budynków wybudowanych przed rokiem 1989 do ogólnej liczby budynków	84,8	Wytyczne MRR
J	Niski poziom wydajności energetycznej budynków	Wskaźnik wydajności energetycznej budynków**	–	kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie

** Powierzchnia przestrzeni publicznych zdegradowanych i/lub niezbędnych w danym obszarze (place, parki, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, ciągi piesze i rowerowe itp.) liczba obiektów o funkcjach publicznych istniejących i/lub niezbędnych na danym obszarze (obiekty rekreacji i wypoczynku, turystyki, kultury i sztuki).

* Audyt przeprowadzony na drodze ekstrapolacji na podstawie wieku i cech konstrukcyjnych budynków według wieku. Grupa budynków wybudowanych po roku 1990 oraz grupa budynków wybudowanych przed rokiem 1990, przy czym w tej grupie budynków nie mogły być podejmowane żadne działania termomodernizacyjne dla budynków w przedziale wiekowym od 1980 do 1990 r.

Tabela 9

Liczba wskaźników w sferze przestrzennej (infrastrukturalnej)
zastosowanych w diagnozie obszarów zdegradowanych według województw

Województwo	Liczba budynków wybudowanych przed rokiem 1989 do ogólnej liczby budynków	Zanieczyszczenie środowiska naturalnego	Udział budynków bez wodociągu w ogólnej sumie budynków	Szczególnie zniszczone otoczenie	Niski poziom wydajności energetycznej budynków	Liczba zabytków	Liczba terenów poprzemysłowych	Niezadowolenie mieszkańców ze stanu technicznego i estetycznego cennych obiektów	Niedostatek terenów zielonych
Dolnośląskie	47	0	1	0	0	0	0	0	0
Kujawsko-pomorskie	0	1	12	13	9	3	0	0	0
Lubelskie	12	0	6	0	0	0	0	0	0
Lubuskie	10	0	2	0	0	0	0	0	0
Łódzkie	4	3	1	1	1	0	0	0	0
Małopolskie	7	0	6	0	0	0	0	0	0
Mazowieckie	20	0	1	0	0	0	0	0	0
Opolskie	4	0	1	0	0	0	0	0	0
Podkarpackie	15	2	3	0	0	0	0	0	0
Podlaskie	0	2	0	2	0	0	0	1	0
Pomorskie	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Śląskie	17	5	0	4	0	5	4	1	1
Świętokrzyskie	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Warmińsko-mazurskie	6	0	1	0	0	0	0	0	0
Wielkopolskie	17	0	0	0	0	0	0	0	0
Zachodniopomorskie	4	0	0	0	0	0	0	0	0
Łącznie	166	13	34	20	10	8	4	2	1

- niezadowolenie mieszkańców ze stanu technicznego i estetycznego cennych obiektów,
- niedostatek terenów zielonych.

Część z nich stanowi ułomne wskaźniki. W niektórych programach pojawiają się informacje dotyczące terenów zielonych, przemysłowych lub listy zabytków na obszarze zdegradowanym, jednak w większości przypadków nie są traktowane jako wskaźniki służące jego wyznaczeniu, a raczej charakterystyce.

Inne wskaźniki zastosowano grupowo w jednym lub dwóch województwach, np.:

- szczególnie zniszczone otoczenie,
- liczba negatywnych zjawisk (patologie społeczne, np. alkoholizm, narkomania).

Często jest to ślad metodyki wyznaczania obszarów zdegradowanych stosowanej przez konkretną firmę działającą w danym województwie. Autorzy programów

twierdzili, że znaczną trudnością było zgromadzenie danych dla całego obszaru gminy i przedstawienie ich rozkładu w zróżnicowaniu wewnątrzmijskim. Dane techniczne uzyskiwano relatywnie łatwo dla budynków w zasobie gminnym, natomiast dane o zasobach innych właścicieli były praktycznie nieosiągalne.

Podsumowując należy podkreślić, że możliwość spełnienia wymogów z zastosowaniem jedynie wskaźników wymienionych w *Wytocznych* MRR bez konieczności dodatkowych analiz i niewielka dostępność danych statystycznych zniechęcały organy opracowujące programy rewitalizacji do poszukiwania specyfiki obszaru zdegradowanego i wyznaczenia go na podstawie mierzalnych wskaźników odzwierciedlających zarówno negatywne zjawiska, jak i potencjał obszaru.

2. Wyznaczanie obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w polskich miastach – wyniki badania pilotażowego (I połowa 2016 r.)

2.1. Metoda badawcza

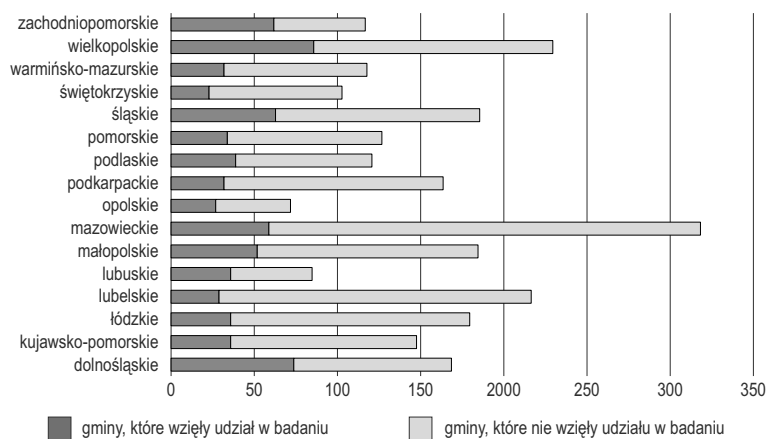
Celem badania było przedstawienie w sposób syntetyczny i przekrojowy przygotowania polskich miast do prowadzenia działań rewitalizacyjnych w latach 2016-2023. Pierwszym elementem działań przygotowawczych jest wyznaczenie obszaru zdegradowanego oraz decyzja o granicach obszaru rewitalizacji na podstawie pogłębionych analiz degradacji w sferze społecznej, gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, środowiskowej i technicznej.

Obecnie miasta znajdują się na początku drogi do wyznaczenia obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji. Jedną z podstawowych zasad programowania i prowadzenia działań rewitalizacyjnych jest *dobór interwencji „szytych na miarę” uwarunkowań i potrzeb obszaru i beneficjentów* [KPM 2015: 78]. W *Wytocznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* oraz w *Ustawie o rewitalizacji* nie zamieszczono sztywnej listy wskaźników, służących do mierzenia poziomu degradacji i wyznaczenia obszarów zdegradowanych i rewitalizacji. W trakcie sporządzania programów rewitalizacji miasta posługują się różnymi wskaźnikami, spośród których część powtarza się (np. liczba długotrwale bezrobotnych na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym, udział bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i niższym w ogólnej liczbie bezrobotnych, liczba niebieskich kart wydana na 1000 mieszkańców), ale też pojawiają się wskaźniki specyficzne dla grup miast (np. poprzemysłowych, popegeerowskich) lub wybrane jedynie przez pojedyncze miasta. Stopniowo przybywa miast, które wyznaczają obszary zdegradowane i obszary rewitalizacji zgodnie z wymogami opisanymi w *Wytocznych* lub *Ustawie*.

Dane pozyskane z dotychczasowych programów rewitalizacji nie mogą być porównywane z informacjami służącymi do określenia stanu obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji, ponieważ te kategorie obszarów zostały wprowadzone dopiero *Wytycznymi* w lipcu 2015 r. Porównywanie tych danych byłoby metodologicznym nadużyciem. Dlatego w ramach badań opracowano ankietę skierowaną do ok. 900 miast w Polsce (gminy miejskie, miejsko-wiejskie), zawierającą pytania dotyczące zjawisk kryzysowych we wszystkich sferach wskazanych w *Wytycznych* w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020” oraz *Ustawie o rewitalizacji*. Ankieta zawierała 13 pytań podzielonych na bloki tematyczne dotyczące wskaźników w poszczególnych sferach: społecznej, gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej i środowiskowej.

Na 915 gmin, do których wysłano zaproszenia do badania, analizie podlega 720 gmin, od których otrzymano informacje zwrotne. Najwięcej ankiet została zakończonych w woj. wielkopolskim (86) i dolnośląskim (74), a najmniejszą aktywność wykazały gminy zlokalizowane w woj. świętokrzyskim (23) i opolskim (27).

Nieduża aktywność gmin w zakresie rewitalizacji jest również związana przygotowaniem się do uzyskania wsparcia eksperckiego w ramach opracowywanych programów rewitalizacji. Ogłaszanie konkursu dotacji na przygotowanie lub aktualizację programu rewitalizacji w ramach *Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014-2020* (współpraca Zarządu Województwa i Ministra Rozwoju) nastąpiło najwcześniej w woj. dolnośląskim, w którym gminy składany wnioski do listopada 2015 r., w woj. pomorskim (grudzień 2015 r.) i mazowieckim (styczeń 2016 r.). Tak wczesne ogłoszenie konkursu dotacji mogło wpłynąć na to, że wiele gmin w tych województwach mogło być już na etapie znacznego zaawansowania prac, co w przypadku woj. pomorskiego potwierdza się.



Ryc. 6. Relacja gmin biorących udział w badaniu do pozostałych gmin w województwie

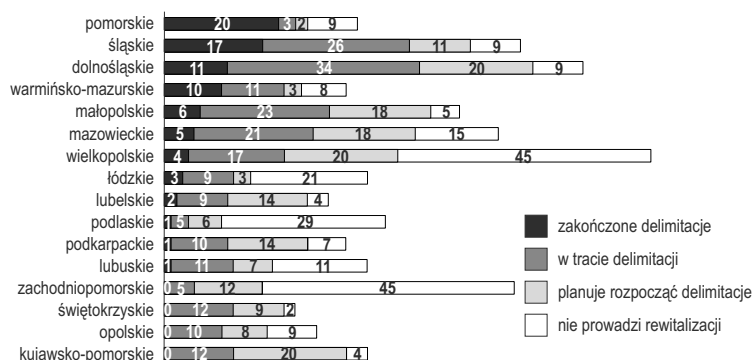
Źródło: Opracowanie własne (ryc. 6-33 – AJS, BKK, KK, AM, KM).

W wielu regionach nabory w ramach konkursu dotacji zostały zakończone już w pierwszym kwartale 2016 r. Miało to miejsce w woj. mazowieckim i lubelskim (styczeń 2016), lubuskie i podkarpackie (marzec 2016). Są również regiony, w których relatywnie późno ogłoszono nabór wniosków w ramach konkursu, co mogło się przekładać na niewielką liczbę gmin biorących udział w badaniu i tych, które zakończyły delimitację obszarów rewitalizacji i obszarów zdegradowanych. W woj. wielkopolskim i małopolskim, nabór wniosków został zakończony w maju 2016, w woj. podlaskim i łódzkim w czerwcu 2016 r., a w woj. zachodniopomorskim w sierpniu 2016 r. Odnosząc te dane do liczby gmin, które zakończyły delimitacje należy wskazać, że w woj. podlaskim, było jedna taka gmina, w woj. łódzkim trzy gminy, a w woj. zachodniopomorskim nie było żadnej gminy, która zadeklarowała zakończenie prac nad delimitacją obszarów zdegradowanych i rewitalizacji.

Spośród gmin, które wzięły udział w badaniu najwięcej nie prowadzi procesu rewitalizacji i nie zamierza uchwalić programu rewitalizacji – 238 gmin (33% ogólnej liczby gmin biorących udział w badaniu). Równie dużo jest gmin, w których w czasie badania prowadzono prace nad delimitacją obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji. Takich gmin jest 216 (30%), przy czym znaczna część z tych gmin planuje zakończyć delimitację jeszcze w tym roku. Najmniejszą grupę tworzą te gminy, które zakończyły proces delimitacji (81 gmin – 11% wszystkich gmin uczestniczących w badaniu). Jednocześnie tylko część z zakończonych delimitacji jest zgodna z zaleceniami dotyczącymi nowego, kompleksowego podejścia do rewitalizacji wskazanymi w *Wytocznych*.

W badaniu uwidoczniły się również regiony, w których żadna z gmin objętych badaniami nie zakończyła delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji, co miało miejsce w woj. kujawsko-pomorskim, opolskim, świętokrzyskim oraz zachodniopomorskim. Relatywnie najwięcej gmin, które zakończyły delimitację było w woj. pomorskim (20) i śląskim (17). Znow najwięcej gmin znajdujących się w trakcie procesu delimitacji było w woj. dolnośląskim i śląskim (odpowiednio 34 i 26 gmin), a gmin planujących dopiero rozpocząć prace nad delimitacją w woj. dolnośląskim, wielkopolskim i kujawsko-pomorskim (20). Najwięcej gmin, które nie prowadzą procesu rewitalizacji było w woj. wielkopolskim i zachodniopomorskim (45 gmin), a w dalszej kolejności w woj. podlaskim (29 gmin), co koresponduje z przedstawionymi powyżej informacjami na temat realizowanego i planowanego wsparcia eksperckiego.

Metoda prezentacji wyników badania – przeprowadzona analiza stosowanych w gminach wskaźników wskazała ich dużą różnorodność. Dlatego wprowadzono oznaczenia, które miały pozwolić na czytelniejszą analizę zebranych informacji. Wprowadzone symbole umożliwiły również pogrupowanie i szeregowanie wskaźników, które są podobne lub odnoszą się do tego samego problemu – stanu kryzysu w gminie. Wprowadzone symbole dla wskaźników odnoszące się zarówno do sfer analizowanego kryzysu, jak i do poszczególnych zakresów problemowych, tj.:



Ryc. 7. Stan zaawansowania prac w gminach nad delimitacją obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w układzie regionalnym

S, G, P, T, Ś – Oznaczenie typu wskaźnika stosowanego w gminach, który dotyczył określonej sfery degradacji. Jest to sfera: S – społeczna, G – gospodarcza, P – przestrzenno-funkcyjna, T – techniczna, Ś – środowiskowa.

S1, P3, T9, Ś6 – Oznaczenie zakresu problemowego (np.: przestępczości, demografii, bezrobocia itp.), w skład którego wchodzi zbiór podobnych wskaźników do jego analizy.

S1_A, S1_B, S1_C – Oznaczenie kolejnego z kolei wskaźnika poruszającego ten sam zakres problemowy.

S1_A', S1_A'' – Oznaczenie dwóch „tych samych” wskaźników poruszających ten sam zakres problemowy, ale wykazujących niewielkie różnice dotyczące skali przestrzennej lub przedmiotu odniesienia. Na przykład wskaźnik:

S3_G – liczba ofiar przemocy na 1 tys. osób,

oraz

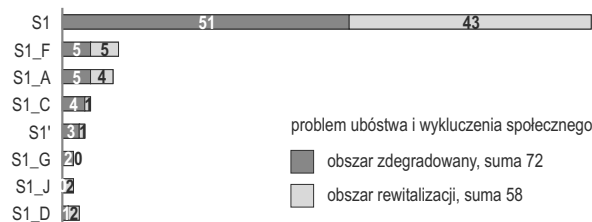
S3_G' – ofiary przemocy w przeliczeniu na 100 mieszkańców obszaru.

2.2. Miary występowania negatywnych zjawisk w sferze społecznej w polskich miastach

Typowe miary negatywnych zjawisk w sferze społecznej

W diagnozie kryzysu sfery społecznej na potrzeby delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji stosowano w miastach najczęściej wskaźniki odnoszące się do czterech zakresów problemowych:

- problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego,
- bezrobocia,
- bezpieczeństwa publicznego,
- przemian demograficznych.



Ryc. 8. Ubóstwo i wykluczenie społeczne według zastosowania w delimitacji

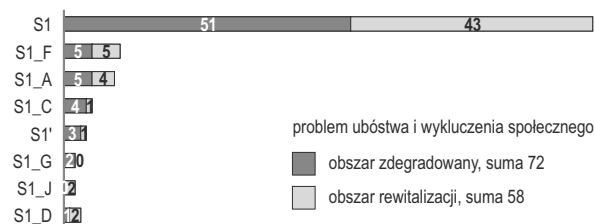
Problematyka ubóstwa i wykluczenia społecznego została przeanalizowana za pomocą 8 różnych wskaźników, z czego 6 stosowano dla obszaru rewitalizacji, a 5 dla obszaru zdegradowanego. Są nimi:

- **S1** liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tys. mieszkańców,
- **S1'** liczba klientów MOPS w przeliczeniu na 100 mieszkańców obszaru (jest to wskaźnik zbliżony do S1, różnica pomiędzy tymi dwoma wskaźnikami dotyczy skali odniesienia; był on stosowany wyłącznie w analizie obszaru zdegradowanego),
- **S1_A** liczba osób objętych pomocą MOPS ogółem
- **S1_C** liczba klientów pomocy społecznej korzystających ze wsparcia z powodu ubóstwa na 100 mieszkańców,
- **S1_D** liczba dzieci, na które przyznano zasiłek celowy w formie dożywiania, w przeliczeniu na 100 mieszkańców,
- **S1_F** udział osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej w ogólnej liczbie mieszkańców obszaru,
- **S1_G** liczba klientów pomocy społecznej korzystających ze wsparcia z powodu długotrwałej i ciężkiej choroby na 100 mieszkańców (stosowany wyłącznie w analizie obszaru zdegradowanego),
- **S1_J** liczba osób pobierająca zasiłek pielęgnacyjny (stosowany wyłącznie w analizie obszaru rewitalizacji).

Sumarycznie problematyka ubóstwa i wykluczenia społecznego była poruszana na 72 razy w diagnozie i delimitacji obszarów zdegradowanych i 58 w delimitacji obszarów rewitalizacji. **Najbardziej typowym wskaźnikiem jest liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tys. mieszkańców, jeden z najczęściej stosowanych także w poprzedniej perspektywie.**

Drugim problemem poruszonym w delimitacjach było **bezrobocie** (ryc. 9). Do jego analizy zastosowano 7 wskaźników:

- **S2** udział długotrwale bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym,
- **S2_A** stopa bezrobocia – liczba bezrobotnych na 1000 osób w wieku produkcyjnym,
- **S2_B** liczba bezrobotnych w przeliczeniu na 100 mieszkańców,
- **S2_C** liczba osób bezrobotnych,



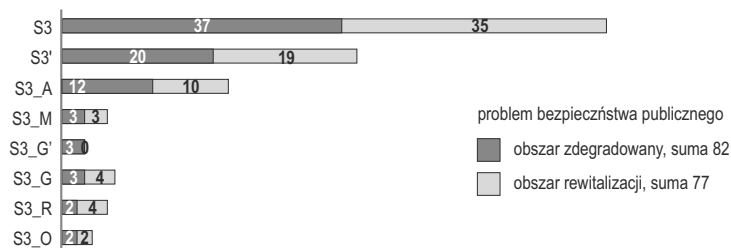
Ryc. 9. Bezrobocie według zastosowania w delimitacji

- **S2_D** bezrobotni do 30 roku życia na 1 tys. mieszkańców,
- **S2_E** liczba bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i niższym na 1 tys. bezrobotnych,
- **S2_K** stosunek liczby bezrobotnych danego obszaru do liczby jego mieszkańców

Łącznie problematyka bezrobocia w gminach była poruszana 67 razy w ramach analizy kryzysu obszaru zdegradowanego i 53 razy w ramach analizy obszaru rewitalizacji. **Powszechnie używany był wskaźnik udział długotrwale bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym, także stosowany w poprzedniej perspektywie.**

Kolejnym problemem poruszonym przez wiele gmin było **bezpieczeństwo publiczne** (ryc. 10). W ramach analizy tego zakresu problemowego w gminach zastosowano 8 wskaźników. Do analizy obszaru zdegradowanego stosowano wszystkie wskaźniki, do obszaru rewitalizacji 7 z nich:

- **S3** liczba przestępstw na 1 tys. mieszkańców,
- **S3'** liczba przestępstw przeciwko rodzinie i opiece na 10 tys. mieszkańców,
- **S3_A** czyny karalne nieletnich na 1 tys. mieszkańców,
- **S3_G** liczba ofiar przemocy na 1000 osób,
- **S3_G'** ofiary przemocy w przeliczeniu na 100 mieszkańców obszaru (jest to wskaźnik zbliżony do S3_G, różnica pomiędzy tymi dwoma wskaźnikami dotyczy skali odniesienia),
- **S3_M** liczba czynów karalnych ogółem,
- **S3_O** stosunek liczby czynów zabronionych (przestępstw, wykroczeń i innych) do liczby mieszkańców w obszarze,
- **S3_R** liczba osób objętych nadzorem kuratora na 1 tys. mieszkańców.



Ryc. 10. Problematyka bezpieczeństwa publiczne według zastosowania w delimitacji

Łącznie problematyka bezpieczeństwa publicznego w gminach była poruszana 82 razy w ramach analizy kryzysu obszaru zdegradowanego i 77 razy w ramach analizy obszarów rewitalizacji. **Powszechnie stosowane były dwa wskaźniki:**

- liczba przestępstw na 1 tys. mieszkańców,
 - liczba przestępstw przeciwko rodzinie i opiece na 10 tys. mieszkańców,
- co pokazuje, że nie tylko bezpieczeństwo publiczne, ale i problemy z przemocą domową mają istotne znaczenie w prowadzonych analizach.

Ostatnią grupę problemową tworzą wskaźniki skumulowane wokół **zjawisk i przemian demograficznych** (ryc. 11), które analizowano za pomocą 5 wskaźników:

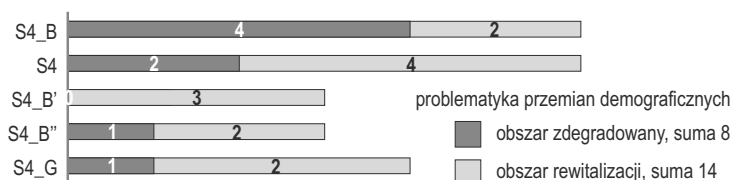
- **S4** odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie mieszkańców
- **S4'** osoby w wieku powyżej 65. roku życia (jest to wskaźnik zbliżony do S4, różnica pomiędzy tymi dwoma wskaźnikami dotyczy skali odniesienia)
- **S4_B** przyrost naturalny na 1 tys. ludności,
- **S4_B'** spadek liczby ludności w wyniku odpływu i zgonów na 1 tys. mieszkańców,
- **S4_G** saldo depopulacji.

W tej grupie wskaźników trudno wskazać dominujące ze względu na zbyt małą częstotliwość zastosowania poszczególnych wskaźników. Jest to problematyka podejmowana w delimitacjach fakultatywnie, więc z tego powodu, mimo że będzie typowa nie będzie cieszyła się takim zainteresowaniem, jak 3 wymienione powyżej.

Podsumowując, wśród najczęściej stosowanych wskaźników w sferze społecznej są:

- **S1** liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tys. mieszkańców,
- **S2** udział długotrwale bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym,
- **S3** liczba przestępstw na 1 tys. mieszkańców,
- **S3'** liczba przestępstw przeciwko rodzinie i opiece na 10 tys. mieszkańców.

Największa liczba gmin, które stosowały **wskaźnik S1 – liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tys. mieszkańców**, wykazywała jego wartość dla obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji na poziomie 10-150 osób. Sumarycznie 27 razy wskazano na taką wartość wskaźnika, co stanowi 29% wszystkich gmin stosujących ten wskaźnik w ramach analizy obszaru zdegradowanego i 32% gmin w ramach analizy obszaru rewitalizacji. W dalszej kolejności gminy wskazywały, że takich osób w obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji



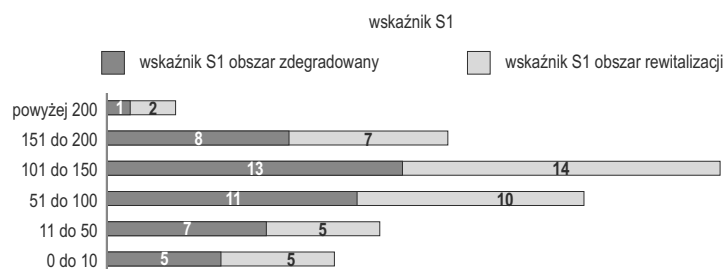
Ryc. 11. Problematyka przemian demograficznych według zastosowania w delimitacji

zamieszkuje od 51-100 (21 razy). Stosując pewne uproszczenie, można nawet stwierdzić, że największa liczba gmin borykała się z problemem znacznej liczby osób korzystających z zasiłków społecznych (S1), która wynosiła w obszarach rewitalizacji od 51-150 osób na 1 tys. mieszkańców. Stanowi to odpowiednio 24% gmin najczęściej stosujących ten wskaźnik w ramach analizy obszaru zdegradowanego i 23% gmin w ramach analizy obszaru rewitalizacji (tab. 10, ryc. 12 i 13).

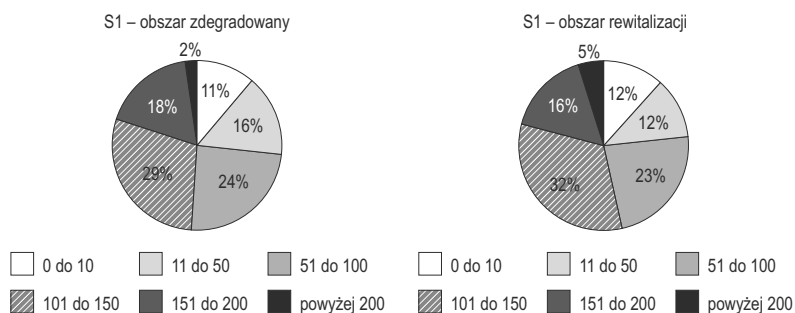
Tabela 10

Najczęściej występujące wartości wskaźnika S1

Wskaźnik S1		
zakres wartości	obszar zdegradowany	obszar rewitalizacji
0 do 10	5	5
11 do 50	7	5
51 do 100	11	10
101 do 150	13	14
151 do 200	8	7
powyżej 200	1	2



Ryc. 12. Najczęściej występujące wartości wskaźnika S1



Ryc. 13. Udział procentowy najczęściej występujących wartości wskaźnika

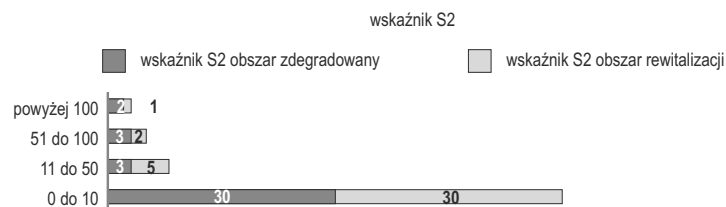
Wskaźnik S2 dotyczył problemu *udziału długotrwale bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym* analizowanego zarówno w obszarach zdegradowanych, jak i obszarach rewitalizacji, który najczęściej oscylował w gminach w przedziale od 0-10%. Taki przedział wartości został wskazany przez 79% gmin stosujących najczęściej wskaźnik S2. Natomiast wartość wskaźnika S3 *liczba przestępstw na 1 tys. mieszkańców*, najczęściej w gminach przyjmował wartość od 11-50 przestępstw zarówno w obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji (sumarycznie 47 razy wskazało na taką wartość tego wskaźnika). 69% gmin, które najczęściej zastosowały wskaźnik S3 w ramach analizy kryzysu w obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji wskazało właśnie na ten przedział wartości wskaźnika (tab. 11; ryc. 1-17).

Wskaźnik S3' *liczba przestępstw przeciwko rodzinie i opiece na 10 tys. mieszkańców* jest ostatnim spośród typowych wskaźników stosowanych w delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji. Najwięcej gmin wskazało, że w obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji odnotowano od 11-50 prze-

Tabela 11

Najczęściej występujące wartości wskaźnika S2 i S3

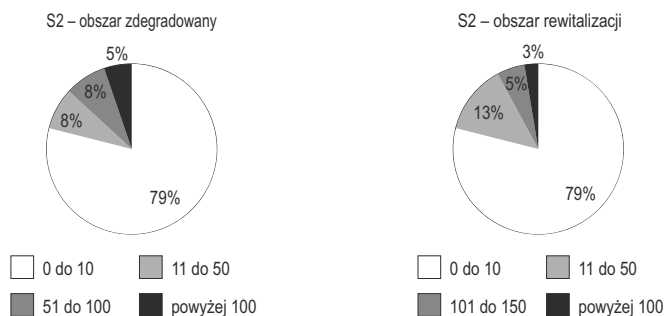
Wskaźnik S2			Wskaźnik S3		
zakres wartości	obszar zdegradowany	obszar rewitalizacji	zakres wartości	obszar zdegradowany	obszar rewitalizacji
0 do 10	30	30	0 do 10	5	5
11 do 50	3	5	11 do 50	22	24
51 do 100	3	2	51 do 100	5	5
powyżej 100	2	1	powyżej 100	1	2



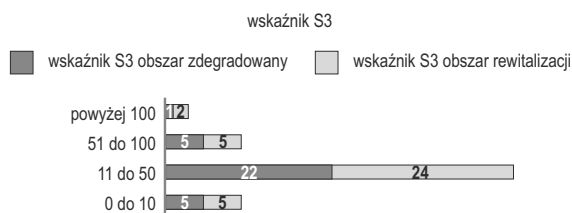
Ryc. 14. Najczęściej występujące wartości wskaźnika S2

stępstw *przeciwko rodzinie i opiece na 10 tys. mieszkańców*. Ta wartość dominuje w wielokrotności jej wskazania nad innymi (tab. 12; ryc 18 i 19).

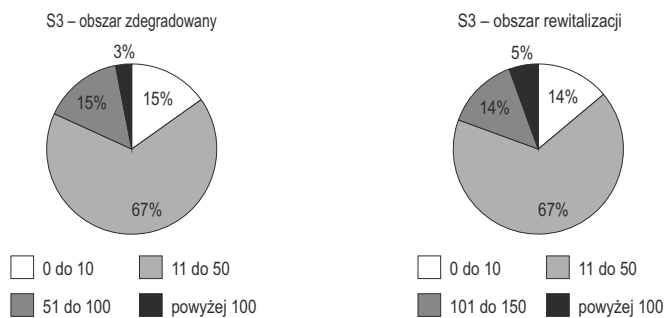
Wśród czterech najczęściej stosowanych w gminach wskaźników, trzy wskaźniki (S1, S2, S3) były stosowane w ubiegłej perspektywie finansowej, którym w *Wytycznych MRR* przypisano wartości referencyjne na poziomie krajowym i regionalnym. W tab. 13 przedstawiono przytoczenie w niniejszym badaniu wartości



Ryc. 15. Udział procentowy najczęściej występujących wartości wskaźnika S2



Ryc. 16. Najczęściej występujące wartości wskaźnika S3

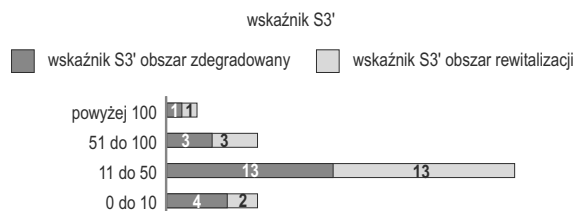


Ryc. 17. Udział procentowy najczęściej występujących wartości wskaźnika S3

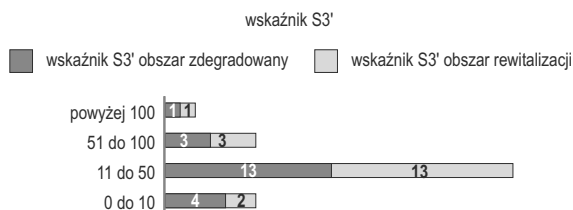
Tabela 12

Najczęściej występujące wartości wskaźnika S3'

zakres wartości	Wskaźnik S3'	
	obszar zdegradowany	obszar rewitalizacji
1 do 10	4	2
11 do 50	13	13
51 do 100	3	3
powyżej 100	1	1



Ryc. 18. Najczęściej występujące wartości wskaźnika S3'



Ryc. 19. Udział procentowy najczęściej występujących wartości wskaźnika S3'

referencyjnych i średnich wartości najczęściej stosowanych wskaźników – S1, S2, S3 dla danych uzyskanych z badania i służyło wskazaniu zmian zachodzących w obszarach rewitalizacji w latach 2006-2016.

Wartość referencyjna wskaźnika S1 *Liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej na 1 tyś. Ludności* dla terenu całego kraju wynosiła w *Wytucznych*

Tabela 13

Średnie wartości najczęściej stosowanych wskaźników S1, S2 i S3 z podziałem na województwa

Województwo	Obszar zdegradowany	Obszar rewitalizacji	Obszar zdegradowany	Obszar rewitalizacji	Obszar zdegradowany	Obszar rewitalizacji
	S1	S1	S2	S2	S3	S3
Dolnośląskie	20,70	19,95	3,95	3,98	13,94	14,35
Lubelskie	246,50	2,90	1204,00	13,00	–	–
Lubuskie	54,51	54,50	8,42	8,40	42,5	42,50
Łódzkie	188,00	135,40	73,81	136,00	73,2	14,78
Małopolskie	13,40	13,40	9,70	9,70	22,2	22,20
Mazowieckie	106,00	112,80	12,24	–	24,3	22,11
Podkarpackie	4,70	5,00	3885,00	39,00	7,7	8,00
Pomorskie	107,00	114,70	5,00	4,60	30,0	31,90
Śląskie	99,90	78,17	65,90	69,50	33,4	33,40
Warmińsko-mazurskie	144,60	144,58	4,04	5,05	58,7	58,69
Wielkopolskie	53,18	53,18	6,36	6,90	29,37	28,60
Średnia wartość:		66,78		29,60		57,70

MRR (powyżej) 74 osób. Średnia wartość wskaźnika S1 dla wszystkich gmin, biorących udział w badaniu to 66,78 osób, a więc nieco mniej niż 8 lat temu, co oznacza poprawę sytuacji. Wniosek ten może być jednak pozorny, ponieważ w międzyczasie zmieniała się klasyfikacja osób, którym przysługuje pomoc społeczna.

Dla wskaźnika S2 *Udział długotrwale bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym* wartość referencyjna została wskazana w *Wytycznych* MRR na poziomie (powyżej) 4,7%. Średnia wartość wskaźnika uzyskana na podstawie danych pozyskanych w badaniu jest znacznie wyższa. Oznacza to, że **problem długotrwałego bezrobocia nasilił się w obszarach rewitalizacji i ma parokrotnie większą skalę niż w 2008 r. Problem ten nie jest wszędzie jednakowo intensywny. Najsilniejszy jest w woj. łódzkim i śląskim**, a najmniejsze znaczenie ma w woj. dolnośląskim i warmińsko-mazurskim. Odnosząc najwyższą wartość wskaźnika S2 wskazaną w woj. łódzkim i śląskim do wartości referencyjnych przyjętych dla tych województw w *Wytycznych* z 2008 r., można wysnuć dodatkowe wstępne wnioski. Dla woj. łódzkiego (136%) i śląskiego (69,5%) przyjmowano wartości referencyjne wskaźnika S2 *Udział długotrwale bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym* na poziomie odpowiednio 5% dla woj. łódzkiego i 3,7% dla woj. śląskiego. Wartości referencyjne są znacznie niższe od wartości wskazywanych przez gminy w badaniu, co może prowadzić do wstępnych wniosków, że problem długotrwałego bezrobocia w obszarach rewitalizacji nasila się z biegiem lat.

Średnia wartość wskaźnika S3 *Liczba przestępstw na 1 tys. ludności* przyjęta przez gminy biorące udział w badaniu jest dwukrotnie wyższa od wartości referencyjnej wskazanej w *Wytycznych* MRR (33,8 przestępstw). Wynosi ona w skali kraju 57,7 przestępstw. Największa intensywność tego problemu występuje w woj. lubelskim, a najmniejsza w podkarpackim. Porównując wartość referencyjną przyjętą dla tego wskaźnika w woj. lubelskim w *Wytycznych* MRR (26,4) ze średnią wartością wskaźnika w tym województwie uzyskaną w badaniu, można oczekiwać, że problem bezpieczeństwa publicznego na tych obszarach stał się poważniejszy lub jest bardziej dokładnie diagnozowany. Ze względu na niedostatki statystyki policyjnej, opartej na zgłoszonych przestępstwach, musimy zakładać, że wzrost zgłoszonych przestępstw na obszarach rewitalizacji może świadczyć nie tylko o wzroście ich liczby, ale także (niezależnie od ich liczby) o wzroście świadomości mieszkańców i zgłaszaniu wcześniej ukrywanych zdarzeń kryminalnych.

Miary dobrane do specyfiki miast – sfera społeczna

W odniesieniu do problematyki ubóstwa jako indywidualnie stosowane można wymienić wskaźniki S1' (*liczba klientów MOPS w przeliczeniu na 100 mieszkańców obszaru*) i S1_C (*liczba klientów pomocy społecznej korzystających ze wsparcia z powodu ubóstwa na 100 mieszkańców*), które były stosowane dla obszaru rewitalizacji i S1_D (*liczba dzieci, na które przyznano zasilek celowy w formie dożywiania, w przeliczeniu na 100 mieszkańców*) dla obszaru zdegradowanego.

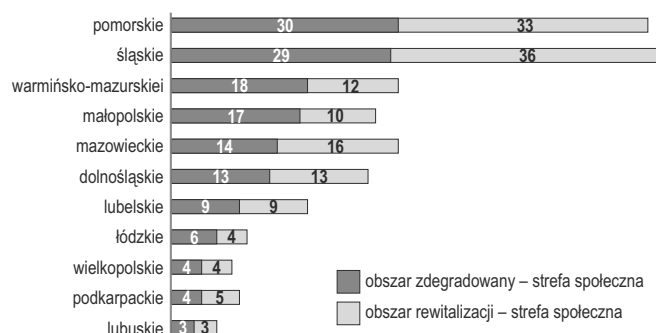
Bezrobocie było również analizowane pojedynczo zastosowanymi wskaźnikami – S2_B (*liczba bezrobotnych w przeliczeniu na 100 mieszkańców*), S2_D (*bezrobotni do 30 roku życia na 1 tys. mieszkańców*) i S2_E (*liczba bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i niższym na 1 tys. bezrobotnych*) były stosowane dla obszaru rewitalizacji przez jedną gminę.

Do wskaźników rzadko stosowanych w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego należały S3_M (*liczba czynów karalnych ogółem*), S3_O (*stosunek liczby czynów zabronionych (przestępstw, wykroczeń i innych) do liczby mieszkańców w obszarze*) i S3_R (*liczba osób objętych nadzorem kuratora na 1 tys. mieszkańców*), zaś wobec przemian demograficznych pojedyncze gminy stosowały saldo depopulacji.

W sferze społecznej zastosowano także inne wskaźniki, pojedynczo lub ewentualnie podwójnie wykorzystane. Nie tworzyły one grup problemowych. Gminy w ramach diagnozy kryzysu w sferze społecznej wskazywały również wykorzystywanie wskaźników, które przez ogół gmin zostały zakwalifikowane do sfery gospodarczej – liczba istniejących lub zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (G1, G2) (ryc. 20).

Największą liczbę wskaźników niestandardowych, stosowanych indywidualnie w gminach w ramach analizy kryzysu sfery społecznej przyjęto w woj. pomorskim i śląskim. W pomorskim było ich 63, z czego 30 odnosiło się do analizy obszarów zdegradowanych, a 33 do obszarów rewitalizacji. Z kolei, w woj. śląskim do analizy sfery społecznej zastosowano 65 niestandardowych wskaźników, z czego 29 dotyczyło wyznaczenia obszaru zdegradowanego i 36 obszaru rewitalizacji.

W woj. dolnośląskim na 13 wskaźników zastosowanych do analizy kryzysu sfery społecznej obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wszystkie 13 były stosowane pojedynczo w gminach, choć wiele z nich kumulowało się wokół podobnych obszarów problemowych. Nietypowe wskaźniki stosowane indywidualnie w gminach odnosiły się w woj. dolnośląskim do **edukacji dzieci i uzależnień alkoholowych** (S19_A *liczba uzależnionych od alkoholu na 100 mieszkańców obszaru*). W woj. łódzkim na 8 wskaźników, które były stosowane, 6 to wskaźniki indywidualnie



Ryc. 20. Liczba wskaźników indywidualnie dobranych przez gminy w analizie degradacji sfery społecznej według województw

alnie wykorzystane przez gminy. Dotyczyły one **zamieszkiwania na obszarze osób z niepełnosprawnością** (S22 – *osoby niepełnosprawne na 1 tys. mieszkańców*) czy **bezrobocia wśród młodych osób** (S2_D *bezrobotni do 30 roku życia na 1 tys. mieszkańców*). W analizie obszaru rewitalizacji w woj. łódzkim wskaźnikiem indywidualnie dobranym był **poziom aktywności publicznej i kulturalnej** (S25 *niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym*). W woj. lubelskim wszystkie 9 wskaźników, które gminy stosowały były analizowane przez nie jednokrotnie. W obszarze zdegradowanym i obszarze rewitalizacji zastosowano wskaźnik, który odnosi się do **cech rodziny** (S3_B *liczba osób korzystających z pomocy OPS z rodzin niepełnych*). W woj. małopolskim na 22 wskaźniki analizowane w gminach, 17 z nich było stosowanych wyłącznie jeden raz. Większość z nich wchodziła również w skład analizy obszarów tematycznych, takich jak: monitorowanie przemocy w rodzinie, bezpieczeństwa publicznego czy liczby osób korzystających z pomocy społecznej. Gminy zastosowały również pojedyncze wskaźniki, które odnoszą się do:

- **uzależnień alkoholowych** (S19_A *Liczba uzależnionych od alkoholu w przeliczeniu na 100 mieszkańców obszaru* oraz S1_H *Liczba klientów pomocy społecznej korzystających ze wsparcia z powodu alkoholizmu na 100 mieszkańców*),
- **wspierania osób z niepełnosprawnością lub długotrwale chorych** (S1_I *Liczba klientów pomocy społecznej korzystających ze wsparcia z powodu niepełnosprawności na 100 mieszkańców*, S1_G *Liczba klientów pomocy społecznej korzystających ze wsparcia z powodu długotrwałej i ciężkiej choroby na 100 mieszkańców*),
- rodzin wielodzietnych,
- analizy liczby kobiet (S4_F *Kobiety na 100 mężczyzn*).

Problemy kobiet i ich aktywność zawodowa silniej zostały owskaźnikowane w analizie obszarów rewitalizacji w woj. małopolskim. Przypisano tym problemom dwa wskaźniki (G5_D *Udział % kobiet w liczbie bezrobotnych ogółem* i G5_D' *Liczba bezrobotnych kobiet w przeliczeniu na 100 mieszkańców obszaru*). Problematyka sytuacji kobiet w obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji została również podjęta przez gminy zlokalizowane w woj. śląskim. Zastosowano wskaźnik odnoszący się do **wspierania macierzyństwa** (S15 *Potrzeba ochrony macierzyństwa na 1000 kobiet w wieku produkcyjnym* oraz S14 *Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym*).

W woj. śląskim na 41 wskaźników w ramach analizy obszarów zdegradowanych, 29 zostało zastosowanych tylko jeden raz. Jedna z gmin podjęła analizę **niepełnosprawności wśród dzieci** (S24_B *Niepełnosprawność dzieci i młodzieży*), a inna znów **miejsca przestępstw i wykroczeń** (S3_L *Miejsca przestępstw* oraz S3_Ł *Miejsca wykroczeń*). W woj. mazowieckim zarówno w analizie obszaru zdegradowanego, jak i obszaru rewitalizacji gminy zastosowały indywidualnie dobrane wskaźniki, które odnosiły się do analizy **liczby mieszkań socjalnych** (S8 *Liczba mieszkań socjalnych na 100 mieszkańców*), **liczby dożywanych dzieci** (S1_D *Udział osób do 18*

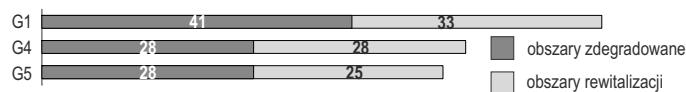
roku życia. korzystających z dożywiania w ogólnej liczbie ludności) oraz **aktywności lokalnej społeczności związanej z miejscem zamieszkania** (S7 *Liczba projektów zgłoszonych do Budżetu Obywatelskiego na 100 mieszkańców*). W woj. mazowieckim gminy stosowały 17 wskaźników, z czego 14 było podejmowanych przez gminy wyłącznie jeden raz. W woj. podkarpackim jedna z gmin zastosowała wskaźnik dotyczący **zadłużenia mieszkań** (S20 *Liczba zadłużonych mieszkań*). W woj. warmińsko-mazurskim gminy analizowały kryzys sfery społecznej dla obszarów zdegradowanych, w których 18 z spośród 28 wskaźników była stosowana wyłącznie jeden raz. Do nietypowych wskaźników, które mogą być charakterystyczne dla gmin i regionu można zaliczyć liczbę osób podejmujących **leczenie uzależnień** (S19_B *Liczba osób korzystających z programów Miejskiego Zespołu ds. Profilaktyki i Terapii Uzależnień*), analizę aktywności i **zaangażowania w sprawy lokalne** (S7_A *Głosy oddane w Budżecie Obywatelskim*). W obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji gminy podejmowały także analizę **dożywiania dzieci** (S1_D *Dzieci, na które przyznano zasiłek celowy w formie dożywiania, w przeliczeniu na 100 mieszkańców*). W woj. pomorskim część z zastosowanych indywidualnie wskaźników tworzy grupy tematyczne. Dotyczą one problematyki: dodatków mieszkaniowych, zaległości czynszowych, problemów edukacyjnych dzieci i młodzieży, przyznanego wsparcia finansowego. Wśród wielu wskaźników zastosowanych do analizy kryzysu sfery społecznej w gminach woj. pomorskiego można również wyszczególnić te nietypowe w regionie. W diagnozie i delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji jedna z gmin wprowadziła wskaźnik dotyczący analizy **zdrowia psychicznego** (S33 *Liczba os. z zaburzeniami psych. na 1 tys. ludności*), inna natomiast analizy osób, które zostały przymusowo skierowane na leczenie uzależnienia (S19 *Liczba osób na wniosek przymusowego leczenia alkoholowego na 1 tys. ludności*). Inne gminy analizowały również **mieszkalnia komunalne z zaległościami czynszowi** (S20 *Liczba mieszkań komunalnych z zaległościami czynszowymi > 3 miesiące w liczbie mieszkań komunalnych*) lub **rodziny z problemami opiekuńczo-wychowawczymi** (S14_A *Liczba rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi na 100 osób*).

2.3. Miary występowania negatywnych zjawisk w sferze gospodarczej w polskich miastach

Typowe miary negatywnych zjawisk w sferze gospodarczej

Gminy w diagnozie kryzysu sfery gospodarczej oraz delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji stosowały najczęściej wskaźnik G1, G4, G5 (ryc. 21):

- *liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na 100 osób* (do delimitacji obszarów zdegradowanych 41 gminy zastosowały wskaźnik G1, a dla obszaru rewitalizacji 33 razy),
- *odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie mieszkańców* (G4, stosowały go 28 gminy),



Ryc. 21. Wskaźniki najczęściej stosowane w ramach analizy kryzysu sfery gospodarczej w delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji

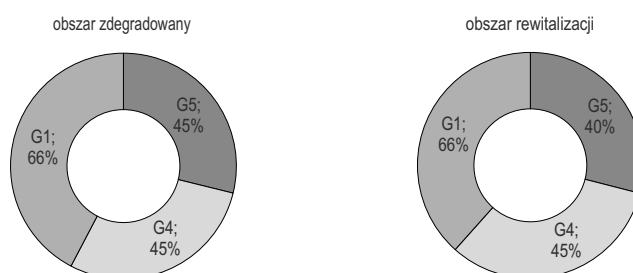
- *odsetek osób bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i niższym w ogólnej liczbie bezrobotnych* (wskaźnik G5, stosowany 28 razy dla obszarów zdegradowanych i 25 dla obszarów rewitalizacji).

Wskaźniki G1, G4 i G5 były stosowane z dużą częstotliwością. Spośród 62 gmin wskaźnik G1 najczęściej, w 66% przypadkach w delimitacji obszaru zdegradowanego i w 53% przypadków w odniesieniu do obszaru rewitalizacji. Kolejnym ważnym i często stosowanym wskaźnikiem był G4, zastosowany przez 45% analizowanych gmin. Był on stosowany zarówno do delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji (ryc. 22).

Widoczna jest dysproporcja w częstotliwości stosowania tych trzech wskaźników a pozostałych. W analizie negatywnych zjawisk w sferze gospodarczej oprócz wymienionych wskaźników – najczęściej w gminach podejmowano niestandardowe wskaźniki, które powtórzyły się dwu lub trzykrotnie. Wśród grup tematycznych wskaźników do typowych można zaliczyć jedynie:

- **poziom przedsiębiorczości** – analizowany 89 razy, z czego 45 podczas analizy obszarów zdegradowanych i 34 razy w ramach analizy obszarów rewitalizacji, a jedynym powszechnie stosowanym wskaźnikiem był G1 (*liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na 100 osób*);
- **wykształcenie osób bezrobotnych poszukujących pracy**, analizowane 30 razy w obszarach zdegradowanych i 29 w obszarach rewitalizacji, przy czym powszechnie stosowanym wskaźnikiem był G5 (*odsetek osób bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i niższym w ogólnej liczbie bezrobotnych*);

Pozostałe wskaźniki należy na podstawie przeprowadzonego badania traktować jako indywidualnie stosowane. Gminy najczęściej stosowały wskaźnik G1 *liczba*



Ryc. 22. Procentowy udział najczęściej stosowanych wskaźników do analizy kryzysu sfery gospodarczej

zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na 100 osób, którego wartość w większości gmin oscylowała w przedziale do 10 zarejestrowanych podmiotów, zarówno w ramach analizy obszaru zdegradowanego, jak i obszaru rewitalizacji (45 razy przyjęło taką wartość dla wskaźnika G1). Równie dużo było gmin, w których wartość tego wskaźnika znajdowała się w przedziale 11-50 zarejestrowanych podmiotów (25 razy wskazano na taką wartość). Natomiast wskaźnik G4 *odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie mieszkańców*, był najczęściej podejmowany zarówno w obszarach zdegradowanych, jak i rewitalizacji, gdzie we wszystkich gminach przyjmował wartość od 11%-50% (tab. 14).

Tabela 14

Najczęściej występujące wartości wskaźnika G1 i G4

Wskaźnik G1			Wskaźnik G4		
wartość wskaźnika	obszar zdegradowany	obszar rewitalizacji	wartość wskaźnika	obszar zdegradowany	obszar rewitalizacji
0 do 10	0	0	0 do 10	0	0
11 do 50	32	31	11 do 50	32	31
powyżej 50	0	0	powyżej 50	0	0

Kolejny z najczęściej stosowanych w gminach wskaźników, tj. G5 *odsetek osób bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i niższym w ogólnej liczbie bezrobotnych*, przyjmował najczęściej wartość od 11%-50% – zarówno w podejmowanej w gminach analizie obszarów zdegradowanych, jak i analizie obszarów rewitalizacji. Przedział ten w znacznym stopniu dominuje w częstotliwości jego wskazywania przez gminy nad innymi wartościami. Kolejnym zakresem wartości przyjmowanym w gminach dla tego wskaźnika był od 0-10% (sumarycznie 9 razy wskazało taką wartość) (tab. 15).

Wśród trzech, tj. G1, G4, G5 najczęściej stosowanych w gminach wskaźników, wskaźnik G1 *Liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na 100 osób* był również wskazany w *Wytycznych MRR* o wartości referencyjnej w skali

Tabela 15

Najczęściej występujące wartości wskaźnika G5

Wskaźnik G5		
wartość wskaźnika	obszar zdegradowany	obszar rewitalizacji
0 do 10	5	4
11 do 50	20	22
powyżej 50	2	1

kraju – 9,5 podmiotów. Średnia wartość wskaźnika G1 wśród gmin biorących udział w niniejszym badaniu jest nieco wyższa (tab. 16).

Podział wartości referencyjnych na poszczególne województwa pozwala jednak na przeprowadzenie głębszej analizy. Wskaźnik G1 przyjmował największą wartość w woj. lubuskim (29,05) i śląskim (23,5). Wartość referencyjna przyjmowana w *Wytycznych* MRR dla tych województw i wskaźnika G1 wynosiła odpowiednio poniżej 10,5 dla woj. lubuskiego i poniżej 9,1 dla woj. śląskiego. Są to wartości znacznie niższe od średnich wartości wskazanych przez gminy w badaniu. Na tej podstawie można wyciągnąć wstępny wniosek, że problem niskiego poziomu przedsiębiorczości w niewielkim zakresie dotyczy obszarów zdegradowanych w tych regionach, są to prawdopodobnie obszary centralne w miastach.

Najmniejsza wartość wskaźnika G1 w badaniu została wskazana w woj. lubelskim (3,82), warmińsko-mazurskim (6,2), wielkopolskim (6,24) i dolnośląskim (6,95). Wartości referencyjne dla tego wskaźnika zostały przyjęte odpowiednio w *Wytycznych* MRR na poziomie:

- 6,9 (woj. lubelskie),
- 7,8 (woj. warmińsko-mazurskie),
- 10,2 (woj. wielkopolskie)
- 10,5 dla woj. dolnośląskiego.

W odniesieniu do średniej wartości wskazanej dla ww. czterech województw wartości referencyjne wskazane w *Wytycznych* MRR są wyższe, co wskazuje, że

Tabela 16

Średnia wartość najczęściej stosowanego wskaźnika G1
z podziałem na województwa

Województwo	Obszar zdegradowany	Obszar rewitalizacji
	G1	G1
Dolnośląskie	8,62	6,95
Lubelskie	–	–
Lubuskie	29,05	29,05
Łódzkie	67,90	11,33
Małopolskie	2,59	–
Mazowieckie	10,87	15,00
Podkarpackie	–	–
Pomorskie	9,40	9,65
Śląskie	23,90	23,50
Warmińsko-mazurskie	5,76	6,20
Wielkopolskie	4,25	6,24
Średnia wartość:		12,41

w woj. lubelskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i dolnośląskim diagnozowane są problemy w zakresie przedsiębiorczości w obszarach rewitalizacji.

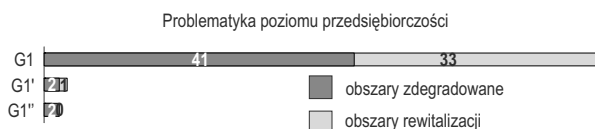
Miary dobrane do specyfiki miast – sfera społeczna

W odniesieniu do sfery społecznej można wyodrębnić znacznie więcej indywidualnie stosowanych wskaźników niż typowych, wyróżniając wśród nich następujące grupy tematyczne wskaźników:

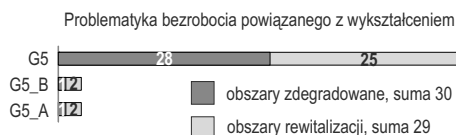
- **poziom przedsiębiorczości**, analizowany za pomocą 3 wskaźników:
 - **G1** liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej na 100 osób,
 - **G1'** zarejestrowane podmioty gospodarki w stosunku do liczby,
 - **G1''** wzrost liczby podmiotów zarejestrowanych na 1 tys. mieszkańców.

Tematyka przedsiębiorczości była analizowana 89 razy, z czego 45 podczas analizy obszarów zdegradowanych i 34 razy w ramach analizy obszarów rewitalizacji. Jedynym powszechnie stosowanym wskaźnikiem był G1. W odniesieniu do poziomu przedsiębiorczości wskaźniki G1' i G1'' dla obszaru rewitalizacji stosowane były w sposób indywidualny przez jedną gminę (ryc. 23).
- **wykształcenie osób bezrobotnych poszukujących pracy**, analizowane za pomocą 3 wskaźników (30 razy w obszarach zdegradowanych i 29 razy w obszarach rewitalizacji), w tym:
 - **G5** odsetek osób bezrobotnych z wykształceniem gimnazjalnym i niższym w ogólnej liczbie bezrobotnych,
 - **G5_A** udział bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym,
 - **G5_B** udział bezrobotnych z wykształceniem średnim ogólnokształcącym.

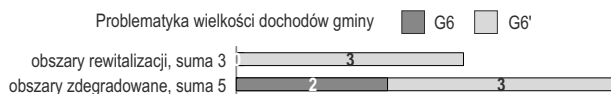
Wskaźnik G5 był typowy, podczas gdy jedynie pojedyncze gminy stosowały wskaźniki G5_A i G5_B (ryc. 24).
- **wartość dochodów uzyskiwanych przez gminy**, który był analizowany 8 razy w gminach przez zastosowanie w głównej mierze dwóch wskaźników (ryc. 25):
 - **G6** wielkość dochodów gminy z tytułu podatku od nieruchomości w przeliczeniu na 1 mieszkańca (stosowany wyłącznie dla obszaru zdegradowanego),



Ryc. 23. Poziom przedsiębiorczości według zastosowania w delimitacji



Ryc. 24. Bezrobocie powiązane z poziomem wykształcenia według zastosowania w delimitacji

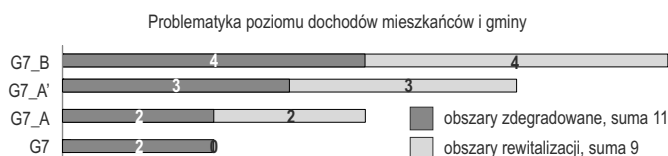


Ryc. 25. Wartość uzyskiwanych dochodów gminy według zastosowania w delimitacji

- **G6'** wielkość dochodów gminy z tytułu podatku od nieruchomości.
- **poziom dochodów mieszkańców i gminy**, wyliczany w obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji odpowiednio 11 i 9 razy. Ten obszar problemowy podlegał analizie za pomocą 4 wskaźników, tj.:
 - **G7** udział w całkowitych dochodach gminy z tytułu podatku od nieruchomości (stosowany wyłącznie dla obszaru zdegradowanego),
 - **G7_A** poziom dochodów ludności mierzony wysokością średniego PIT na mieszkańca,
 - **G7_A'** poziom dochodów ludności określany przez wielkość podatku dochodowego od osób fizycznych w odniesieniu do średniej miasta,
 - **G7_B** poziom dochodów ludności określany przez wielkość podatku dochodowego od osób fizycznych na analizowanym obszarze w przeliczeniu na 1 mieszkańca (ryc. 26).

Do delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w gminach wykorzystano również inne wskaźniki, lecz nie tworzyły grup wskaźników zbudowanych wokół określonego problemu. Warto je choćby informacyjnie przytoczyć. Odnosiły się one do problematyki wartości gruntów czy liczby bezrobotnych. Problematyka bezrobocia jest również poruszana w ramach analizy kryzysu sfery społecznej, choć występują różnice pomiędzy analizą bezrobocia w ramach kryzysu sfery społecznej i sfery gospodarczej. W sferze społecznej bezrobocie jest związane z aktywnością zawodową, uwarunkowaniami demograficznymi i ogólną liczbą ludności, natomiast w sferze gospodarczej bezrobocie bywało często powiązane z poziomem wykształcenia.

Najczęściej niestandardowe wskaźniki służące do analizy kryzysu sfery gospodarczej były stosowane, podobnie jak w sferze społecznej w woj. pomorskim i śląskim. W woj. pomorskim takich wskaźników było 24, w tym 14 zastosowano do wyznaczenia obszarów zdegradowanych, a 10 do obszarów rewitalizacji. W dalszej kolejności były gminy zlokalizowane w woj. śląskim (odpowiednio 10 i 6 wskaźników) oraz warmińsko-mazurskim (odpowiednio 8 i 7) i dolnośląskim (po 7).



Ryc. 26. Poziom dochodów mieszkańców i gminy według zastosowania w delimitacji

W woj. dolnośląskim do analizy kryzysu sfery gospodarczej w obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji przyjęto 7 wskaźników i wszystkie były stosowane wyłącznie jeden raz. Większość wskaźników są powszechnie znane i używane. Jeden wskaźnik może świadczyć o specyfice regionu lub gmin, jest związany z aktywnością zawodową kobiet (G6_D *Udział kobiet w liczbie bezrobotnych ogółem*). Problematyka aktywności zawodowej kobiet była również indywidualnie analizowana w ramach prac nad diagnozą i delimitacją obszarów zdegradowanych przez gminę w woj. śląskim (G8_G *Procent podmiotów rejestrowanych przez kobiety*). Dodatkowo analizowano aktywność zawodową ludzi młodych (G8_H *Procent podmiotów rejestrowanych przez ludzi poniżej 35 roku życia*).

Kolejnym województwem, w którym gminy podejmowały analizę poprzez zastosowanie niestandardowych wskaźników jest małopolskie, w którym na 10 wskaźników, 9 było stosowanych wyłącznie jeden raz, chociaż jest to prawdopodobnie wynik jeszcze zbyt małej liczby zakończonych delimitacji. Zastosowane przez gminy wskaźniki odnosiły się do obszarów tematycznych, takich jak: liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych i liczba przedsiębiorstw. Tylko jeden wskaźnik względem innych można uznać za charakterystyczny i nietypowy. Odnosi się on do podatków (G7_A *Udział w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, podatek dochodowy od osób fizycznych na jednego mieszkańca*).

Najwięcej specyficznych i indywidualnie stosowanych przez gminy wskaźników było podejmowanych w woj. pomorskim, na podstawie czego można prognozować znaczną częstotliwość stosowania takich wskaźników i w innych województwach. Na 29 wskaźników, 25 analizowanych było tylko jeden raz. Gminy analizowały wielkość dochodów gminy uzyskanych za pomocą podatku od nieruchomości (G6 *Wielkość dochodów gminy z tytułu podatku od nieruchomości w przeliczeniu na 1 mieszkańca*), średnią wartość gruntu (G11_A *Średnia wartość gruntu na analizowanym obszarze*), liczbę umów dzierżawy lokali użytkowych (G12 *Procentowy udział umów dzierżawy dot. lokali użytkowych na terenie miasta*) oraz poziom dochodów ludności (G7_A' *Poziom dochodów ludności określany poprzez wielkość podatku dochodowego od osób fizycznych w odniesieniu do średniej miasta*).

2.4. Miary występowania negatywnych zjawisk w sferze przestrzenno-funkcjonalnej w polskich miastach

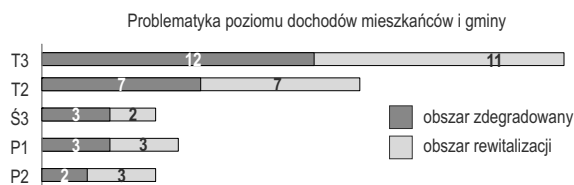
Najbardziej typowe miary negatywnych zjawisk w sferze przestrzenno-funkcjonalnej

Wśród najczęściej stosowanych wskaźników obrazujących kryzys sfery funkcjonalno-przestrzennej znalazło się 11 wskaźników przypisanych do obszaru zdegradowanego i 10 wskaźników przypisanych do obszaru rewitalizacji. Najczęściej stosowanymi wskaźnikami były T3 i T2, czyli:

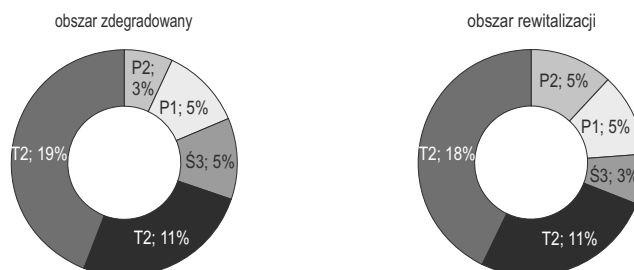
- *przeciętna powierzchnia użytkowa lokalu na osobę* (wskaźnik T3 stosowany był odpowiednio 12 i 11 razy),
 - *udział budynków mieszkalnych wybudowanych przed 1970 r. w ogólnej liczbie budynków* (wskaźnik T2 stosowany był po 7 razy w obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji),
- a więc wskaźniki charakterystyczne dla sfery technicznej, oraz dodatkowo:
- *udział procentowy zabudowy o charakterze zabytkowym* (wskaźnik P1 stosowany 3 razy zarówno w analizie i delimitacji obszaru zdegradowanego, jak i obszaru rewitalizacji),
 - *udział procentowy budynków generujących emisje niskie* (wskaźnik Ś3 stosowany był 3 razy w obszarach zdegradowanych i 2 w obszarach rewitalizacji),
 - *udział terenów rekreacyjno-wypoczynkowych w całkowitej powierzchni* (wskaźnik P2 stosowany odpowiednio 2 i 3 razy).

Wskaźniki T3 i T2 zgodnie ze swoim zakresem powinny zostać przypisane do sfery technicznej, ponieważ ich analiza odpowiada bardziej problemom obserwowanym w skali mikro (architektonicznej) niż mezo (urbanistycznej). Przypisanie tych wskaźników do sfery funkcjonalno-przestrzennej może wynikać również z braku intuicyjnego rozgraniczenia diagnozy kryzysu w sferze technicznej i środowiskowej. Dlatego gminy często kumulowały podobne problemy w ramach analizy sfery funkcjonalno-przestrzennej (ryc. 27 i 28).

Wśród pięciu najczęściej stosowanych wskaźników do analizy kryzysu sfery funkcjonalno-przestrzennej gminy korzystały głównie ze wskaźnika T3 i T2. Wskaźnik T3 na 62 analizowane gminy zastosowany został w 19% przypadkach gmin w de-



Ryc. 27. Wskaźniki najczęściej stosowane w ramach analizy kryzysu sfery funkcjonalno-przestrzennej w delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji



Ryc. 28. Procentowy stosunek najczęściej stosowanych wskaźników

Tabela 17

Najczęściej występujące wartości wskaźnika T2 i T3

Wskaźnik T2			Wskaźnik T3		
wartość wskaźnika	obszar zdegradowany	obszar rewitalizacji	wartość wskaźnika	obszar zdegradowany	obszar rewitalizacji
0 do 10	0	0	0 do 10	0	0
11 do 50	3	3	11 do 50	13	11
powyżej 50	6	6	powyżej 50	0	0

limitacji obszaru zdegradowanego i w 18% gmin – obszaru rewitalizacji. Kolejny ze wskaźników, tj. T2 podejmowany był przez 11% wszystkich gmin uczestniczących w badaniu. Wskaźniki typowo przestrzenne nie mogą być na podstawie badania zaklasyfikowane jeszcze do typowych, co wskazuje na istotny problem rozgraniczenia sfer.

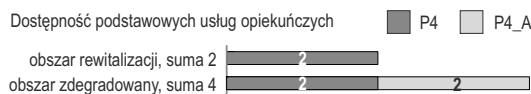
Wartości tych dwóch wskaźników w analizie sfery przestrzenno-funkcjonalnej przyjmowane w gminach mieściły się w zbliżonych przedziałach. Wskaźnik T2 *udział budynków mieszkalnych wybudowanych przed 1970 r. w ich ogólnej liczbie budynków*, najczęściej przyjmował wartość powyżej 50% – zarówno w obszarach zdegradowanych, jak i obszarach rewitalizacji, a wskaźnik T3 *przeciętna powierzchnia użytkowa lokalu na osobę*, najczęściej w gminach przyjmował wartość od 11 m² do 50 m² (tab. 17).

Wytyczne MRR w odniesieniu do niskiego poziomu wartości zasobu mieszkaniowego sugerowały zastosowanie dwóch wskaźników: *Udział budynków bez wodociągu do ogólnej liczby budynków (w%)* oraz *Liczba budynków wybudowanych przed 1989 do ogólnej liczby budynków (w%)*. Wskaźniki te nie były często stosowane w gminach objętych analizą, dlatego też ich wartości referencyjne nie zostały przeanalizowane.

Miary dobrane do specyfiki miast – sfera przestrzenno-funkcjonalna

W ramach analizy sfery funkcjonalno-przestrzennej można wyróżnić wskaźniki, które obrazują podobny zakres problemowy, dlatego zostały uszeregowane w ramach obszarów tematycznych. Dotyczą one:

- **potencjału kulturowego i historycznego**, któremu zostały przypisane dwa wskaźniki. Stosowane były przez gminy zarówno przy analizie obszarów zdegradowanych, jak i obszarów rewitalizacji po 5 razy (ryc. 29).
 - **P1 udział procentowy zabudowy o charakterze zabytkowym**,
 - **P1_A udział budynków wpisanych do Gminnej Ewidencji Zabytków**.
- **dostępności do podstawowych usług opiekuńczych**, która analizowana była w gminach za pomocą dwóch wskaźników, tj.:
 - **P4 liczba miejsc w przedszkolach na 1 tys. dzieci w wieku przedszkolnym**,



Ryc. 29. Potencjał kulturowy i historyczny według zastosowania w delimitacji

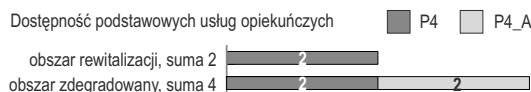
- **P4_A** liczba żłobków, przedszkoli i punktów przedszkolnych na 1 tys. mieszkańców w wieku 0-6 lat (stosowany wyłącznie dla obszaru zdegradowanego).

Problematyka dostępności do podstawowych usług była głównie analizowana w delimitacji obszarów zdegradowanych, gdzie wskaźniki były stosowane 6 razy, a odniesieniu do obszarów rewitalizacji zastosowano wyłącznie wskaźnik P4_A – 2 razy (ryc. 30).

W gminach w ramach prac delimitacyjnych i analitycznych nad kryzysem sfery przestrzenno-funkcjonalnej przyjmowano także inne wskaźniki. Obejmowały one liczbę terenów rekreacyjnych czy gęstość zaludnienia. Dodatkowo w gminach podjęto analizę dostępności infrastruktury komunalnej – wodociągów i kanalizacji oraz uwzględniono analizę budownictwa w zakresie wskazania potrzeb remontowych czy budynków generujących niską emisję. Zakresy wskaźników, mimo że zostały wskazane i podjęte przez gminy w analizie stopnia kryzysu w sferze funkcjonalno-przestrzennej, w badaniu zostały przypisane do sfery technicznej i środowiskowej, na co wskazują nadane im symbole.

Najwięcej indywidualnie dobranych wskaźników stosowały gminy w woj. pomorskim, śląskim i małopolskim. Najwięcej takich wskaźników gminy odnosiły do analizy obszaru zdegradowanego. W woj. pomorskim w delimitacji obszaru zdegradowanego zastosowano 18 indywidualnie dobranych wskaźników, a 11 do wyznaczenia obszaru rewitalizacji.

W woj. małopolskim na 11 wskaźników obrazujących kryzys sfery funkcjonalno-przestrzennej w obszarach zdegradowanych, 9 było podejmowanych przez gminy tylko jeden raz. Za najbardziej charakterystyczne można uznać wskaźniki dotyczące: dostępu do usług publicznych i placówek ochrony zdrowia (P4_A *dzieci w wieku 3-5 lat przypadające na jedno miejsce w placówce wychowania przedszkolnego* oraz P10_A *Liczba ludności na 1 aptekę*) i geologii, w tym osuwisk terenu czy lokalnych podtopień (P11 *występowanie lokalnych podtopień* oraz P11_A *występowanie lokalnych osuwisk*). W woj. śląskim wszystkie 12 wskaźników było stosowanych indywidualnie, jeden raz. Najbardziej charakterystyczne dotyczą: dostępu do ośrodków służby zdrowia i komunikacji publicznej (P5 *średnia odległość od przychodni POZ* oraz P6_A *średnia odległość od przystanku komunikacji publicznej* i P6_B *liczba*



Ryc. 30. Dostępność podstawowych usług opiekuńczych według zastosowania w delimitacji

kursów komunikacji publicznej na dobę w dniu roboczym na 1000 mieszkańców), powierzchni pustostanów (T9_A *lokale niezasiedlone* (m²).

W woj. pomorskim na 30 ogólnie stosowanych wskaźników do analizy kryzysu sfery funkcjonalno-przestrzennej w obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji, 20 było stosowanych przez gminy jeden raz. Wskaźniki dotyczyły często podobnych grup tematycznych związanych z: budynkami objętymi ochroną konserwatora zabytków lub budownictwa komunalnego, które wymaga remontów. Wśród najbardziej charakterystycznych są jednak wskaźniki odnoszące się do intensywności zabudowy (P9 *Procent zabudowy*), szkodliwych materiałów wykończeniowych w budownictwie mieszkaniowym (Ś8_A *Ilość (powierzchnia w m²) azbestu przypadająca na 1 budynek mieszkalny*) i dostępu do podstawowych usług (P10 *Niska dostępność do podstawowych usług lub słaba ich jakość* (km). Dostęp do podstawowych usług jest również obszarem problemowym analizowanym indywidualnie przez gminy w woj. warmińsko-mazurskim. Gminy podjęły tam analizę dostępu do ośrodków służby zdrowia i dostępu do transportu publicznego (P5_A *Liczba gabinetów lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej na 100 mieszkańców* oraz P6_C *Liczba linii autobusowych na 100 mieszkańców*) oraz analizę bezpieczeństwa na drogach publicznych (P14 *Liczba wypadków drogowych na 1 ha*).

2.5. Miary występowania negatywnych zjawisk w sferze technicznej w polskich miastach

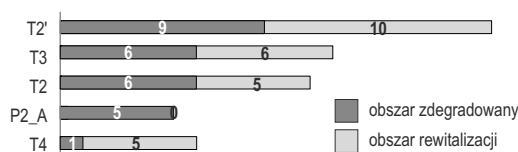
Najbardziej rozpowszechnione wskaźniki spośród stosowanych w gminach do analizy kryzysu sfery technicznej to T2', T2 i T3, tj.:

- *liczba budynków mieszkalnych, zamieszkałych, powstałych przed 1970 r.* (T2' stosowany był 9 razy w ramach analizy obszaru zdegradowanego i 10 razy w ramach analizy obszaru rewitalizacji),
- *przeciętna powierzchnia użytkowa lokalu (mieszkalnego) na osobę* (T3 stosowany 6 razy),
- *udział budynków mieszkalnych wybudowanych przed 1970 r. w ogólnej liczbie budynków* (T2, który był stosowany odpowiednio 6 i 5 razy).

Dodatkowo stosowano też indywidualne, tj.:

- *powierzchnia zieleni urządzonej na 1 tys. mieszkańców* (P2_A stosowany 5 razy w analizie obszarów zdegradowanych),
- *udział procentowy budynków wymagających remontu w ogólnej liczbie budynków* (wskaźnik T4 stosowany odpowiednio 1 i 5 razy) (ryc. 31).

Spośród 62 analizowanych przypadków 15% stosowało wskaźnik T2' do delimitacji obszarów zdegradowanych i 16% gmin do obszarów rewitalizacji. W dalszej kolejności był wskaźnik T3 i T2. Znalazł on zastosowanie w 10% analizowanych gminach. Ze względu na niewielki zakres danych dotyczących tej sfery zrezygnowano z podziału na typowe i indywidualnie stosowane wskaźniki.



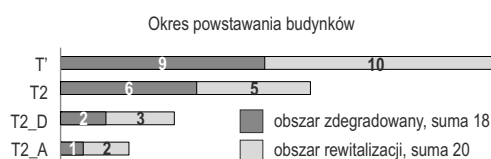
Ryc. 31. Wskaźniki najczęściej stosowane w ramach analizy kryzysu sfery technicznej w delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji

Gminy, przeprowadzając prace związane ze wskazaniem zasięgu przestrzennego obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji, wyszczególniały również wskaźniki, które odnosiły się do następujących grup problemowych:

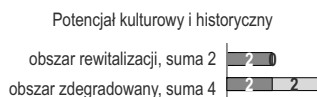
- **określenie okresu powstawania budynków i ich stanu**, na którego analizę składają się cztery różne wskaźniki:
 - **T2** udział budynków mieszkalnych wybudowanych przed 1970 r. w ogólnej liczbie budynków,
 - **T2'** liczba budynków mieszkalnych, zamieszkałych, powstałych przed 1970 r. życia (jest to wskaźnik zbliżony do T2, różnica pomiędzy tymi dwoma wskaźnikami dotyczy odniesienia do ogólnej liczby budynków lub jego braku),
 - **T2_A** liczba budynków powstałych przed 1945 r. (wskaźnik stosowany dla obszaru zdegradowanego w sposób indywidualny przez jedną gminę, dlatego nie znajduje się w zestawieniu sumarycznym (*Ranking 7*) a wyłącznie w rankingach poszczególnych województw),
 - **T2_D** udział budynków wybudowanych przez 1989 r. do ogólnej liczby budynków.

Problematyka stanu budownictwa była łącznie podejmowana 18 razy w ramach obszarów zdegradowanych i 20 w ramach analizy obszarów rewitalizacji (ryc. 32).

- **potencjał kulturowy i historyczny**, który był analizowany w gminach za pomocą dwóch wskaźników (ryc. 33).
 - **P1** udział procentowy zabudowy o charakterze zabytkowym,
 - **P1_C** liczba zabytków wpisana do gminnego rejestru zabytków na 1 km² (wyłącznie dla obszaru zdegradowanego).



Ryc. 32. Okres powstawania budynków i ich stanu według zastosowania w delimitacji



Ryc. 33. Potencjał kulturowy i historyczny według zastosowania

Problematyka potencjału kulturowego była podejmowana w gminach na podstawie analizy ilości zabudowy zabytkowej występującej w obszarze (4 razy dla obszarów zdegradowanych i 2 dla obszarów rewitalizacji).

- **potrzeby remontowe i modernizacyjne**, analizowane przez zastosowanie dwóch wskaźników, tj.:
 - **T4** udział procentowy budynków wymagających remontu w ogólnej liczbie budynków (wskaźnik stosowany dla obszaru zdegradowanego w sposób indywidualny przez jedną gminę,
 - **T4_E** udział budynków komunalnych wymagających remontu w ogólnej liczbie budynków komunalnych.

Wskazane powyżej wskaźniki były podejmowane w gminach 5 razy w delimitacji obszarów zdegradowanych i 9 do wyznaczenia obszarów rewitalizacji. W ramach diagnozy kryzysu w sferze technicznej prowadzono również prace analityczne dotyczące wskazania budynków przeznaczonych do rozbioru, powierzchni użytkowej lokali mieszkaniowych oraz dostępu do infrastruktury technicznej – wodociągów.

Największa liczba gmin zastosowała wskaźnik T2' *liczba budynków mieszkalnych, zamieszkałych, powstałych przed 1970 r.*, a częstotliwość jego zastosowania w analizie obszaru zdegradowanego była taka sama w przedziale od 11 do 50 i powyżej 50 (w sumie 10 gmin), natomiast w analizie obszaru rewitalizacji najczęściej wartość wskaźnika T2 *udział budynków mieszkalnych wybudowanych przed 1970 r. w ich ogólnej liczbie budynków* – przyjmował wartość powyżej 50% (tab. 18).

Wśród wartości wskaźnika T2 *udział budynków mieszkalnych wybudowanych przed 1970 r. w ich ogólnej liczbie budynków*, wskazanego przez gminy, to właśnie przedział wartości powyżej 50% był najczęściej wskazywany dla obszaru zdegradowanego i przedział od 11% do 50% w obszarze rewitalizacji. Z kolei najwięcej gmin wskazało wartość wskaźnika T3 *przeciętna powierzchnia użytkowa lokalu na osobę*, w przedziale od 11m² do 50m² zarówno dla obszaru zdegradowanego, jak i obszaru rewitalizacji, są to jednak częstotliwości zbyt małe, aby mogły służyć do formułowania generalnych wniosków.

W woj. łódzkim w analizie kryzysu sfery technicznej w obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji zastosowano nietypowy i niestandardowy wskaźnik

Tabela 18

Najczęściej występujące wartości wskaźnika T2'

Wskaźnik T2'		
wartość wskaźnika	obszar zdegradowany	obszar rewitalizacji
0 do 10	0	0
11 do 50	5	4
powyżej 50	5	7

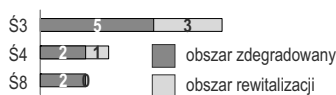
dotyczący spalonych obiektów i ich potrzeb remontowych (T4_A liczba spalonych obiektów wymagających odbudowy). W woj. lubelskim charakterystyczne wskaźniki odnosiły się do standardu zasobu komunalnego (T1_A Liczba lokali (budynków) komunalnych z ogrzewaniem węglowym na 1 tys. mieszkańców oraz T1_B Liczba lokali komunalnych bez łazienek na 1 tys. mieszkańców). Inny nietypowy wskaźnik dotyczy pokrycia obszaru planami miejscowymi (P12 plany miejscowe (%)), który był analizowany w jednej gminie woj. małopolskiego. W woj. śląskim większość wskaźników dotyczy podobnych problemów np. standardu zabudowy i jej wyposażenia w węzły sanitarne oraz infrastrukturę techniczną. Niestandardowe i potencjalnie charakterystyczne dla gmin i regionu wskaźniki odnoszą się głównie do liczby ludności zamieszkującej w lokalach mieszkaniowych (T15_A średnia liczba osób zamieszkujących w mieszkaniu), standardu zabudowy mieszkaniowej (T6 średni wiek budynków mieszkalnych) czy występowania w obszarze zdegradowanym i rewitalizacji pustostanów i ugorów miejskich (T8 pustostany, ugory miejskie, obiekt przeznaczony do rozbiórki). Kolejnym wskaźnikiem, który odnosi się również do zabudowy mieszkaniowej, choć bardziej związany jest z dopłatami jest T5 udział osób, którym przyznano celowy zasiłek na zakup opału w ogólnej licznie ludności, zastosowany w gminie woj. mazowieckiego.

2.6. Miary występowania negatywnych zjawisk w sferze środowiskowej w polskich miastach

Podobnie jak w sferze technicznej nie wyróżniono w tym przypadku typowych i indywidualnie dobieranych wskaźników ze względu na zbyt małą częstotliwość stosowania. Gminy najczęściej podejmowały analizę kryzysu występującego w sferze środowiskowej za pomocą 3 wskaźników – Ś3, Ś4, Ś8, tj.:

- udział procentowy budynków generujących niskie emisje w ogólnej liczbie budynków (wskaźnik Ś3 był podejmowany 5 razy w delimitacji obszarów zdegradowanych i 3 obszarów rewitalizacji),
- udział procentowy budynków włączonych do sieci ciepłowniczej,
- liczba budynków, w których jeszcze nie zdemontowano azbestu na mieszkańca (wskaźnik Ś8 był stosowany 2 razy w obszarach zdegradowanych) (ryc. 34).

Wśród trzech najczęściej stosowanych w gminach wskaźników do analizy kryzysu sfery środowiskowej preferowany był zwłaszcza wskaźnik Ś3. Był on podejmowany w 8% przypadków gmin dokonujących delimitacji obszaru zdegradowanego



Ryc. 34. Wskaźniki najczęściej stosowane w ramach analizy kryzysu sfery środowiskowej w delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji

i w 5% przypadków gmin podejmujących prace związane z wyznaczeniem obszaru rewitalizacji.

Analiza wskaźnikowa poziomu i stopnia degradacji sfery środowiskowej, nie była podejmowana zbyt często i wieloaspektowo w gminach. Wskaźniki pozwalające na analizę kryzysu tej sfery zostały w większości ujęte w ramach analizy kryzysu sfery funkcjonalno-przestrzennej lub technicznej, a sfery te przenikały się w gminach.

Do analizy kryzysu sfery środowiskowej zarówno w ramach delimitacji obszarów zdegradowanych, jak i obszarów rewitalizacji w gminach, najczęściej stosowano wskaźnik *Ś3 udział procentowy budynków generujących niskie emisje w ogólnej liczbie budynków*. Wśród najczęściej przyjmowanych wartości wskaźnika *Ś3* najwięcej gmin wskazało na wartość/ udział powyżej 50%. Takich gmin było 5. W dalszej kolejności gminy wskazywały na wartość mieszczącą się w przedziale od 11% do 50% (2 gminy).

Wśród indywidualnie stosowanych wskaźników w analizie kryzysu sfery środowiskowej w ramach diagnozy i delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji jest m.in. zużycie wody (*Ś7 zużycie wody na 1 mieszkańca w dm³*). Wskaźnik był analizowany w gminie woj. łódzkiego. W woj. pomorskim jedna z gmin zastosowała w analizie kryzysu sfery środowiskowej wskaźnik dotyczący gęstości zaludnienia (*P7 gęstość zaludnienia na 1 km²*) oraz niskoemisyjności systemów grzewczych (*Ś3_A Ilość systemów grzewczych generujących niskie emisje w przeliczeniu na 1ha*), a w woj. warmińsko-mazurskim wskaźnik dotyczący powierzchni terenów zielonych (*P2_C Powierzchnia terenów zielonych w ha na 100 mieszkańców*).

Podsumowanie

Synteza doświadczeń z wymienionych okresów jest trudna wobec tak istotnych różnic, ale podstawowy wniosek z niej płynący jest pozytywny. System programowania rewitalizacji w Polsce podlega stopniowej ewolucji, w której stopniowo korygowane są niedostatki metodyczne. Ważnym elementem ewolucji było wprowadzenie w latach 2007-2013 standaryzacji wskaźników stosowanych przez miasta w wyznaczaniu obszarów zdegradowanych, na których planowano działania z zakresu mieszkalnictwa. Był to wymóg wynikający z art. 47 Rozporządzenia WE Nr 1828/2006, a IZ RPO wyraźnie rozgraniczały te wymogi od bardziej liberalnych zasad przewidzianych dla gmin, w których planowano działania z szeroko rozumianej rewitalizacji z pominięciem projektów mieszkaniowych współfinansowanych ze środków UE. Lista wskaźników została wystandaryzowana na poziomie krajowym i przedstawiona potencjalnym beneficjentom w formie *Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa*. Chociaż IZ RPO miały możliwość dostosowania puli wskaźników do specyfiki regionów, tylko dwa województwa skorzystały z możliwości profilowania – lubelskie, wskazując trzy preferowane wskaźniki i śląskie, wskazując dwa obligatoryjne i trzeci fakultatywny.

W pozostałych wystąpiła standaryzacja, której efektem było zastosowanie w programach rewitalizacji ograniczonej liczby wskaźników. Do najpopularniejszych należały właśnie wskaźniki z *Wytycznych MRR*. Zdarzało się wykorzystanie wskaźników przypisanych w wytycznych regionalnych kryteriom z Rozporządzenia (WE) nr 1828/2006 (np. *saldo migracji, dynamika zmian liczby ludności, liczba młodzieży niekontynuującej nauki*). Należało to jednak do rzadkości, ponieważ miasta miały trudności z pozyskaniem odpowiednich danych. IZ RPO pozwalały także, aby wartości wskaźników podawane były zbiorczo dla całych gmin lub dla miast w ich granicach administracyjnych. Brakowało więc wskaźników specyficznych, pokazujących potencjał obszaru do rewitalizacji i występujące tam problemy. Standaryzacja wskaźników okazała się ślepy m zaułkiem.

Kolejny z analizowanych okresów przyniósł znaczną zmianę podejścia. W *Wytycznych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* podano zasady programowania rewitalizacji i wyznaczania obszarów zdegradowanych oraz obszarów rewitalizacji, nie wskazując jednocześnie ram metodologicznych. U podstaw tego podejścia legło założenie o indywidualnych potrzebach mieszkańców obszarów zdegradowanych w różnych miastach w Polsce i konieczność dopasowania planowanych działań do tej indywidualnej specyfiki. Równoległe z opracowaniem ministerialnych wytycznych powstały wytyczne regionalne w woj. pomorskim, w którym narzucono podejście do delimitacji obszarów zarówno w odniesieniu do agregacji danych, jak i listy wskaźników obligatoryjnych z dopuszczonym marginesem dowolności na poziomie wskaźników fakultatywnych.

W Instytucie Rozwoju Miast przeprowadzono w pierwszym półroczu 2016 r. badanie ankietowe, którego celem było zbadanie stanu zaawansowania polskich miast w zakresie opracowywania programów rewitalizacji, a szczególnie wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji. Rezultatem badania są wnioski potwierdzające skorzystanie przez miasta, które w pierwszej kolejności dokonały delimitacji obszarów rewitalizacji z możliwości indywidualizacji podejścia do wyznaczania tych obszarów, którą wprowadziły *Wytyczne* i *Ustawa*. Pierwsza część badania – testowa – została zrealizowana w miastach woj. pomorskiego, ponieważ właśnie w nim proces delimitacji obszarów zdegradowanych i rewitalizacji był wówczas najbardziej zaawansowany. Miasta przygotowywały delimitacje jeszcze zanim pojawiły się wytyczne na poziomie krajowym, bazując na wytycznych regionalnych. Efektem przyjęcia jednolitych reguł jest unifikacja podejść w tym regionie, co wydaje się być wnioskiem banalnym, ale jego konsekwencje mogą mieć istotne skutki. Miasta sporadycznie korzystały z innych niż standardowe wskaźniki, a efektem mogą być standardowe projekty podobne do tych w poprzedniej perspektywie finansowej, ponieważ władze lokalne nie mają dokładnego rozpoznania potrzeb mieszkańców.

W grupie gmin spoza woj. pomorskiego, które zakończyły delimitację widoczne było dużo większe zróżnicowanie podejść, zarówno w odniesieniu do wybranej metody delimitacji, jak i stosowanych wskaźników. Opracowane dokumenty często

bazowały na wskaźnikach dobranych indywidualnie do potrzeb gmin, zróżnicowanych, a bariera pozyskania danych powoli nikła. Zresztą, jak pokazały wyniki badania, tylko od determinacji władzy lokalnej zależy, czy dane będą pozyskane, a wymóg dokładnej charakterystyki konkretnego obszaru nie w zestawieniu z całym miastem, ale z porównywalnymi obszarami skłania do analizowania danych w zróżnicowaniu wewnątrzmijskim. Wraz z upowszechnieniem tego podejścia znika więc i bariera w pozyskiwaniu danych. Nie znaczy to jednak, że z tym procesem nie wiążą się już trudności – ciągle sprawia gminom problemy anonimizacja danych i opracowanie danych wrażliwych, ale stopniowo i te trudności będzie można pokonać, jeśli będą upowszechniane dobre praktyki w tym zakresie. Przedstawienie pierwszych podejść do delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w polskich miastach jest punktem wyjścia do ich stałego monitorowania i dalszych obserwacji ewolucji podejścia na poziomie lokalnym,

Literatura

- KPM*, 2015, *Krajowa Polityka Miejska 2023*. Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w 20 października 2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa: 78.
- MRR*, 2008, *Wtyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa*, Warszawa: 7.
- MIR*, 2015, *Krajowa Polityka Miejska 2023*, Warszawa: 79.
- NIK*, 2016, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast. Informacje o wynikach kontroli*, KIN.410.006.00.2015, Warszawa: 8.
- Siemiński W., Topczewska T., 2009, *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004-2008*. Difin, Warszawa: 26.