



Prace studialne
Research studies

Streszczenie w języku nietechnicznym
Non-technical summary

Praca badawcza
Research work

Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin
Statistical data on revitalization at the level of gminas

Praca powstała w ramach projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020



Główny Urząd Statystyczny

Warszawa 2018

Wprowadzenie

Podstawowym celem pracy badawczej „Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin” było pozyskanie informacji niezbędnych do oceny zakresu i skali działań podejmowanych w gminach. Na potrzeby badania zaprojektowano formularz REW „Rewitalizacja w gminie”, obejmujący 10 działów tematycznych, który skierowano do wszystkich 2478 urzędów gmin. Badanie przeprowadzone zostało w dwóch edycjach: w 2017 roku i 2018 roku. Pozyskano dane za lata 2015 – 2016 (I edycja badania) oraz 2017 roku (II edycja).

Przedmiotem badania była realizacja przez gminy zapisów: ustawy o rewitalizacji i uchwalonego na jej podstawie gminnego programu rewitalizacji (GPR), ustawy o samorządzie gminnym - na podstawie programu rewitalizacji (PR), a także innych form realizacji idei rewitalizacji, np. na podstawie zapisów ujętych w innych dokumentach strategicznych (IDS), do których zaliczyć można np. strategię rozwoju gminy.

Zgodnie z tematyką działów formularza REW uzyskane dane obejmują:

| | |
|------------|--|
| DZIAŁ I | Aktywność samorządu gminnego w zakresie rewitalizacji |
| DZIAŁ II | Partycypacja społeczna w zakresie rewitalizacji |
| DZIAŁ III | Obszar zdegradowany |
| DZIAŁ IV | Obszar rewitalizacji |
| DZIAŁ V | Przedsięwzięcia realizowane z zakresu rewitalizacji |
| DZIAŁ VI | Finansowanie przedsięwzięć z zakresu rewitalizacji (GPR, PR) |
| DZIAŁ VII | Specjalne strefy rewitalizacji (GPR) |
| DZIAŁ VIII | Miejscowe plany rewitalizacji (GPR) |
| DZIAŁ IX | Ocena aktualności programu rewitalizacji (GPR, PR) |
| DZIAŁ X | Monitorowanie procesu rewitalizacji |

Jako uzupełnienie wyników II edycji badania w raporcie zamieszczono zestawienie tabelaryczne kluczowych wskaźników wraz z wartościami za latami 2015-2017, czyli obejmującymi dwie edycje badania REW „Rewitalizacja w gminie”.

Wyniki badania

Otrzymano wysoki zwrot formularzy. W I edycji badania zrealizowanego w 2017 r. wypełnione formularze odesłało 2473 spośród 2478 gmin. W II edycji badania dane pozyskano od 2469 gmin. Nie otrzymano informacji (lub informacja była szczątkowa) od 9 jednostek.

Aktywność samorządu gminnego w zakresie rewitalizacji

Rewitalizacja, jako proces wyprowadzania obszaru ze stanu kryzysowego, może być realizowane przez wszystkie gminy w Polsce. W 2017 roku 53% gmin posiadało samodzielne programy rewitalizacji. W 12% gmin były to GPR na podstawie ustawy o rewitalizacji, zaś 41% gmin PR w oparciu o ustawie o samorządzie gminnym. Ponadto prowadzenie rewitalizacji na podstawie IDS zadeklarowało 4% gmin. Łącznie (GPR, PR i IDS) 57% gmin realizowała prowadzić na swoim obszarze rewitalizację.

W 2017 roku procesy rewitalizacji na podstawie samodzielnego programu rewitalizacji (GPR lub PR) wdrażały 592 gminy wiejskie (38% z nich). Większe zainteresowanie rewitalizacją wykazywały gminy, na terenie których zlokalizowane były miasta. Ponad 74% gmin miejsko-wiejskich posiadało programy rewitalizacji, tj. 457 jednostek. W przypadku gmin miejskich łącznie z miastami na prawach powiatu aż 89% z nich posiada taki dokument (267 jednostek).

Zainteresowanie programami rewitalizacji było silnie zróżnicowane między województwami. Największy odsetek gmin posiadających program rewitalizacji był w województwie świętokrzyskim, w którym aż 81% z nich posiadało samodzielny program rewitalizacji. Ponad 70% gmin posiadało taki dokument w województwach małopolskim, kujawsko-pomorskim i dolnośląskim. Najmniej gmin wdrażało rewitalizację w województwie pomorskim (jedynie 24% gmin tego województwa posiadał PR lub GPR). Wśród gmin posiadających programy rewitalizacji w tym województwie (jako jedynym) nie było gmin wiejskich.

Większe zainteresowanie PR niż GPR widoczne jest w większości województw. Wyjątkiem były województwa małopolskie, w którym na 139 programów rewitalizacji 126 zostało uchwalone jako GPR oraz pomorskie, w którym było 16 GPR i 14 PR.

W 819 gminach obowiązujący program rewitalizacji (GPR lub PR) został uchwalony w 2017 roku, w 417 w 2016 roku oraz w 44 jednostkach w 2015 roku. Oznacza to, że 98% programów rewitalizacji to dokumenty nowe, przyjęte nie wcześniej niż 3 lata temu. W kolejnych latach należy się spodziewać uruchomienia kolejnych programów rewitalizacji. O prowadzeniu prac nad wdrożeniem rewitalizacji poinformowało 186 gmin, w tym 75 z nich pracowało nad GPR. W przeważającej części były to gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Prace prowadziło 12 gmin miejskich i 5 miast na prawach powiatu. Jako termin planowanego zakończenia programu najczęściej gminy podawały rok 2023 (794 jednostki).

Partycypacja społeczna w zakresie rewitalizacji

W 2017 roku w gminach, które posiadały samodzielny program rewitalizacji (GPR lub PR) przeprowadzono 3549 procesów konsultacji społecznych dotyczących rewitalizacji. Dodatkowo na rzecz programów obowiązujących w tym roku, w latach wcześniejszych przeprowadzono 3192 procesy konsultacji. Najwięcej konsultacji przeprowadzanych zostało przed uchwaleniem programu rewitalizacji (84% wszystkich procesów).

Ustawa o rewitalizacji wymienia 9 form konsultacji. Poddano je badaniu. Gminy najchętniej korzystały ze: spotkań, sesji zbierania uwag w formie papierowej lub elektronicznej, a także sesji zbierania ankiet. Należy zaznaczyć, że sesja zbierania uwag w formie papierowej lub elektronicznej w przypadku GPR jest obowiązkową formą konsultacji z mocy ustawy.

W 2017 r. w konsultacjach społecznych na rzecz programów rewitalizacji wzięło udział 285 tys. osób (niespełna 156 tys. do 2016 r. oraz blisko 129 tys. w 2017 roku). W ramach konsultacji zgłoszono około 45 tys. uwag do PR lub GPR (24,4 tys. do 2016 r. oraz 20,2 tys. w 2017 roku). W przeliczeniu na 1 program przeciętna liczba uwag wyniosła około 35. Wartość ta różni się w zależności od rodzaju gminy. Najwięcej uwag zgłaszano w miastach na prawach powiatu. Najmniej natomiast w gminach wiejskich, a także miejsko-wiejskich. W wielu gminach pomimo przeprowadzonych konsultacji nie złożono żadnych uwag. Około 23 tys. uwag zostało uwzględnionych w całości lub częściowo, przy czym sytuacja na poziomie gmin była silnie zróżnicowana. Zdarzały się gminy, w których liczba uwzględnionych uwag była bardzo niska, a także takie, w których uwzględniono 100% zgłoszonych uwag.

Na potrzeby konsultacji działań prowadzonych w ramach rewitalizacji powoływane są organy opiniodawczo-doradcze. W 2017 roku w gminach posiadających GPR działało 238 takich organów, w gminach posiadających PR – 437, a w gminach deklarujących IDS – 13. Wśród członków Komitetów rewitalizacji licznie reprezentowani byli mieszkańcy (około 25% składu). Często w składzie Komitetu lub odpowiadającego mu organu wchodził także przedstawiciel organizacji pozarządowych lub podmiotów zrównanych z nimi w prawach (około 15% składu). Przedsiębiorcy stanowili blisko 10% członków działających w gminach komitetów rewitalizacji lub analogicznych organów.

Obszar zdegradowany

W 2017 roku w Polsce 1404 gminy podały informacje o wyznaczeniu obszaru zdegradowanego. Spośród nich w 1387 podało jego powierzchnię. Sumaryczna powierzchnia obszarów zdegradowanych wyniosła 33,5 tys. km². Liczbę mieszkańców obszaru zdegradowanego podały 1353 gminy. Mieszkało w nich 8 853 tys. osób. Przeciętnie jeden GRP/PR obejmował 2 425 ha obszarów zdegradowanych i zamieszkiwało je 6 721 osób. Wartość ta różniła się znacząco między gminami i wynosiła od kilku hektarów do ponad 28 tys. ha. Liczba mieszkańców zamieszkujących obszar zdegradowany wahała się od kilkudziesięciu osób do niemal 270 tys. osób. Największe obszary zdegradowane zostały wyznaczone na obszarze gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich, najmniejsze natomiast na obszarze gmin miejskich. Na terenie miast na prawach powiatu powierzchnia obszaru zdegradowanego wynosiła średnio 1 680 ha. W gminach miejskich przecięta

liczba mieszkańców obszaru zdegradowanego wynosiła blisko 1,5 przeciętnej wartości krajowej. W miastach na prawach powiatu liczba mieszkańców obszaru zdegradowanego stanowiła ponad 8-krotność wartości średniej dla kraju. W gminach wiejskich liczba mieszkańców obszarów zdegradowanych stanowiła 40% przeciętnej w kraju.

Obszar rewitalizacji

W badaniu z danymi za 2017 rok 1 357 gmin poinformowało o wyznaczeniu na ich obszarze obszaru rewitalizacji. Łączna powierzchnia wszystkich obszarów rewitalizacji wynosiła 10,0 tys. km². Liczba ludności zamieszkująca obszar rewitalizacji w 1 334 gminach, dla których ustalono taką informację wynosiła 5 522 tys. osób. Na obszarach rewitalizacji w 2017 roku mieszkało 20% mieszkańców gmin, które posiadały programy rewitalizacji. Najmniejszą część mieszkańców obszarów rewitalizacji stanowili w miastach na prawach powiatu (18%), a największą w gminach miejskich (23%). Przeciętnie obszar rewitalizacji zajmuje 6,3% powierzchni gminy. Przy czym podane przez gminy wartości wahały się od 0,1% do niemal 100%.

Przedsięwzięcia realizowane z zakresu rewitalizacji

W programach obowiązujących w 2017 roku programów rewitalizacji zaplanowane było 33 tys. przedsięwzięć. Przeciętnie na 1 GPR rewitalizacji przypadało 28 przedsięwzięć. W przypadku PR wartość ta była niższa i wynosiła 23. Najmniej przedsięwzięć wymieniono było w IDS (średnio 11). W przeliczeniu na 1 program największą liczbą przedsięwzięć miały programy obowiązujące w miastach na prawach powiatu. W 2017 roku 15% przedsięwzięć ujętych w GPR i PR miało status rozpoczęte, realizowane lub zakończone.

W strukturze tematycznej przedsięwzięć podstawowych zaplanowanych w samodzielnych programach rewitalizacji obowiązujących w 2017 roku dominowały przedsięwzięcia z obszaru społecznego (około 36%), a więc te prowadzone w szczególności w obszarze bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym. W dalszej kolejności liczne interwencje obejmowały działania w obszarze przestrzenno-funkcjonalnym (27%) i technicznym (22%). Najmniej przedsięwzięć miało charakter interwencji gospodarczej (8%) i środowiskowej (7%).

W GRP i PR najczęściej jako liderzy przedsięwzięć rewitalizacyjnych (z wyłączeniem gminy i jej jednostek organizacyjnych) wymieniane były wspólnoty mieszkaniowe (ok. 40%). Na drugim miejscu jako liderów wskazywane były inne jednostki sektora publicznego (30%). Organizacje pozarządowe odpowiedzialne są za 20% przedsięwzięć rewitalizacyjnych, a liderzy spoza sektora publicznego mają zrealizować ok. 10% przedsięwzięć.

Finansowanie przedsięwzięć z zakresu rewitalizacji (GPR, PR)

Informacje o środkach finansowych przeznaczonych na przedsięwzięcia rewitalizacyjne zbierane były tylko od gmin posiadających samodzielne programy rewitalizacji (GPR i PR). Informacje o planowanych środkach finansowych przekazały wszystkie gminy posiadające GPR. Dla gmin posiadających PR odnotowano nieliczne braki w danych (7 gmin), co częściowo związane było z brakiem takich informacji w programach.

Ogólnie w programach rewitalizacji obowiązujących w 2017 roku zaplanowano przedsięwzięcia podstawowe i dopuszczalne na kwotę 73 725,5 mln zł. W przeliczeniu na 1 GPR przeciętny budżet zaplanowany na przedsięwzięcia rewitalizacyjne wynosił 83,7 mln zł, podczas gdy na 1 PR przypadało średnio 48,3 mln zł. Wartość ta różniła się w zależności od rodzaju gminy. Najwyższe środki przypadały na GPR i PR rewitalizacji w miastach na prawach powiatu (769,4 mln zł dla GPR i 358,1 mln zł dla PR). Dużo niższe budżety, przeciętnie nie przekraczające 90 mln zł, zaplanowane miały gminy miejskie. W gminach wiejskich kształtowały się one na poziomie około 20 mln na program.

Widać silne różnice w kwotach, jakie zostały zaplanowane na przedsięwzięcia rewitalizacyjne w poszczególnych programach. Środki te różniły się dla GPR od niespełna 300 tys. zł do około 3,6 mld zł w dwóch miastach na prawach powiatu. Wartość środkowa (mediana) wynosiła 25,6 mln zł. Zakres ram finansowych dla PR wynosił od około 500 tys. zł do 1,6 mld zł, przy medianie na poziomie 18,9 mln zł.

W strukturze źródeł finansowania realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych w GPR dominowały (47,8%) inne środki finansowe (niepochodzące z budżetu UE, ani ze źródeł prywatnych). Gminy zaplanowały pokrycie wydatków ze środków budżetu UE na poziomie 35,7%. Źródła prywatne zostały uwzględnione na poziomie 16,5%. Nieco inaczej wyglądała

struktura środków w budżetach PR, które w dużo większej części zaplanowane były do sfinansowania z budżetu UE (54%). Natomiast środki prywatne stanowiły źródło finansowania w mniej niż 10%.

Najbardziej angażujące środki z budżetów rewitalizacyjnych gminy wskazały przedsięwzięcia o charakterze przestrzenno-funkcyjnym (38% planowanych wydatków). W dalszej kolejności największe środki zaplanowane zostały w obszarach technicznym i społecznym. Najmniej (w skali kraju poniżej 8%) przewidziane zostało na środowiskowy obszar interwencji.

Specjalne strefy rewitalizacji (GPR)

Do końca 2017 roku jedynie 2 miasta na prawach powiatu wprowadziły specjalne strefy rewitalizacji – Płock i Łódź. Więcej gmin (15) wskazało, że planuje do 2019 roku ustanowić na obszarze rewitalizacji SSR. Niemniej, na podstawie art. 11 ust. 5 ustawy o rewitalizacji, w 2017 roku 15 gmin wskazało, iż skorzystało z ustanowienia prawa pierwokupu na obszarze rewitalizacji, zaś 93 gminy wprowadziły zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Miejscowe plany rewitalizacji (GPR)

W 2017 roku żadna gmina nie uchwaliła miejscowego planu rewitalizacji. Jednakże 17 jednostek poinformowało o takich planach. Obszar objęty zadeklarowanymi przez gminy miejscowymi planami rewitalizacji będącymi w trakcie przygotowania wynosił 1,8 tys. ha.

Ocena aktualności programu rewitalizacji (GPR, PR)

Zgodnie z art. 22. ust.1 ustawy o rewitalizacji, gminy posiadające GPR powinny dokonać oceny aktualności i stopnia realizacji co najmniej raz na 3 lata. W przypadku 60% gmin posiadających GPR zadeklarowana częstotliwość aktualności wynosiła właśnie 3 lata. Około 26% gmin podało coroczny okres oceny aktualności. Niewielki odsetek gmin (3%) nie zadeklarował częstotliwości prac aktualizacyjnych.

W przypadku PR wśród 996 gmin, dla których otrzymano dane, ponad 30% z nich nie określiło częstotliwości przeprowadzania oceny aktualności programu. Pozostałe gminy w porównywalnym stopniu korzystały z rocznych, dwu- i trzy-letnich okresów przeprowadzania oceny. Jedynie 3% gmin podało okresy dłuższe, tj. 4-5 letnie.

Monitorowanie procesu rewitalizacji

Na potrzeby delimitacji obszarów zdegradowanych i rewitalizacji w 1308 gminach, które przekazały informację, wykorzystano około 21,6 tys. wskaźników statystycznych. Nieco mniej wskazano ich przy monitorowaniu rezultatów w GPR i PR – 17,4 tys. wskaźników. Przeciętnie na 1 program rewitalizacji do delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji wykorzystanych było 17 wskaźników, przy czym 25 gmin podało, że wykorzystano ponad 50 cech statystycznych. Mediana liczby wskaźników wynosiła 14 mierników statystycznych na program. Przy monitorowaniu rezultatów programów rewitalizacji przeciętnie wykorzystywano 13 wskaźników, przy medianie na poziomie 11. W 11 gminach liczba wykorzystanych wskaźników w programie przekroczyła 50.

Biorąc pod uwagę 5 obszarów interwencji, najwięcej wskaźników wykorzystywanych było w obszarze społecznym. W dalszej kolejności były to wskaźniki z obszaru przestrzenno-funkcyjnego, gospodarczego, technicznego i środowiskowego.

Spośród wskaźników dostępnych w publicznych bazach danych największą popularnością w delimitacji obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji oraz monitorowaniu rezultatów cieszyły się wybrane wskaźniki z różnych obszarów interwencji.

Do najbardziej popularnych należały:

- liczba osób korzystających z pomocy społecznej (obszar społeczny),
- liczba zarejestrowanych bezrobotnych (obszar społeczny),
- liczba podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON (obszar gospodarczy),

- liczba ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej (obszar przestrzenno-funkcjonalny),
- liczba mieszkań w zasobach komunalnych (obszar techniczny).

Podsumowanie

Praca badawcza pozwoliła na realizację celu głównego, jakim było pozyskanie danych statystycznych z zakresu rewitalizacji od gmin, a także na osiągnięcie kilku innych celów szczegółowych, a wśród nich:

- rozwój metodologii i narzędzi badania rewitalizacji w gminach (w tym przygotowanie formularza REW w wersji elektronicznej - interaktywnej),
- pozyskanie wiedzy na temat aktywności gmin w latach 2015-2017 z zakresu rewitalizacji poprzez statystyczny opis i analizę danych oraz identyfikację ich planowanych przez nie działań,
- ocenę implementacji rozwiązań ustawy o rewitalizacji w gminach w pierwszych latach jej obowiązywania,
- popularyzację wiedzy na temat rewitalizacji wśród różnych grup odbiorców – decydentów, środowisko samorządowe i statystyczne, analityków, studentów (poprzez prezentację wyników pracy badawczej na konferencjach oraz rozpowszechnianie opracowań pozyskanych danych i przygotowanych analiz).

Raport zawiera informacje podsumowujące pierwsze ogólnopolskie badanie statystyczne z zakresu rewitalizacji na pełnej próbie gmin. W wyniku prowadzonych działań zgromadzono dane za lata 2015-2017, uzyskując ponad 99% stopę zwrotu odpowiedzi. Pozyskane dane stały się podstawą opracowania zestawu wskaźników charakteryzujących prowadzone w gminach działania rewitalizacyjne, w szczególności te związane z realizacją programów rewitalizacji obowiązujących w latach 2015-2017. Raport zawiera także statystyczną analizę pozyskanych danych, stanowiącą uporządkowanie informacji na temat prowadzonych w gminach działań. Została ona przygotowana na podstawie pozyskanych od gmin danych z zakresu rewitalizacji za 2017 rok. Analiza – podobnie jak badanie – przygotowana została według dziesięciu obszarów tematycznych charakteryzujących zainteresowanie gmin tą tematyką, a także ujmujących cały proces wdrażania i realizacji rewitalizacji.

Badanie potwierdziło istotność podjętego problemu badawczego, o czym świadczy coraz większa liczba gmin wprowadzających rewitalizację na swoim obszarze. O ile, w pierwszym roku objętym badaniem odsetek gmin realizujących procesy rewitalizacyjne wynosił jedynie około 3%, to w ostatnim roku badania wzrósł do 57%.

Jedną z głównych intencji niniejszego badania było zainicjowanie procesu monitorowania działań gmin dotyczących rewitalizacji w momencie wejścia w życie ważnych rozwiązań prawnych i uchwalenia ustawy o rewitalizacji. Ponadto badanie zostało wdrożone na początku obowiązywania nowej perspektywy finansowej UE, w której rewitalizacja jest jednym z priorytetowych tematów objętych finansowym wsparciem. Duże potrzeby poprawy funkcjonowania obszarów będących w złej kondycji w gminach, wypracowanie standardów wdrażania rewitalizacji i niezbędnych narzędzi prawnych, a także dostępność środków finansowych przyczyniła się do dużej popularności działań rewitalizacyjnych w gminach.

Jeden z pozastatystycznych wniosków z badania dotyczy pozytywnego wpływu rozwiązań wprowadzonych w ostatnich latach w zakresie rewitalizacji na jakość i zakres opracowywanych w gminach dokumentów strategicznych oraz wdrażanych na ich podstawie procesów. W szczególności dotyczy to działań prowadzonych w oparciu o zapisy ustawy o rewitalizacji, ale także wdrożonych w ostatnich latach aktualnych standardów i wymogów.

Ważnym efektem prowadzonych prac, o długookresowym charakterze, jest wypracowanie metodologii i narzędzi gromadzenia danych o procesach rewitalizacji w gminie. Opracowany formularz badania REW „Rewitalizacja w gminie”, po wprowadzeniu ewentualnych aktualizacji na podstawie nowych informacji, może stanowić narzędzie gromadzenia danych w kolejnych okresach. Jego struktura uwzględni aktualne wymagania stawiane procesom i programom rewitalizacji – jako jednego z źródeł informacji o procesach rewitalizacji w gminach. Formularz REW jest też spójny z badaniami



prowadzonymi w ramach statystyki publicznej. W zakresie dotyczącym miejscowych planów rewitalizacji, łącznie z badaniami „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne” (PZP-1), stanowią kompletny system gromadzenia danych z zakresu planowania przestrzennego w gminach.

Dobrej jakości dane statystyczne wymagają ścisłej współpracy zainteresowanych stron. Badanie REW pozwoliło na zainicjowanie badań o rewitalizacji w gminach, dostarczając decydom, naukowcom i środowisku samorządowemu danych o ważnych współcześnie problemach z zakresu rozwoju lokalnego. Z uwagi na swoją ważność i aktualność, tematyka rewitalizacji powinna być uwzględniona w przyszłych badaniach statystycznych. Jednocześnie powinny być podjęte kroki mające na celu zacieśnienie współpracy pomiędzy podmiotami będącymi bezpośrednio odbiorcą i dostawcą danych. Pozwoli to wypracować trwałe i coraz lepsze standardy partnerstwa mające na celu pozyskiwanie właściwych i potrzebnych danych, a także wykorzystanie istniejących źródeł informacji o rewitalizacji mogących przyczynić się zarówno do poprawy jakości gromadzonych informacji, jak i odciążenia respondentów. W tym celu pożądana jest współpraca na osi urzędy statystyczne – gminy – urzędy marszałkowskie – ministerstwa oraz grupy odbiorców danych.