

Metodologia wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Miasta Gliwice

Opracowanie:

Akademia WSB w Dąbrowie Górniczej

Biuro Rozwoju Miasta - Urząd Miejski w Gliwicach

Gliwice, sierpień 2023

Opis metodologii delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Wyznaczenie obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji stanowi pierwszy z kluczowych etapów złożonego procesu opracowania Gminnego Programu Rewitalizacji. Pojęcie rewitalizacji a także definicje obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wyznaczone są przez Ustawę o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku. W świetle wzmiankowanej ustawy rewitalizacja rozumiana jest jako proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji.

Ustawa rozstrzyga, że:

- **obszar zdegradowany** to obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, wysokiej liczby mieszkańców będących osobami ze szczególnymi potrzebami, (...), niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, w którym ponadto występuje co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk:
 - gospodarczych, w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw,
 - środowiskowych, w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska.
 - przestrzenno-funkcjonalnych, w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niedostosowania infrastruktury do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych,
 - technicznych, w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niefunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności, ochrony;
- **obszar rewitalizacji** – obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk (o których mowa w przypadku obszaru zdegradowanego), na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację.

Ustawa wprowadza ważne ograniczenie dotyczące obszaru rewitalizacji. Obszar ten nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy.

W celu opracowania diagnoz służących wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz sporządzeniu albo zmianie gminnego programu rewitalizacji należy wykonać analizy, w których wykorzystuje się **obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze** dostosowane do lokalnych uwarunkowań. Obiektywność i weryfikowalność oznacza, że proces delimitacji musi zostać oparty przede wszystkim na danych ilościowych – odpowiednio zgromadzonych i przetworzonych.

Wynikająca z ustawy charakterystyka obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a w szczególności cechy, które decydują o zaliczeniu części miasta do obszaru zdegradowanego stały się podstawą do przyjęcia zbioru danych wykorzystanych do wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Ustalając zbiór danych kierowano się trzema kryteriami:

- dostępności danych, w tym z uwzględnieniem ciągłości dostępu zapewniającego korzystanie z analogicznych danych w przyszłości (co jest szczególnie istotne z punktu widzenia monitorowania zmian zachodzących na obszarze rewitalizacji),
- wiarygodności danych,
- adekwatności danych z punktu widzenia sytuacji miasta i problemów, które wymagają rozwiązania w procesie rewitalizacji.

Jakkolwiek delimitacja obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji była oparta na danych ilościowych to równie ważne było wykorzystanie narzędzi jakościowych. W ramach wykonanych prac przeprowadzono cykl warsztatów, w których wzięły udział podmioty reprezentujące różne sektory i środowiska w mieście. Celem warsztatów było:

- wskazanie części miasta, w których występują specyficzne problemy społeczne,
- wskazanie źródeł informacji do wykorzystania w procesie delimitacji, w szczególności zbiorów danych ilościowych użytecznych w tym zakresie.

Ponadto, zrealizowana została ankieta (w formie papierowej i elektronicznej) umożliwiająca mieszkańcom wypowiedzenie się na temat problemów występujących w mieście.

Rozpoznanie dostępnych źródeł informacji oraz określenie kluczowych problemów rewitalizacyjnych zbudowało podstawę dla stworzenia zbioru danych na potrzeby delimitacji. Zgodnie z ustawą uwzględniono podzbiory danych opisujące problemy:

- społeczne,
- gospodarcze,
- środowiskowe,
- przestrzenno-funkcjonalne,
- techniczne

Ze względu na współczesne rozumienie procesu rewitalizacji, w tym dyktowane przez Ustawę o rewitalizacji, jako procesu przede wszystkim społecznego w przyjętym zbiorze danych dominują wskaźniki społeczne. Przyjęte dane – ze względu na sposób oddziaływania na sytuację obszaru i zamieszkujących go mieszkańców – zostały podzielone na:

- stymulanty – intensyfikujące problemy,
- destymulanty – osłabiające intensywność problemów.

Diagnoza delimitacyjna stanowi pierwszy krok w przygotowaniu Gminnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Gliwice. Jako główne założenie tego opracowania przyjęto wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Gliwice. Jak to zostało zaznaczone wcześniej, niniejsza analiza została przeprowadzona zgodnie z przepisami ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r.

Obszar zdegradowany wyznaczono w podziale na jednostki analityczne odpowiadające dzielnicom miasta Gliwice.

Stosując wymienione wcześniej zasady dostępności, wiarygodności oraz adekwatności danych sięgnięto do różnych źródeł informacji.

Do zagadnień problemowych w wymiarze społecznym wybrano wskaźniki z zakresu pomocy społecznej, bezpieczeństwa oraz aktywności obywatelskiej za 2022 rok. Wskaźniki z pomocy społecznej dotyczyły osób, którym przyznano świadczenie ze względu na bezrobocie, długotrwałą lub ciężką chorobę, niepełnosprawność i ubóstwo. Były to cztery najczęściej występujące powody przyznania świadczeń w mieście Gliwice. Bezpieczeństwo zostało zmierzone liczbą interwencji policji w 2022 roku. Aktywność obywatelską zbadano liczbą projektów zgłoszonych do Budżetu Obywatelskiego w 2022 roku.

Problemy gospodarcze zdiagnozowano liczbą aktywnych działalności gospodarczych na 100 mieszkańców dzielnicy. Dane pochodzą z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

Wymiar problemów środowiskowych reprezentują wskaźniki udziału powierzchni zielonych oraz udziału terenów zdegradowanych. Na powierzchnie zielone składają się głównie parki i lasy.

Wymiar problemów przestrzenno-funkcjonalnych charakteryzują wskaźniki liczby przedszkoli oraz szkół na 100 mieszkańców dzielnicy, a także liczba ludności na 1 km² terenów mieszkaniowych, które zostały sklasyfikowane w Bazie Obiektów Topograficznych.

Wymiar problemów technicznych charakteryzują wskaźniki z udziałem budynków gminnych w złym stanie technicznym, udział zabudowy mieszkaniowej w powierzchni ogółem oraz liczby obiektów zabytkowych chronionych w MPZP.

Duża liczba różnorodnych danych w poszczególnych wymiarach wymagała przeprowadzenia kolejnych działań prowadzących do stworzenia jednolitych wskaźników (integrujących wykorzystywane dane) pokazujących w syntetyczny sposób natężenie problemów w poszczególnych częściach miasta. Wykorzystywane dane mają różnorodny charakter, operują innymi miarami, odmienna jest skala zróżnicowań między dzielnicami wyrażana przez te dane. Stąd też konieczne było przeprowadzenie procesu tzw. unitaryzacji (standaryzacji) danych. Celem tego procesu jest doprowadzenie do sytuacji, w której można porównywać dane posiadające różne wielkości jednostek. Unitaryzacja polega na działaniu, w którym wartość zmiennej lub jej odległość od jednego z kresów zmienności jest dzielona przez rozstęp (różnicę między największą a najmniejszą wartością danych w zbiorze). W wyniku unitaryzacji każda kategoria danych jest sprowadzana do zbioru wartości z przedziału (0;1).

Wskaźniki o charakterze negatywnym zostały poddane unitaryzacji jako stymulanty, a wskaźniki o charakterze pozytywnym jako destymulanty.

W poszczególnych wymiarach problemów każdemu wskaźnikowi przyporządkowano odpowiednie wagi. Wagi ustalono m. in. przy wykorzystaniu badań jakościowych (warsztatów i ankiet, w trakcie których identyfikowano skalę i rozmieszczenie odczuwanych problemów w mieście). Po wyznaczeniu odpowiednich wag poszczególnym wskaźnikom w danej grupie zostały wyznaczone wskaźniki syntetyczne. Wskaźniki syntetyczne obrazują problemy społeczne, gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne i techniczne.

Dane, które zostały wykorzystane w procesie delimitacji dla opisu poszczególnych problemów, zaklasyfikowanie danych jako stymulantę lub destymulantę, metodę obliczania wskaźnika syntetycznego wraz z przyjętymi wagami przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 1 Wskaźniki według obszarów problemów

Obszar problemów	Wskaźniki	Charakter wskaźnika	Metoda obliczania
społecznych	a) Liczba osób, którym przyznano świadczenie ze względu na bezrobocie lub bierność zawodową	a) Negatywny – stymulanta	Wskaźnik syntetyczny = $\left(\frac{(a+b+c+d)}{4} \cdot 0,5\right) + \left(\frac{(e+f+g+h)}{4} \cdot 0,5\right) \cdot 0,7 + \left(\frac{(i+j)}{2} \cdot 0,2\right) + \left(\frac{(k+l)}{2} \cdot 0,1\right)$
	b) Liczba osób, którym przyznano świadczenie ze względu na długotrwałą lub ciężką chorobę	b) Negatywny – stymulanta	
	c) Liczba osób, którym przyznano świadczenie ze względu na niepełnosprawność	c) Negatywny – stymulanta	
	d) Liczba osób, którym przyznano świadczenie ze względu na Ubóstwo	d) Negatywny – stymulanta	
	e) Liczba osób, którym przyznano świadczenie ze względu na bezrobocie lub bierność zawodową na 100 mieszkańców	e) Negatywny – stymulanta	
	f) Liczba osób, którym przyznano świadczenie ze względu na długotrwałą lub ciężką chorobę na 100 mieszkańców	f) Negatywny – stymulanta	
	g) Liczba osób, którym przyznano świadczenie ze względu na niepełnosprawność na 100 mieszkańców	g) Negatywny – stymulanta	
	h) Liczba osób, którym przyznano świadczenie ze względu na ubóstwo na 100 mieszkańców	h) Negatywny – stymulanta	
	i) Interwencje policji w 3 kwartałach 2022 roku	i) Negatywny – stymulanta	
	j) Interwencje policji 3 kwartałach 2022 roku na 100 mieszkańców	j) Negatywny – stymulanta	
	k) Liczba zgłoszonych projektów w budżecie obywatelskim w 2022 roku	k) Pozytywny – destymulanta	
	l) Liczba zgłoszonych projektów w budżecie obywatelskim na 100 mieszkańców w 2022 roku	l) Pozytywny - destymulanta	

gospodarczych	Liczba działalności gospodarczych na 100 mieszkańców	Pozytywny - destymulanta	Wskaźnik syntetyczny = wskaźnik podstawowy
środowiskowych	a) Udział powierzchni zielonych w powierzchni ogółem b) Udział terenów zdegradowanych przemysłowych w powierzchni ogółem	a) Pozytywny – destymulanta b) Negatywny - stymulanta	Wskaźnik syntetyczny = $(a*0,5)+(b*0,5)$
przestrzenno-funkcjonalnym	a) Liczba przedszkoli na 100 mieszkańców b) Liczba szkół podstawowych na 100 mieszkańców c) Ludność na 1 km ² terenów mieszkaniowych	a) Pozytywny – destymulanta b) Pozytywny – destymulanta c) Negatywny - stymulanta	Wskaźnik syntetyczny = $(a*0,35)+ (b*0,35)+ (c*0,30)$
technicznych	a) Udział powierzchni zabudowy mieszkaniowej w powierzchni ogółem b) udział budynków komunalnych w pogorszonym stanie technicznym c) liczba obiektów zabytkowych chronionych w MPZP na 100 mieszkańców	a) negatywny – stymulanta b) negatywny – stymulanta c) negatywny - stymulanta	Wskaźnik syntetyczny = $(a*0,4)+ (b*0,4)+(c*0,2)$

Pierwszy etap właściwej delimitacji obszaru zdegradowanego – zgodnie z zapisami Ustawy o rewitalizacji – polegał na zidentyfikowaniu przestrzennych różnicowań w natężeniu problemów społecznych. W drugim etapie rozpoznano, czy ponadprzeciętnej skali problemów społecznych towarzyszą inne problemy (z czterech pozostałych obszarów problemowych). Do uznania pewnej części miasta za obszar zdegradowany wymagane jest występowanie istotnych problemów społecznych oraz ponadprzeciętnej skali co najmniej jednego z pozostałych typów problemów.

Do obszaru zdegradowanego zaliczono obszary dzielnic ze wskaźnikiem społecznym wyższym niż 0,27277 oraz co najmniej jednym wskaźnikiem z ponadprzeciętną wartością.

Tabela 2 Wartość wskaźników dla dzielnic Gliwic

nazwa dzielnicy	wskaźnik społeczny	wskaźnik gospodarczy	wskaźnik środowiskowy	wskaźnik przestrzenno-funkcjonalny	wskaźnik techniczny
KOPERNIKA	0,2116234	0,88214279	0,487690502	0,837566492	0,182940736
ŻERNIKI	0,1261043	0,56460149	0,341638541	0,494064846	0,455852602
BRZEZINKA	0,0773463	0,73647229	0,439046456	0,246371492	0,589096373
OBROŃCÓW POKOJU	0,1652237	0,80672092	0	0,464606706	0,109149504
ŁABĘDY	0,3499652	0,85947163	0,415971675	0,582108617	0,170170875
CZECHOWICE	0,1340853	0,64288174	0,415892312	0,67	0,093970289
WILCZE GARDŁO	0,0816418	0,82130197	0,323277548	0,038289084	0,866666667
LIGOTA ZABRSKA	0,2764835	0,62445185	0,67507104	0,578302338	0,206403115
POLITECHNIKA	0,2875769	0,64889819	0,439765235	0,97	0,60184126
BAILDONA	0,5187183	0,75043568	0,58071789	0,585089942	0,406497425
WÓJTOWA WIEŚ	0,1855352	0,61450753	0,500608288	0,393260167	0,358326766
OSTROPA	0,1119716	0,70962708	0,52834009	0,32340219	0,211687355
ZATORZE	0,4167271	0,79369129	0,275039178	0,730859889	0,319111109
BOJKÓW	0,6145656	0,78055831	0,508156195	0,545187269	0,073395511
SIKORNIK	0,5395357	0,81756079	0,498669021	0,647630253	0,287199078
TRYNEK	0,4882647	0,81425404	0,681985705	0,684502232	0,26949603
SOŚNICA	0,2827796	1	1	0,688387667	0,571471987
ŚRÓDMIEŚCIE	0,5557787	0	0,473294216	0,62642262	0,623703308
WOJSKA POLSKIEGO	0,3922929	0,64862857	0,48965943	0,628032788	0,385531574
SZOBISZOWICE	0,6202062	0,78639974	0,497977263	0,476034419	0,453403588
STARE GLIWICE	0,2411413	0,71577108	0,411930166	0,408004438	0,165809142

Finalnie, w ramach obszaru zdegradowanego wyznaczono obszar rewitalizacji

Na załączonych mapach zaznaczono obszar zdegradowany oraz obszar rewitalizacji, czyli – zgodnie z Ustawą o rewitalizacji – obszar cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk (o których mowa w przypadku obszaru zdegradowanego), na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację.

Podkreślić należy, że o zaliczeniu określonych terenów do obszaru rewitalizacji decyduje porównanie ze „średnią” dla całego miasta. W przypadku Gliwic nie można mówić o obszarach głębokiej zapaści porównywalnej z szeregiem innych miast w regionie. Świadczą o tym chociażby relatywnie niskie wskaźniki ilustrujące zjawisko bezrobocia.

Delimitacja obszaru rewitalizacji stanowi podstawę dla kolejnych prac nad Gminnym Programem Rewitalizacji. W ich ramach prowadzona będzie pogłębiona diagnoza problemów, w tym z wykorzystaniem narzędzi umożliwiających udział mieszkańców obszaru w tym procesie; następnie określone zostaną wizja i cele rewitalizacji oraz zbiór przedsięwzięć rewitalizacyjnych wraz z ich podstawowymi charakterystykami. Zakres kolejnych prac nad GPR również jest zdeterminowany przez Ustawę o rewitalizacji.