

Agnieszka RZEŃCA*, Ewa M. BORYCZKA**,
Barbara SKÓRZAK***, Katarzyna PLESIŃSKA****

DIAGNOZOWANIE POTRZEB LOKALNYCH W PROGRAMIE REWITALIZACJI PRZYKŁAD MIASTA I GMINY UNIEJÓW

Zarys treści: Rewitalizacja, jest jednym z kluczowych obszarów aktywności samorządu terytorialnego w okresie programowania unijnego 2014–2020, koncentruje się na poprawie jakości życia społeczności lokalnej i budowaniu lokalnych zasobów poprzez kompleksowe działania na zdegradowanych społecznie i gospodarczo obszarach. Dla zapewnienia skuteczności działań rewitalizacyjnych opracowuje się programy rewitalizacji, które mogą być przygotowywane na podstawie *Ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku* (Gminne Programy Rewitalizacji) lub na podstawie wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 (Lokalne Programy Rewitalizacji). Oba typy programów mają podobną strukturę, a punktem wyjścia do ich przygotowania jest szczegółowa i wielokryterialna analiza stanu jednostki terytorialnej (diagnoza) uwzględniająca różnorodne aspekty jej funkcjonowania.

Przedmiotem artykułu jest program rewitalizacji, który jest nowym i istotnym instrumentem stymulowania procesów rewitalizacji w samorządach oraz pozyskiwania środków finansowych na realizację działań rewitalizacyjnych. Celem głównym artykułu jest określenie zakresu merytorycznego części diagnostycznej programu rewitalizacji oraz wskazanie źródeł informacji i danych stanowiących podstawę analizy. Studium przypadku stanowi miasto i gmina Uniejów.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, program rewitalizacji, diagnoza stanu, Uniejów

* Agnieszka Rzeńca, dr, adiunkt, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39, 90-214 Łódź, e-mail: agnieszka.rzenca@uni.lodz.pl.

** Ewa M. Boryczka, asystent, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39, 90-214 Łódź,

*** Barbara Skórzak, student kierunku Gospodarka przestrzenna (II stopień studiów), SKN SPATIUM, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki,

**** Katarzyna Plesińska, student kierunku Gospodarka przestrzenna (II stopień studiów), SKN SPATIUM, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.

WPROWADZENIE

Rewitalizacja jest jednym z kluczowych obszarów aktywności samorządu terytorialnego w okresie programowania 2014–2020, a koncentruje się na poprawie jakości życia społeczności lokalnej i budowaniu lokalnych zasobów poprzez kompleksowe działania na zdegradowanych społecznie i gospodarczo obszarach. Jej istotą jest długofalowe spojrzenie na procesy rozwoju, a kluczowym celem wyprzedzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez przedsięwzięcia całościowe (integrujące interwencję na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, a także kultury tożsamości oraz dziedzictwa), skoncentrowane terytorialnie i prowadzone we współpracy z lokalną społecznością, w sposób zaplanowany oraz zintegrowany¹. Rewitalizacja charakteryzuje się wielopodmiotowością działania, którego fundamentem jest współpraca oparta na partnerstwie i partycypacji społecznej, aktywizacja wielu podmiotów oraz silna koordynacja działań podmiotów aktywnie działających na rzecz rewitalizacji. Projektowane działania rewitalizacyjne w zniszczonych i dysfunkcyjnych fragmentach gminy (miasta), przy współdziałaniu społeczności lokalnej, mają spowodować ożywienie społeczno-gospodarcze oraz rozwój aktywności i funkcji wcześniej nie występujących na danym terenie.

Doświadczenia polskich samorządów wskazują, iż dotychczas rewitalizacja pojmowana była jednowymiarowo, głównie przez pryzmat modernizacji i rewaloryzacji budynków, ograniczała się do działań technicznych oraz infrastrukturalnych w obrębie pojedynczych obiektów i wyizolowanych przestrzeni. Z czasem jednak zaczęto zwracać uwagę na fakt, że rewitalizacja jest procesem odnoszący się także do innych sfer funkcjonowania miasta². Rewitalizację zaczęto definiować nie przez pryzmat działań remontowo-modernizacyjnych, ale sekwencję synchronizowanych działań w sferze społecznej, gospodarczej, przestrzennej i środowiskowej. Reorientacja podejścia do procesów rewitalizacji wyeksponowała rolę kompleksowego i interdyscyplinarnego projektowania działań, gdyż tylko takie mogą doprowadzić do uzyskania oczekiwanego efektu jakim jest ożywienie społeczno-gospodarcze zdegradowanego obszaru, minimalizacji negatywnych zjawisk i procesów oraz zahamowanie procesów suburbanizacji poprzez tworzenie odpowiednich i konkurencyjnych warunków do mieszkania, pracy i rekreacji w śródmieściu (w centrum jednostek osadniczych, obszarach kluczowych dla gmin)³. Zakłada się, że proces rewitalizacji przebiega najefektywniej i przyczynia się do osiągnięcia oczekiwanych rezultatów, gdy działania są skoordynowane oraz uwzględniają wszystkie wymiary funkcjonowania gminy (miasta)⁴.

¹ Narodowy Plan Rewitalizacji 2022. Założenia; MIiR 2014, s. 4, <http://mib.gov.pl/files/0/1796888/ narodowyPlanRewitalizacjiZalozenia062014.pdf> (dostęp: 03.03.2017).

² S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich – zagadnienia teoretyczne*, Wyd. UŁ, Łódź 2011, s. 13.

³ S. Kozłowski, A. Wojnarowska, *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich – zagadnienia teoretyczne*, Wyd. UŁ, Łódź 2011, s. 18.

⁴ E. Boryczka, *Rewitalizacja miast*, [w:] *EkoMiasto#Zarządzanie – Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*, red. Z. Przygodzki, Wyd. UŁ, Łódź 2010, s. 170.

Powyższe podejście do procesu rewitalizacji stało się podstawą opracowania pierwszej w Polsce ustawy o rewitalizacji⁵, a w konsekwencji wskazania instrumentów dedykowanych jednostkom samorządu terytorialnego do przeprowadzenia kompleksowych projektów rewitalizacyjnych. Dla zapewnienia skuteczności działań rewitalizacyjnych opracowuje się programy rewitalizacji, które mogą być przygotowywane na podstawie ustawy (Gminne Programy Rewitalizacji) lub na podstawie wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 (Lokalne Programy Rewitalizacji). Oba typy programów mają podobną budowę oraz strukturę, a punktem wyjścia do ich przygotowania jest szczegółowa i wielokryterialna analiza stanu jednostki terytorialnej (diagnoza) uwzględniająca różnorodne aspekty jej funkcjonowania. Jest ona kluczowa dla zaplanowania procesu rewitalizacji tj. wyznaczenia celów i kierunków działań oraz podstawowych i uzupełniających projektów rewitalizacyjnych, jak również określenia systemu zarządzania procesem rewitalizacji oraz jego monitorowania.

Przedmiotem artykułu jest program rewitalizacji, który jest nowym i istotnym instrumentem stymulowania procesów rewitalizacji w samorządach oraz pozyskiwania środków finansowych na realizację działań rewitalizacyjnych. Główna uwaga autorów artykułu skoncentrowana jest na problematyce przygotowania części diagnostycznej programów rewitalizacji, której rzetelne opracowanie ma wpływ na zaprojektowanie procesu rewitalizacji oraz osiągnięcie zakładanych rezultatów (efektów) działań rewitalizacyjnych. Celem głównym artykułu jest określenie zakresu merytorycznego części diagnostycznej programu rewitalizacji oraz wskazanie źródeł informacji i danych stanowiący podstawę analizy. Studium przypadku stanowi miasto i gmina Uniejów.

Dla realizacji zakładanego celu wykorzystano najnowsze pozycje literaturowe w zakresie rewitalizacji i planowania strategicznego oraz różnych form partycypacji społecznej. Wykorzystano także akty prawa m.in. ustawę o rewitalizacji, wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020, czy Krajową Politykę Miejską oraz Narodowy Plan Rewitalizacji 2022. Ponadto doświadczenia zdobyte podczas opracowywania Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy i Miasta Uniejów na lata 2017–2025 (LPRGMU 2025) oraz przeprowadzanie konsultacji społecznych przy przygotowywaniu LPRGMU 2025, dały możliwość szerszego spojrzenia na opisywane zagadnienie.

NOWE SPOJRZENIE NA PROCES REWITALIZACJI W PERSPEKTYWIE UNIJNEJ 2014–2010

Projektowanie procesów rewitalizacji w Polsce przez wiele lat odbywało się bez podstaw i rozwiązań prawno-organizacyjnych. Poprawa jakości przestrzeni publicznej i chęć jej modernizacji była impulsem do podejmowania działań

⁵ Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku (Dz.U. 2015, poz. 1777).

naprawczych w wielu gminach (miastach), podczas których koncentrowano się głównie na działaniach modernizacyjno-budowlanych. Równocześnie podejmowano próby opracowania dokumentu prawnego, który pozwoliłby na traktowanie rewitalizacji jako kompleksowego procesu, jak również wskazywałby instrumenty niezbędne dla realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Dopiero Ustawa o rewitalizacji z 2015 r. oraz opracowane w tym samym roku Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 pozwoliły na traktowanie procesu rewitalizacji jako kompleksowych i wieloaspektowych działań w sferze nie tylko przestrzennej i technicznej, ale także społecznej, gospodarczej oraz środowiskowej⁶. Powyższe dokumenty dały podstawy do przygotowania wystandaryzowanych programów rewitalizacji w oparciu o określone zasady oraz wykorzystania instrumentów prawnych i organizacyjnych umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów tj. ożywienie społeczno-gospodarcze obszarów zdegradowanych w gminie (mieście) W efekcie jednostki samorządu terytorialnego mogły przystąpić do opracowania programów rewitalizacji i wyboru ścieżki procedowania tego dokumentu.

Program rewitalizacji może być przygotowany na podstawie jednej z dwóch podstaw prawnych. Gminy mogą przygotować Gminny Program Rewitalizacji na podstawie ustawy o rewitalizacji lub Lokalny Program Rewitalizacji w oparciu o wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020. Co do zasady, programy są niemal identyczne, co pozwala zachować ich jednolitość, a w konsekwencji zakładaną skuteczność. Należy jednak zaznaczyć, że to Gminy Program Rewitalizacyjnych jest uważany za bardziej zaawansowany i złożony instrument planistyczny, dający możliwość zastosowania większej liczby instrumentów prawno-organizacyjnych procesu rewitalizacji, a tym samym charakteryzujący się dłuższym czasem opracowania oraz uchwalenia. Wybór podstawy prawnej, na której zostanie przygotowany program rewitalizacji dla danej jednostki samorządu terytorialnego, jest uwarunkowany takimi czynnikami jak m.in.: wielkość obszaru zdegradowanego oraz rewitalizacji, natężeniem występowania poszczególnych zjawisk kryzysowych, panujących uwarunkowań polityczno-organizacyjnych i kondycji ekonomicznej jednostki samorządowej, jak również dotychczasowe doświadczenia w zakresie realizacji procesów rewitalizacji. Niezależnie od przyjętego typu programu rewitalizacji, głównym jego celem jest zapewnienie wieloaspektowych i zintegrowanych działań rewitalizacyjnych. Przygotowanie programu rewitalizacji opiera się na czterech podstawowych zasadach tj.: kompleksowości, koncentracji, komplementarności oraz partnerstwa i partycypacji, które mają zapewnić spójności i efektywność działań rewitalizacyjnych (ryc. 1).

⁶ E. Boryczka, *Rewitalizacja miast*, [w:], Z. Przygodzki, *EkoMiasto#Zarządzanie – Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*, Wyd. UŁ, Łódź 2010, s. 169–170.



Ryc. 1. Zasady przygotowywania Programów Rewitalizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/6107/Wytyczne_dot_rewitalizacji_zatwierdzone_3VII2015.pdf (dostęp: 18.04.2015).

Oba typy dokumentów mają podobną strukturę, na którą składa się: szczegółowa diagnoza stanu jednostki terytorialnej będąca podstawą identyfikacji zjawisk kryzysowych i delimitacji obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji, wizja stanu, który ma zostać osiągnięty po rewitalizacji, opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, szacunkowe ramy finansowe przedsięwzięć rewitalizacyjnych, prezentacja mechanizmów integrowania działań oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych, system monitorowania i oceny przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz opis mechanizmów włączenia mieszkańców w proces rewitalizacji.

ROLA DIAGNOZY W PROJEKTOWANIU PROGRAMU REWITALIZACJI

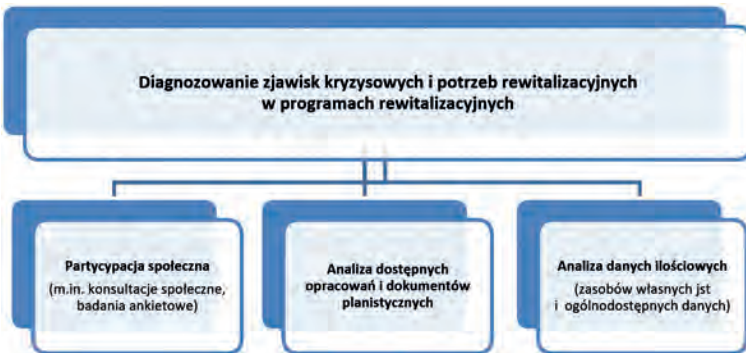
Diagnoza stanu to kompleksowa analiza stanu jednostki terytorialnej przygotowywana dla wszystkich dokumentów strategicznych. Na jej podstawie projektuje się kolejne elementy dokumentu strategicznego oraz wskazuje kluczowe działania. Diagnoza jest działaniem polegającym na inwentaryzacji zasobów jednostki terytorialnej, wskazaniu kluczowych zjawisk, procesów i zależności oraz identyfikacji problemów. Stanowi ona swego rodzaju rozpoznanie sytuacji zastanej w analizowanej jednostce samorządu terytorialnego i w kompleksowy sposób charakteryzuje gminę. Diagnoza to zbiór wiedzy o danej jednostce z różnych obszarów tj. przyrodniczego, kulturowego, gospodarczego oraz społecznego. Na podstawie zebranych informacji możemy zidentyfikować silne i słabe strony jednostki oraz potencjał społeczno-ekonomiczny, infrastrukturalny oraz środowiskowy, jak rów-

nież zjawiska kryzysowe i problemy⁷. Szczegółowa diagnoza strategiczna pozwala na holistyczne planowanie, które w kompleksowy sposób uwzględni wszystkie uwarunkowania danej jednostki terytorialnej w procesie zarządzania⁸.

W procesie rewitalizacji diagnoza jest szczególnie istotna, ponieważ jej rzetelne oraz kompleksowe przygotowanie pozwala na:

- 1) określenie zjawisk kryzysowych i potrzeb rewitalizacyjnych,
- 2) delimitację obszaru zdegradowanego i wyznaczenie obszaru rewitalizacji ze wskazaniem kluczowych problemów wymagających interwencji i ich przestrzennej koncentracji,
- 3) zaprojektowanie, adekwatnych do potrzeb, działań rewitalizacyjnych.

W efekcie diagnoza w procesie rewitalizacji stanowi podstawę wszelkich działań podejmowanych w kierunku ożywienia społeczno-gospodarczego wyznaczonego fragmentu gminy (miasta). Kluczowa jest zatem wieloaspektowa diagnoza opierająca się na wykorzystaniu nie tylko danych ilościowych oraz dostępnych dokumentów planistycznych, ale także informacji uzyskanych w czasie trwania procesu partycypacji społecznej prowadzonej w ramach opracowywania programów rewitalizacji (ryc. 2).



Ryc. 2. Źródła informacji do diagnozy programów rewitalizacji

Źródło: opracowanie własne

Pierwszym etapem sporządzania diagnozy jest pozyskanie danych z zasobów instytucji publicznych. W tym celu wykorzystuje się dane gromadzone w Urzędzie miasta czy gminy, lub w innych podmiotach administracji publicznej tj. Starostwo Powiatowe, Urząd Marszałkowski, Urząd Wojewódzki, czy w innych instytucjach np. Powiatowe Urzędy Pracy, Powiatowy Komisariat Policji, Biuro Planowania Przestrzennego Województwa. Cennym źródłem informacji jest statystyka i monitoring publiczny realizowane przez urzędy statystyczne

⁷ W. Dziemianowicz, *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 61.

⁸ M. Turala, *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2015, s. 32.

(centralny – GUS i wojewódzkie – WUS. Dane pozyskuje się również z obligatoryjnych, jak i fakultatywnych dokumentów sporządzanych w danej jednostce samorządowej oraz innych podmiotach administracji publicznej. Dla zapewnienia kompleksowości, obiektywizacji oraz rzetelności diagnozę w programach rewitalizacji wykonuje się w odniesieniu do pięciu sfer: społecznej, gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej i środowiskowej (ryc. 3). W efekcie ma ona dać pełny obraz sytuacji w danej jednostce terytorialnej oraz wskazać zjawiska kryzysowe oraz obszary koncentracji przestrzennej negatywnych zjawisk.



Ryc. 3. Sfery uwzględnione w diagnozie sporządzonej w programach rewitalizacyjnych
 Źródło: opracowanie własne na podstawie *Wtyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, Minister Rozwoju, 2016, s. 26.

Pierwszą i najważniejszą sferą poddawaną analizie jest sfera społeczna. Diagnozuje się m.in. sytuację w zakresie bezrobocia z uwzględnieniem różnych grup społecznych, wskaźniki demograficzne, dane dotyczące pomocy społecznej, bezpieczeństwa w mieście, usług edukacyjnych i kulturalnych oraz dane dotyczące organizacji pozarządowych. W sferze gospodarczej identyfikowana jest aktywność gospodarcza mieszkańców, struktura funkcjonujących podmiotów gospodarczych i ich kondycja, również okres działalności. Rozpatrywane są także kwestie struktury zatrudnienia w poszczególnych sektorach gospodarki, ogólna sytuacja ekonomiczna ludności oraz kondycja ekonomiczna jednostki. Sfera funkcjonalno-przestrzenna związana jest z użytkowaniem terenów analizowanej jednostki oraz powiązaniem funkcjonalnymi w jej obrębie. Analizie poddawane są układy urbanistyczne danej jednostki, występujące obiekty związane z dziedzictwem kulturowym i tożsamością miejsca. Diagnoza sfery funkcjonalno-przestrzennej uwzględnia poziom wyposażenia w infrastrukturę techniczną oraz jakość przestrzeni publicznych m.in. ośrodków rekreacyjno-wypoczynkowych, czy terenów zieleni. Kolejną sferą poddaną analizie jest sfera środowiskowa, która koncentruje się na kwestiach: jakości środowiska (niska emisja, gospodarką odpadami, hałas), skali antropopresji (zużycie wody, degradacja gruntów), kondy-

cji terenów zieleni i innych komponentów przyrody o znaczeniu lokalnym oraz ponadlokalnym. Sfera techniczna, jako kolejny element diagnozy dotyczy ilości i jakości zasobów komunalnych, lokalizacji oraz dostępności.

Przy sporządzaniu diagnozy istotne jest określenie przedziału czasowego analizowanych zjawisk. W lokalnych programach rewitalizacji szczególnie cenna jest analiza danych w perspektywie kilku lat. Taka metoda pozwala na obserwację trendu lub zmian danego zjawiska w czasie. Ponadto w celu lepszego zdiagnozowania zjawisk kryzysowych wybrane wskaźniki są porównywane do danych powiatowych, wojewódzkich oraz często do podobnych jednostek samorządowych⁹.

Integralnym elementem diagnozowania stanu jednostki w programach rewitalizacji są badania realizowane wśród społeczności lokalnej oraz konsultacje społeczne. Pozwalają one uspołecznić proces przygotowania dokumentu oraz zaangażować mieszkańców od samego początku procesu rewitalizacji. Zarówno Ustawa o rewitalizacji, jak i wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 zastrzegają, że proces rewitalizacji musi odbywać się przy włączeniu wszystkich interesariuszy procesu rewitalizacji, do których zalicza się m.in.: mieszkańców obszarów rewitalizacji, spółdzielnie mieszkaniowe, użytkowników wieczystych, organizacje pozarządowe, podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić działalność gospodarczą na obszarze rewitalizowanym¹⁰. Ważne jest, że włączenie interesariuszy na każdym z etapów, który obejmuje przygotowanie, prowadzenie i ocenę procesu rewitalizacji. Na etapie przygotowania programów rewitalizacji konsultacje społeczne służą przede wszystkim urealnieniu i uszczegółowieniu diagnozy, która jest opracowana na podstawie danych ilościowych i materiałów zastanych. Jest to istotne z punktu widzenia trafnego zdiagnozowania potrzeb oraz opracowania projektów rewitalizacyjnych. Tylko wprowadzenie rozwiązań uwzględniających potrzeby i oczekiwania mieszkańców mogą spowodować trwałą poprawę społeczno-gospodarczą na wyznaczonym obszarze zdegradowanym, jak również przyczynić się do zaakceptowania wprowadzanych zmian przez mieszkańców oraz innych interesariuszy procesu rewitalizacji.

Przeprowadzanie rzetelnych konsultacji społecznych na etapie przygotowywania programów rewitalizacji sprzyja uzyskaniu społecznej akceptacji, która na następnych etapach realizacji procesu przyczynia się do zwiększania skuteczności oraz społecznej i ekonomicznej efektywności podejmowanych działań rewitalizujących. Głównym warunkiem powodzenia procesu partycypacji społecznej w rewitalizacji jest komunikacja społeczna pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w proces rewitalizacji, a także społecznością lokalną. Komunikacja społeczna zależy przede wszystkim od dwustronnego przepływu informacji oraz od zaangażowania, otwartości oraz dojrzałości obywatelskiej interesariuszy procesu

⁹ J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wyd. UŁ, Łódź 2003, s. 187.

¹⁰ Art. 2 Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2015, poz. 1777).

rewitalizacji¹¹. Kapitał społeczny będący pochodną świadomości obywatelskiej oraz zaufania odgrywa tutaj bardzo ważną rolę. Równie istotne są działania edukacyjne oraz informujące, o istocie, celach oraz zasadach procesu rewitalizacji, które powinny być prowadzone przed, oraz w trakcie działań konsultacyjnych¹².

Konsultacje społeczne w procesie rewitalizacji powinny odbywać się przy użyciu więcej niż jednej z metod konsultacji. Ustawa o rewitalizacji zastrzega, że konsultacje społeczne muszą odbyć się za pomocą dwóch form, do których zaliczamy m.in. zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej i organizację spotkań, debat czy warsztatów¹³. Wykorzystanie kilku form konsultacji społecznych oraz przestrzeganie wszystkich zasad konsultacji społecznych pozwala na bardziej szczegółowe zebranie opinii, uwag interesariuszy procesu rewitalizacji, a co za tym idzie sporządzenie rzetelnej diagnozy.

Tylko diagnoza, która sporządzona jest za pomocą wskaźników ilościowych, jak i jakościowych zebranych w procesie partycypacji społecznej daje możliwość opracowania rzetelnej, kompleksowej oraz wieloaspektowej diagnozy, która następnie pozwala na zaprojektowanie optymalnych i adekwatnych do potrzeb działań rewitalizacyjnych. Wybór wskaźników oraz metod konsultacji wykorzystywanych do sporządzenia diagnozy każdorazowo musi być dostosowany do indywidualnych uwarunkowań jednostki, dla której program został przygotowany. Do uwarunkowań tych można zaliczyć m.in.: wielkość jednostki samorządowej, obszar dla którego program został przygotowany (obszar miasta, obszar miejsko-wiejski, obszar wiejski), zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalne oraz inne uwarunkowania wewnętrzne.

DIAGNOZA W LOKALNYM PROGRAMIE REWITALIZACJI GMINY I MIASTA NA LATA 2017–2025

Dezaktualizacja Lokalnego Programu Rewitalizacji na lata 2011–2015 dla gminy Uniejów oraz wdrożenie nowych rozwiązań prawnych z zakresu rewitalizacji, było powodem rozpoczęcia prac nad Lokalnym Programem Rewitalizacji dla gminy i miasta Uniejów na lata 2017–2025 (LPRGMU 2015). Podstawą opracowania dokumentu, ze względu na istniejące uwarunkowania, były Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020¹⁴. Prace nad programem rozpoczęto we wrześniu 2016 r., a zakończono w styczniu 2017 r.

LPRGMU 2025 analizuje sytuację społeczną, gospodarczą, funkcjonalno-przestrzenną, środowiskową oraz techniczną Gminy Uniejów. W LPRGMU

¹¹ W. Durka, *Spoleczne efekty konsultacji społecznych*, [w:] *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011, s. 7–8.

¹² Tamże.

¹³ *Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku* (Dz.U. 2015, poz. 1777).

¹⁴ W województwie łódzkim lokalny program rewitalizacji jest najczęściej wybieranym dokumentem planistycznym w procesie rewitalizacji.

2025 zidentyfikowane zostały problemy, czynniki i zjawiska kryzysowe, a następnie wyznaczone obszary zdegradowane i rewitalizacji, o szczególnym znaczeniu i potencjalnie rozwojowym dla gminy i miasta Uniejów. W programie przeprowadzono diagnozę szczegółową dla obszarów zdegradowanego i rewitalizacji, przede wszystkim w sferze społecznej, ale również w sferze gospodarczej, funkcjonalno-przestrzennej, środowiskowej oraz technicznej. Określono skalę i charakter potrzeb rewitalizacyjnych. W kolejnych etapach LPRGMU 2025:

- określono wizję stanu rozwoju obszaru rewitalizacji oraz cele strategiczne i kierunki działań,
- scharakteryzowano podstawowe projekty rewitalizacyjne oraz obszary tematyczne uzupełniających projektów rewitalizacyjnych,
- wskazano ramy finansowe dla podstawowych i uzupełniających projektów rewitalizacji, komplementarność źródeł finansowania oraz indykatoryne ramy finansowe dla podstawowych i uzupełniających projektów rewitalizacji,
- przedstawiono zakres partycypacji i partnerstwa w procesie rewitalizacji,
- zaprezentowano system realizacji LPRGMU 2025 oraz monitorowania i oceny LPRGMU 2025,
- zidentyfikowano powiązania LPRGMU 2025 z dokumentami strategicznymi gminy¹⁵.

Podczas sporządzania diagnozy do Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy i Miasta Uniejów na lata 2017–2025 analizie poddano wszystkie dokumenty obligatoryjne oraz fakultatywne przygotowane dla gminy i miasta. Były to m.in.:

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Uniejów,
- Strategia Rozwoju Gminy Uniejów na lata 2013–2020,
- Program Ochrony Środowiska dla Gminy Uniejów na lata 2014–2017 z perspektywą do roku 2021,
- Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla miasta i gminy Uniejów,
- Strategia Rozwoju Gminy Uniejów na lata 2013–2020;
- Gminny program opieki nad zabytkami dla miasta i gminy Uniejów na lata 2017–2020.

Istotnym źródłem informacji były również m.in.:

- roczne programy współpracy gminy Uniejów z organizacjami pozarządowymi oraz sprawozdania z ich realizacji,
- zasoby Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad,
- analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi w gminie Uniejów,
- roczne raporty Komendy Powiatowej Policji (KPP).

¹⁵ *Lokalny Program Rewitalizacji dla gminy i miasta Uniejów na lata 2017–2015* (LPRGMU 2015), Zespół opracowujący: prof. dr hab. Aleksandra Nowakowska – kierownik zespołu, dr Agnieszka Rzeńca, mgr Ewa M. Boryczka, mgr Sylwana Kaźmierska, mgr Piotr Rzeńca, Katarzyna Plesińska, Barbara Skórzak, Uniejów 2017.

Do przygotowania diagnozy wykorzystano dane źródłowe z Urzędu Miasta w Uniejowie, Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Uniejowie oraz Powiatowego Urzędu Pracy w Poddębicach i innych instytucji publicznych. W celu sporządzenia kompleksowej diagnozy, zawierającej najnowsze dane korzystano również ze wskaźników publikowanych m.in. przez Główny Urząd Statystyczny, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi. Korzystano również z danych pozyskanych z witryn internetowych poszczególnych instytucji. Wszystkie dane zebrane z wyżej wymienionych dokumentów i źródeł posłużyły do sporządzenia kompleksowej diagnozy stanu miasta i gminy Uniejów. W celu dokładnej identyfikacji oraz obiektywizacji trendów sytuacji gminy i miasta Uniejów analizę danych przeprowadzono w ujęciu dynamicznym (w zależności od wskaźników w okresie około 5 lat). Dla zobrazowania sytuacji wybrane wartości wskaźników zostały porównane do wartości wskaźników dla powiatu poddębickiego oraz województwa łódzkiego, co pomogło w identyfikacji zjawisk kryzysowych.

Łącznie do analizy danych ilościowych wykorzystano ponad 100 wskaźników lub/i danych rzeczywistych zróżnicowanych tematycznie. Zdecydowanie największa liczba wskaźników i danych, blisko 50, posłużyła diagnozie sfery społecznej. Do analizy sfery gospodarczej wykorzystano ponad 30 wskaźników lub/i danych rzeczywistych po 20 dla sfery funkcjonalno-przestrzennej i środowiskowej, a około 10 dla sfery technicznej.

Diagnoza sfery społecznej (LPRGMU 2025) obejmuje sytuację demograficzną, bezrobocie i sytuację finansową gospodarstw domowych, pomoc społeczną, aktywność społeczną, aspekty związane z działalnością instytucji kultury i czytelnictwa oraz usług publicznych z zakresu edukacji i oświaty. Ponadto poddana diagnozie została sytuacja związana z przestępczością i problemami społecznymi. Diagnoza sfery gospodarczej koncentruje się na sytuacji gospodarczej gminy i miasta, która analizowana jest według różnych kryteriów. Przeprowadzona została analiza danych oraz wskaźników obrazujących zjawiska gospodarcze, w tym sytuację ekonomiczną ludności, strukturę zatrudnienia, kondycję podmiotów gospodarczych oraz profil ich działalności na terenie gminy Uniejów. Analizie poddana została sytuacja finansowa gminy Uniejów. Diagnoza sfery funkcjonalno-przestrzennej zakresem tematycznym obejmuje analizy i charakterystyki takie jak: struktura funkcjonalno-przestrzenna gminy Uniejów, użytkowanie gruntów, planowanie przestrzenne, infrastruktura techniczna (m.in. ilość i stan techniczny dróg, szlaków komunikacji publicznej, wodociągów i kanalizacji), infrastruktura terenów rekreacyjno-wypoczynkowych i przestrzeni publicznych gminy oraz zabytki. Diagnoza środowiskowa koncentruje się na kwestiach związanych z zasobami środowiska przyrodniczego miasta i gminy, ich potencjałem, gospodarowaniem oraz jakością poszczególnych komponentów środowiska. Identyfikuje stan środowiska, presję na środowisko oraz jej źródła, jak również podejmowane działania na rzecz ochrony środowiska. Diagnoza techniczna dotyczy kwestii związanych z obiektami budowlanymi, szczególnie z zasobami

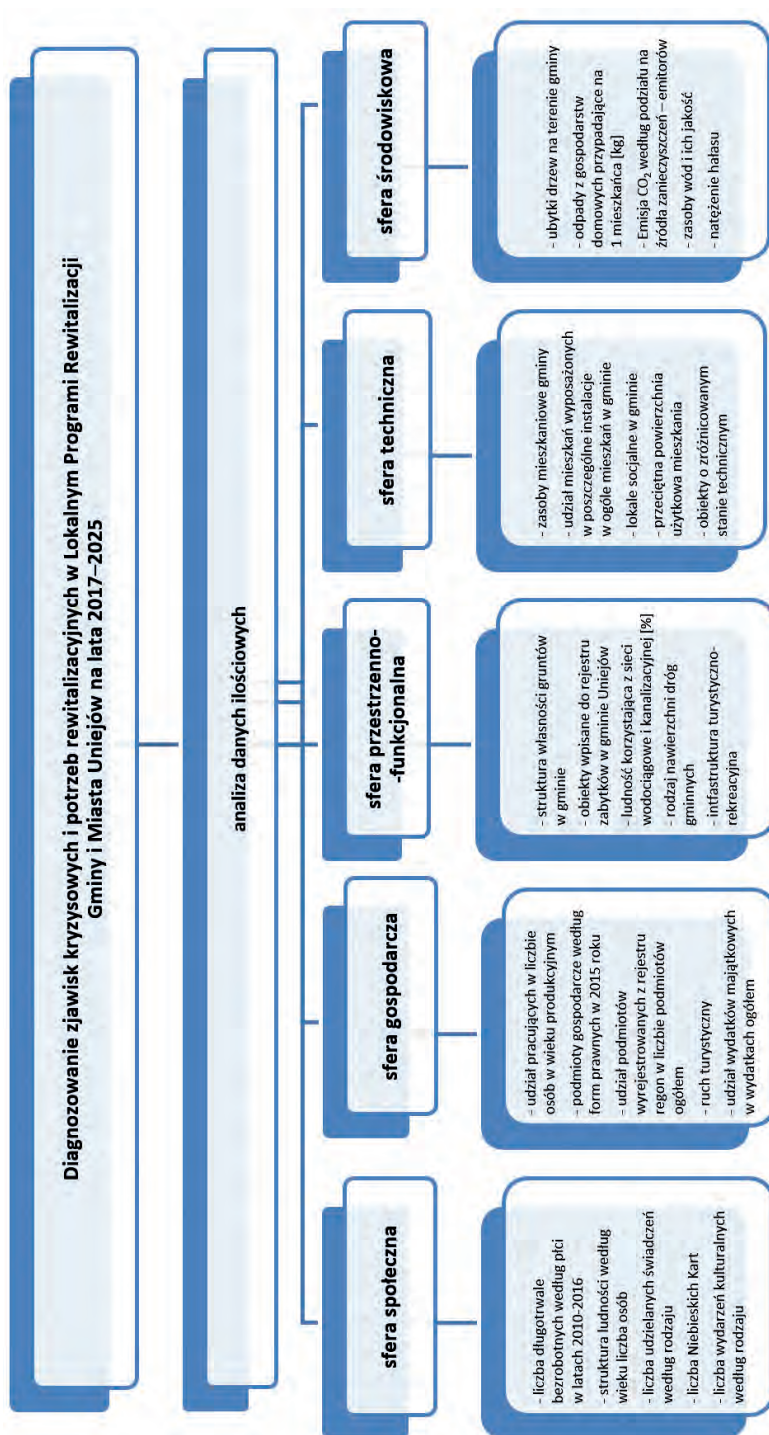
mieszkaniowym gminy, potencjałem i gospodarowaniem nimi oraz ich jakością. Ważnym przedmiotem analizy są obiekty komunalne, w tym obiekty użyteczności publicznej i obiekty zabytkowe oraz ich jakość (ryc. 4).

Podkreślić należy, że paleta wybranych wielokryterialnych wskaźników pozwoliła na uzyskanie zobiektywizowanego obrazu degradacji przestrzeni miasta, który uzupełniony został o dodatkowe eksperckie oceny degradacji przestrzeni miasta w wybranych sferach funkcjonowania Uniejowa. W celu opracowania Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy i Miasta Uniejów na lata 2017–2025 zgodnie z Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 przyjęto zasadę partycypacji społecznej oraz partnerstwa w planowaniu i podejmowaniu działań rewitalizacyjnych. Zasada ta związana jest ze współpracą i prowadzeniem dialogu społecznego ze wszystkimi interesariuszami procesu rewitalizacji na każdym etapie opracowywania, a następnie realizacji programu rewitalizacji.

Jednym z ważniejszych etapów, w które zaangażowani byli mieszkańcy, jak i wszyscy interesariusze procesu rewitalizacji w Uniejowie, był proces konsultacji na etapie przygotowywania diagnozy do Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy i Miasta Uniejów na lata 2017–2025. W trakcie przygotowania programu rewitalizacji w Uniejowie zastosowano nie tylko bierne formy partycypacji społecznej, do których można zaliczyć badanie ankietowe, ale również wykorzystane zostały aktywne formy partycypacji m.in. spotkania konsultacyjne. Społeczność lokalna, podmioty gospodarcze, instytucje, NGO's miały możliwość udziału w spotkaniach bezpośrednich, jak również pośredniego uczestnictwa w przygotowaniu LPRGMU 2025 (badania ankietowe „Identyfikacja problemów i zjawisk kryzysowych w Uniejowie”, formularz konsultacyjny dotyczący projektu Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy i Miasta Uniejów na lata 2017–2025).

Na etapie diagnozowania zjawisk kryzysowych oraz potrzeb rewitalizacyjnych duże znaczenie miało przeprowadzenie dwóch pierwszych spotkań konsultacyjnych oraz badania ankietowe. Spotkania informacyjno-konsultacyjne obejmowały prezentację podstawowych, ale z punktu widzenia mieszkańców kluczowych informacji o procesie rewitalizacji, prezentację wniosków z opracowywanej diagnozy problemów i zjawisk kryzysowych w gminie i mieście Uniejów oraz dyskusję moderowaną o problemach i zjawiskach kryzysowych. W obu spotkaniach konsultacyjnych poświęconych diagnozie zjawisk kryzysowych do programu rewitalizacji łącznie wzięły udział 53 osoby¹⁶.

¹⁶ Raport z konsultacji społecznych prowadzonych w ramach opracowywania *Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy i Miasta Uniejów na lata 2017–2025*.



Ryc. 4. Zakres merytoryczny Diagnostyki zjawisk kryzysowych i potrzeb rewitalizacyjnych w LPRGMU 2017–2025

Źródło: opracowanie własne na podstawie Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy i Miasta Uniejów na lata 2017–2025.

Jednak duże znaczenie w diagnozowaniu zjawisk kryzysowych oraz potrzeb rewitalizacyjnych w Uniejowie miało przygotowanie oraz przeprowadzenie badania ankietowego opracowanego na podstawie już wcześniej zidentyfikowanych zjawisk kryzysowych we wszystkich pięciu obszarach. Badanie było przeprowadzone na pierwszym spotkaniu informacyjno-konsultacyjnym, a następnie wszyscy mieszkańcy mieli możliwość poprzez pocztę elektroniczną lub tradycyjnie, w formie pisemnej wziąć udział w badaniu. W badaniu ankietowym wzięły udział 62 osoby. Badanie ankietowe składało się z trzech głównych części:

- 1) Oceny natężenia poszczególnych problemów i zjawisk kryzysowych na terenie miasta Uniejów – w skali 1–4 oraz z możliwością stwierdzenia, że dane zjawisko nie występuje na terenie miasta;
- 2) Oceny dostępność poszczególnych usług publicznych – w skali 1–4 oraz z możliwością stwierdzenia, że dana usługa społeczna nie jest w ogóle dostępna na terenie miasta;
- 3) Wskazania potrzeb rewitalizacyjnych¹⁷.

Przeprowadzone działania z zakresu partycypacji społecznej na etapie diagnostycznej potwierdziły i uzupełniły już wcześniej zdiagnozowane zjawiska kryzysowe, a przede wszystkim umożliwiły określenie potrzeb rewitalizacyjnych mieszkańców oraz wszystkich interesariuszy procesu rewitalizacji w Uniejowie. Następnie opracowując wraz ze społecznością lokalną projekty rewitalizacyjne brano pod uwagę wcześniej zdiagnozowane zjawiska kryzysowe tak, aby odpowiadały one potrzebom i umożliwiły w przyszłości ożywienie społeczno-gospodarcze zdelimitowanego obszary zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Działania partycypacji społecznej w Uniejowie zostały dostosowane do stopnia zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne oraz struktury wiekowej mieszkańców.

PODSUMOWANIE

Nowe uwarunkowania prawne procesu rewitalizacji w Polsce spowodowały konieczność opracowania sformalizowanych i zunifikowanych oraz bardziej niż dotychczas, złożonych programów rewitalizacji. Duże znaczenie dla opracowywania programów rewitalizacyjnych, sporządzonych w oparciu o ustawę o rewitalizacji lub wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020, ma przygotowanie kompleksowej diagnozy stanu jednostki. Dobór wskaźników i danych, weryfikacja materiałów zastanych oraz partycypacja społeczna stanowią kluczowy warunek obiektywnej analizy stanu oraz trafnie zdiagnozowanych atutów, problemów i potrzeb rewitalizacyjnych. Partycypacja społeczna będąca elementem uzupełniającym diagnozę o charakte-

¹⁷ Tamże.

rze ilościowym pozwala na rzeczywiste zaangażowanie społeczności lokalnej w proces rewitalizacji.

Zdecydowanie największą barierą w przygotowaniu części diagnostycznej jest pozyskanie dokładnych i wiarygodnych danych ilościowych z różnych instytucji (w tym z gminy). Metodologia delimitacji obszaru rewitalizacji wymusza wysoki poziom szczegółowości danych oraz nieco inne ich ujęcie niż przewidziane jest w sprawozdaniach i raportach statystycznych. Prowadzenie badań pierwotnych, wymaga czasu, co znacznie wydłuża proces przygotowania programu. Niski poziom kapitału społecznego w Polsce przekłada się na rzeczywiste zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalne, w tym aktywny udział w procesie partycypacji społecznej. Zaangażowanie obywatelskie często dotyczy wąskiej grupy mieszkańców, wobec czego trudno mówić o reprezentatywności. Dlatego też przygotowanie programu rewitalizacji wymaga indywidualnego podejścia na każdym etapie jego tworzenia.

Studium przypadku Uniejowa wskazuje, iż można zminimalizować powyższe bariery. LPRGMU 2025 prezentuje wieloelementowe badanie stanu jednostki, które prowadzone w oparciu o zintegrowane trzy elementy tj.: analizę danych ilościowych, analizę opracowań i dokumentów strategicznych oraz wyniki partycypacji społecznej, pozwoliło na optymalne zaplanowanie działań rewitalizacyjnych oraz wskazanie niejako „skrojonych na miarę” projektów rewitalizacyjnych podstawowych i uzupełniających. Wyraźnie wskazuje znaczenie pozyskania danych i materiałów z różnorodnych źródeł dla obiektywizacji prowadzonej analizy.

Bibliografia

- Boryczka E., *Rewitalizacja miast*, [w:] *EkoMiasto#Zarządzanie – Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miast*, red. Z. Przygodzki, Wyd. UŁ, Łódź 2010.
- Durka W., *Spoleczne efekty konsultacji społecznych*, [w:] *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin 2011.
- Dziemianowicz W., *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Głód G., *Zarządzanie strategiczne*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012.
- Kot J., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wyd. UŁ, Łódź 2003.
- Kozłowski S., Wojnarowska A., *Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich – zagadnienia teoretyczne*, Wyd. UŁ, Łódź 2011.
- Lokalny Program Rewitalizacji Gminy i Miasta Uniejów na lata 2017–2025*.
- Narodowy Plan Rewitalizacji 2022. Założenia, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014.
- Raport z konsultacji społecznych prowadzonych w ramach opracowywania „Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy i Miasta Uniejów na lata 2017–2025”.
- Turała M., *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 roku (Dz.U. 2015, poz. 1777)*.

Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020, Ministerstwo, Warszawa 2016.

[Artykuł wpłynął: maj 2017; akceptacja: czerwiec 2017]

DIAGNOSING LOCAL NEEDS IN URBAN REVITALISATION PROGRAM A CASE STUDY OF UNIEJÓW MUNICIPALITY

Summary

Urban revitalisation is one of the key fields of local authorities' activities under the 2014–2020 EU Funds. Revitalisation aims an improvement of local communities' life quality and a creation of local resources through complex actions on socially and economically deprived areas. To ensure their effectiveness revitalisation programmes are required to be delivered in Poland in two ways. Namely, they may be created within a framework of national law, *Ustawa o rewitalizacji, 9.10.2015*, (Gminne Programy Rewitalizacji) or under the guidelines of 2014–2020 EU operational programmes (Local Revitalisation Programmes). Both solutions are of similar structure and their creation starts from a detailed and multi-criteria diagnosis of municipalities.

The paper focuses on revitalisation programmes that are new and relevant tools of Polish municipalities. These programmes aims stimulation of revitalization processes and enable local authorities to apply for supplementary EU funds. Using the example of Uniejów in Poland authors deal with the issues of municipality diagnoses for revitalisation programmes. More precisely, they define the scope of the diagnosis and indicate data and information sources that are useful in the analyses.

Keywords: revitalisation, revitalisation program, diagnosis of the condition, Uniejów