

Wyznaczanie obszarów zdegradowanych w programach rewitalizacji dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich – refleksje praktyka

Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie gminy jest podczas przygotowywania programu rewitalizacji nie tylko krokiem pierwszym, ale i w znacznym stopniu decydującym o jego ostatecznym kształcie oraz szansach powodzenia zaprojektowanej w nim rewitalizacji. Dlatego też zdaniem Autora warto podzielić się kilkoma refleksjami wynikającymi z praktyki przygotowywania takich programów dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Od czasu wejścia w życie Ustawy z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji¹ (dalej: Ustawa o rewitalizacji) funkcjonują w praktyce dwie ścieżki przygotowywania programów rewitalizacji: pierwsza *stricte* z rygorami ustawy (dla powstałych w tej procedurze dokumentów zarezerwowana jest nazwa „gminny program rewitalizacji”), druga według zaleceń zawartych w *Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020* Ministra Rozwoju² oraz dokumentach regionalnych dotyczących zasad programowania wsparcia rewitalizacji ogłaszanych przez instytucje zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi (dalej: IZ PRO) (tak przygotowywane dokumenty noszą zwykle nazwę lokalnych programów rewitalizacji).

Ustawa o rewitalizacji reguluje procedurę wyznaczania obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji w gminnych programach rewitalizacji. Zgodnie z jej art. 9 jako obszar zdegradowany wyznaczyć można część obszaru gminy „znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości,

¹ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777, ze zm.).

² Najnowsza wersja: Minister Infrastruktury, *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, Warszawa, 2 sierpnia 2016 r., [online] https://www.poir.gov.pl/media/23916/Wytyczne_dot_rewitalizacji_po_aktualizacji-zatwierdzone02082016clear.pdf.

niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym”, o ile jednocześnie występuje tam co najmniej jedno z „następujących negatywnych zjawisk” w sferze gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej lub technicznej, wymienionych *explicite* w kolejnych punktach po słowach „w szczególności”. Z kolei art. 10 stanowi, że jako obszar rewitalizacji wyznacza się „całość lub część obszaru zdegradowanego [...], na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację”. Ponadto w art. 4 ustawa nakazuje, by w celu wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wykorzystywać „obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań”.

Ustawa o rewitalizacji doczekała się w kilka miesięcy po uchwaleniu wyczerpującego komentarza przygotowanego przez Departament Polityki Przestrzennej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa³. Zwraca się w nim uwagę na kilka okoliczności istotnych dla omawianej tu kwestii. Po pierwsze, podkreśla się, że ustawa nie wymienia wyczerpującego katalogu negatywnych zjawisk społecznych, stanowiących podstawę do stwierdzenia stanu kryzysowego. Przeciwnie: bezrobocie, ubóstwo, przestępczość, niski poziom edukacji lub kapitału społecznego, niewystarczający poziom uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym to tylko przykłady sfer, które powinny być brane pod uwagę w diagnozie prowadzącej do delimitacji obszaru zdegradowanego. Katalog tych sfer może zostać przez gminę zarówno rozszerzony, jak i – co równie ważne – zawężony z uwagi na lokalną specyfikę. Po drugie, wyjaśnia się, że wymienione w art. 9 ustawy negatywne zjawiska gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne i techniczne także należy rozumieć jako przykładowe. Po trzecie, stwierdza się, że wybór mierników negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ustawy, pozostawia się gminie, a w praktyce podmiotom, którym gmina zleci stosowne analizy. Po czwarte wreszcie, odnosząc się do wyznaczenia obszaru rewitalizacji na podstawie znaczenia obszaru dla rozwoju gminy, zauważa się wprost, że „To bardzo szeroka przesłanka, która pozwala gminie na zachowanie marginesu uznaniowości we wskazaniu, która część obszaru zdegradowanego poddana ma zostać rewitalizacji”⁴.

³ M. Leszczyński, J. Kadłubowski, *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz*, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa 2016, [online] <https://mib.gov.pl/files/0/1796888/Ustawaorewitalizacijpraktycznykomentarz.pdf>, stan z dnia 8.02.2017.

⁴ Tamże, s. 21.

W interesującej nas kwestii sposobu wyznaczania obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji zapisy wytycznych ministerialnych oraz dokumenty regionalne powielają przywołane powyżej regulacje ustawowe. Ponadto zawierają pewne passusy, które zdają się mieć wpływ na praktykę w zakresie wyznaczania granic obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji. W *Wytycznych...* Ministra Infrastruktury czytamy mianowicie, że „Skalę negatywnych zjawisk odzwierciedlają mierniki rozwoju [...] w odniesieniu do wartości dla całej gminy”⁵, w innym zaś miejscu tego dokumentu, że „Co do zasady projekty rewitalizacyjne realizowane są na obszarach rewitalizacji”⁶.

Tak więc zarówno Ministerstwo Infrastruktury, jak i IZ RPO przyjmują następującą logikę procesu delimitacji obszaru zdegradowanego i rewitalizowanego oraz lokalizacji projektów rewitalizacyjnych:

- Po pierwsze, poszukujemy na terenie gminy miejsc, gdzie koncentrują się negatywne zjawiska społeczne. Miejsca, gdzie koncentracji tej towarzyszy współwystępowanie negatywnych zjawisk w sferze gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej lub technicznej uznajemy za obszar zdegradowany. Fakt występowania zjawisk negatywnych w każdej z przywołanych sfer dokumentujemy za pomocą obiektywnych i weryfikowalnych mierników odniesionych do wartości mierników dla całej gminy.
- Po drugie, w obrębie tak zdelimitowanego obszaru zdegradowanego wyznaczamy obszar do rewitalizacji, kierując się znaczeniem danego obszaru dla rozwoju lokalnego.
- Po trzecie wreszcie, w obszarze rewitalizowanym lokujemy projekty rewitalizacyjne.

Zdaniem Autora niniejszego tekstu naszkicowana powyżej procedura delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru do rewitalizacji ujawniła w praktyce partycypacyjnego opracowywania programów rewitalizacji w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich konsekwencje być może niezamierzone przez swoich twórców. Na kilka z nich pragniemy zwrócić poniżej uwagę.

1. Rewitalizacja prowadzona na podstawie programów tworzonych zgodnie z *Wytycznymi...* Ministra Rozwoju i zaleceniami regionalnymi wydaje się być zaprojektowana przede wszystkim jako narzędzie zmniejszania nierówności na poziomie lokalnym, lecz niekoniecznie ponadlokalnym. Przesądza o tym przede

⁵ *Wytyczne w zakresie rewitalizacji...*, dz. cyt. s. 7.

⁶ Tamże, s. 21.

wszystkim wspomniany wymóg odnoszenia wartości wskaźników świadczących o koncentracji zjawisk negatywnych na obszarze zdegradowanym do ich wartości w całej gminie. W jego konsekwencji jako obszar zdegradowany wyznaczyć można tylko obszar charakteryzujący się szczególnie trudną sytuacją społeczną, zapóźnieniem gospodarczym czy wyjątkowo złym stanem infrastruktury technicznej na tle samej gminy, a nie powiatu, województwa czy makroregionu.

Przyjęcie takiej konstrukcji nie jest oczywiście wadą, jeżeli w instrumentarium polityk publicznych funkcjonować będą skutecznie inne narzędzia zmniejszania nierówności na poziomie ponadlokalnym. Nie sposób jednak nie zauważyć, że w wielu gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich, zwłaszcza tych uboższych, oczekiwania społeczne wobec rewitalizacji koncentrują się właśnie wokół nadrobienia przez całą gminę dystansu w stosunku do gmin sąsiednich, które lepiej wykorzystały szanse rozwojowe w minionych latach. To właśnie te ościenne gminy wyznaczają horyzont lokalnych aspiracji i w stosunku do nich oceniana jest jakość życia w gminie.

Doświadczenia Autora wskazują, że identyfikacja mieszkańców z gminą jako całością jest zazwyczaj bardzo silna, a poczucie przegranej w dotychczasowej rywalizacji z sąsiednimi gminami znajduje bodaj najczęstszy wyraz w stwierdzeniu: „cała nasza gmina nadaje się do rewitalizacji”, powracającym niezliczoną ilość razy podczas spotkań z mieszkańcami uboższych gmin.

Nadzieja na nadrobienie utraconego w przeszłości dystansu do zasobniejszych sąsiadów poprzez działania rewitalizacyjne może się jednak okazać płonna. Jeżeli zauważymy, że gmin relatywnie ubogich, tak samo jak zamożnych, dotyczą te same limity wielkości obszaru rewitalizowanego w stosunku do całkowitej powierzchni gminy (20%) i liczby jej mieszkańców (30%), dodamy do tego, że programy rewitalizacji gmin zasobnych w potencjał finansowy i organizacyjny oraz gmin uboższych oceniane są wedle tych samych kryteriów, że jedno i drugie gminy rywalizować będą o dofinansowanie działań rewitalizacyjnych w tych samych konkursach (być może pozbawionych preferencji na rzecz słabszych konkurentów), to widać, że skutkiem całego strumienia środków przeznaczonych na rewitalizację nie musi okazać się wcale redukcja różnic w jakości życia pomiędzy poszczególnymi gminami. Przeciwnie – dotychczasowe różnice mogą zostać utrwalone, albo nawet pogłębione.

Wydaje się więc, że to napięcie pomiędzy oczekiwaniami mieszkańców a prawdopodobnymi efektami realizacji najlepiej nawet zaprojektowanych i przeprowadzonych działań rewitalizacyjnych, wpisane niejako w samą logikę wyznaczania obszarów zdegradowanych, jest jednym z pierwszych problemów, który trzeba przepracować w toku partycypacyjnego tworzenia programów rewitalizacji.

2. Nacisk, jaki kładzie się w Ustawie o rewitalizacji oraz *Wytycznych...* na obiektywność i weryfikowalność mierników służących do wyznaczenia obszaru zdegradowanego, prowadzi do nadmiernego, jak się zdaje, przedkładania metod ilościowych nad jakościowe w praktyce sporządzania delimitacji i diagnoz na użytek programów rewitalizacji. Jakkolwiek regulacje prawne pozwalają na stosowanie także „metod badawczych dostosowanych do lokalnych uwarunkowań”, to jednak ogólny wydźwięk przepisów – odczytywanych zawsze w pewnym kontekście kulturowym – powoduje, że zarówno zamawiający dokument, jak i wykonawcy wolą powoływać się w delimitacji obszaru zdegradowanego wyłącznie na twarde dane.

Tymczasem truizmem jest stwierdzenie, że wiele zjawisk, które warto badać na etapie delimitacji obszaru zdegradowanego, ma nieusuwalnie subiektywny charakter, ze wszystkimi tego metodologicznymi konsekwencjami. Prawdopodobnie więcej przydatnych informacji o estetyce przestrzeni publicznych w gminie i związanych z nią oczekiwaniach mieszkańców zdobędziemy, aranżując wizję lokalną czy spacer badawczy niż prowadząc sondaż online z pytaniami: „Jak podoba się Panu/Pani Rynek w skali od 1 do 10?”. Oczywiście jest też, że w niektórych przypadkach sposób gromadzenia lub agregowania danych ilościowych sprawia, że mają one ograniczoną wartość i powinny zostać uzupełnione lub zastąpione danymi o charakterze jakościowym. Na przykład rejestrowane przyczyny przyznania świadczeń opieki społecznej częstokroć odzwierciedlają nie tyle częstotliwość faktycznego występowania tych przyczyn, ile łatwość ich udokumentowania. W efekcie zwłaszcza w niewielkich społecznościach, takich jak licząca kilka tysięcy mieszkańców gmina, cenniejsze informacje o lokalizacji ubóstwa czy przemocy domowej oraz ich specyficznych w badanej społeczności uwarunkowaniach otrzymamy z wywiadów pogłębionych z pracownikami ośrodka pomocy społecznej niż z analizy danych zastanych. Przykłady tego rodzaju można by mnożyć.

Praktyka wskazuje, że o ile sposób, w jaki wyznacza się obszar zdegradowany w gminie w znacznym stopniu opiera się na informacjach pozyskanych metodami jakościowymi, o tyle sposób, w jaki delimitacja przedstawiana jest w programach rewitalizacji, opiera się zasadniczo na danych ilościowych. Praca eksperta na etapie pisania delimitacji obszaru zdegradowanego polega więc często na poszukiwaniu takich obiektywnych i mierzalnych wskaźników stanu kryzysowego i takiej ich analizie, aby wyznaczyć zadany już wcześniej obszar.

Zalóżmy przy tym – aby nie wikłać się w dyskusje o etyce – że ów zadany obszar, dla którego poszukujemy uzasadnienia, został pierwotnie wybrany w wyniku rzetelnych, jakkolwiek opartych w części na metodach jakościowych,

badania, a jego granice przedyskutowano w jawnej, partycypacyjnej formule ze wszystkimi interesariuszami (choć naturalnie dociekliwy może pytać, jak często granice obszaru zdegradowanego są już na samym początku prac nad programem rewitalizacji wyznaczone przez władze lokalne i jakie grupy interesu faktycznie decydują wówczas o jego kształcie). Nawet przy tym założeniu praktyka wykorzystywania swoistych „luzów” regulacyjnych w zakresie doboru i obróbki wskaźników, tak by uzasadniały one wyznaczenie obszaru zdegradowanego we wcześniej wyznaczonym kształcie, ma jednak, jak się wydaje, co najmniej dwie negatywne konsekwencje. Po pierwsze, delimitacyjna i diagnostyczna część dokumentu nie odzwierciedla, a przynajmniej nie odzwierciedla w pełni, faktycznych przesłanek wyznaczenia danego obszaru jako zdegradowanego, co utrudniać może w przyszłości trafną ewaluację i ewentualną aktualizację programu rewitalizacji. Po drugie, wzmocniona zostaje w procesie pracy nad dokumentem rola ekspertów kosztem mieszkańców; eksperci – choćby w dobrej intencji – dokonują nie do końca jasnych i jawnych „manipulacji danymi”, mieszkańcom natomiast, którzy z reguły nie posiadają wysokich kwalifikacji w obszarze metodologii badań społecznych, wyniki analiz eksperckich przedstawione zostają jako „obiektywny” opis rzeczywistości gminnej.

3. Na koniec uwaga o konsekwencjach przyjęcia reguły, iż „co do zasady projekty rewitalizacyjne powinny być realizowane na obszarze rewitalizowanym”. Wydaje się ona rozsądna, tym bardziej że dopuszczone są wyjątki, to jest projekty rewitalizacyjne ulokowane poza obszarem rewitalizacji, „jeśli służą one realizacji celów wynikających z programu rewitalizacji”⁷. Ponieważ jednak „Takie przypadki wymagają szerszego uzasadnienia...”⁸ i jego poprawność może być zawsze dyskusyjna, wyjątki te są niechętnie widziane zarówno przez zamawiających programy rewitalizacji, jak i podmioty prowadzące ich ocenę. Ponownie pojawia się więc pokusa wyznaczania – wszystkimi dostępnymi sposobami – obszaru zdegradowanego tam, gdzie chcemy prowadzić działania rewitalizacyjne, pokusa szczególnie silna w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, gdzie centralna miejscowość skupia większość funkcji, a podstawowe potrzeby mieszkańców, które muszą być realizowane w miejscu zamieszkania, zostały zaspokojone.

Innymi słowy, jeśli we własnej wsi nie ma problemu z wodą, gazem i nieczystościami, przy drodze są chodniki, działa oświetlenie, a nieopodalostęp-

⁷ Tamże, s. 21.

⁸ Tamże, s. 21.

na jest świetlica i boisko, to okazuje się, że główną determinantą jakości życia w całej gminie jest z reguły sytuacja w centralnej miejscowości, jej potencjał gospodarczy, marka, stan infrastruktury społecznej. Nic dziwnego: tam bowiem większość mieszkańców gminy uczy się lub pracuje, sprzedaje płody rolne i robi zakupy, załatwia sprawy w urzędzie, spotyka się ze znajomymi, tam działa dom kultury i biblioteka, ośrodek zdrowia i ośrodek pomocy społecznej. Tam, w największej miejscowości gminy, znajduje się zazwyczaj koło zamachowe rozwoju lokalnego.

Nie ulega wątpliwości, że w wielu gminach wiejskich i miejsko-wiejskich lwia część działań rewitalizacyjnych powinna być realizowana w ich centralnej miejscowości. To zaś powoduje, że miejscowości takie, a przynajmniej ich części, zostają włączone do obszaru rewitalizowanego. By było to możliwe, trzeba najpierw wykazać, że koncentrują się tam negatywne zjawiska społeczne, którym towarzyszą negatywne zjawiska w sferze gospodarczej, środowiskowej, technicznej lub przestrzenno-funkcjonalnej. Delimitacja ma więc wykazać za pomocą „obiektywnych i weryfikowalnych mierników”, że w głównej miejscowości w porównaniu z całą gminą najtrudniej o pracę, najdalej do szkoły, przedszkola, najtrudniej o lekarza, najmniej sklepów, chodników i miejsc parkingowych – i wykazuje to. Być może warto zaoszczędzić autorom programów rewitalizacji trudu wykazywania, że czarne jest białe, a białe jest czarne, przyjmując jako regułę, że o dopuszczalności wpisania przedsięwzięcia do programu rewitalizacji decydować powinna nie jego fizyczna lokalizacja, lecz racjonalnie uzasadnione prognoza pozytywnego oddziaływania na mieszkańców obszaru zdegradowanego.

Streszczenie

Wyznaczanie obszarów zdegradowanych w programach rewitalizacji dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich – refleksje praktyka

Artykuł przedstawia wybrane zagadnienia pojawiające się w związku z wyznaczeniem obszarów zdegradowanych i obszarów do rewitalizacji na obszarach wiejskich i miejsko-wiejskich, koncentrując się na wpływie regulacji prawnych na praktykę tworzenia programów rewitalizacji.

Słowa kluczowe: rewitalizacja, samorząd lokalny, partycypacja, rozwój lokalny.

Summary

The designation of degraded areas in revitalization programs for rural and urban-rural communes – reflection praxis

The article discusses some problems that arise in the process of the designation of degraded areas and the areas to be revitalized in rural and urban-rural areas. It focuses on the influence of legal regulations on the praxis of developing of revitalization programs.

Keywords: revitalization, local self-government, participation, local development.

Bibliografia

1. Leszczyński M., Kadłubowski J., *Ustawa o rewitalizacji. Praktyczny komentarz*, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Departament Polityki Przestrzennej, Warszawa 2016, [online] <https://mib.gov.pl/files/0/1796888/Ustawaorewitalizacji-praktycznykomentarz.pdf>, stan z dnia 8.02.2017.
2. Minister Infrastruktury, *Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, Warszawa, 2 sierpnia 2016 r., [online] https://www.poir.gov.pl/media/23916/Wytyczne_dot_rewitalizacji_po_aktualizacji-zatwierdzone02082016clear.pdf, stan z dnia 8.02.2017.
3. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777, ze zm.).