

Gdańsk, dnia 25.11.2015r.

**Recenzja dokumentu diagnozy  
służącej wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji  
Miasta Płocka**

**1. Podstawa opracowania**

Niniejsza recenzja została sporządzona na podstawie umowy zlecenia nr 45/WRMVI/Z/1539/2015 z dnia 22.06.2015, wraz z późniejszym aneksem. Recenzję sporządzono na bazie dokumentu przesłanego przez Urząd Miasta Płocka w dniu 19 listopada br.

**2. Wytyczne dotyczące opracowania diagnozy**

Wytyczne dotyczące opracowania diagnozy stanu miasta oraz delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji ujęte zostały w następujących dokumentach:

- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji
- Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 – zatwierdzone przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju w dniu 3 lipca 2015r.
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014 – 2020 (Uszczegółowienie RPO WM/ SZOOP) – przyjęte przez Zarząd Województwa Mazowieckiego w dniu 27 października 2015r.

Poniżej skrótowo przedstawiono najważniejsze zapisy tych dokumentów<sup>1</sup>:

Ad. Ustawa o rewitalizacji:

- a. W celu opracowania diagnoz służących: 1) wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, 2) sporządzeniu albo zmianie gminnego programu rewitalizacji, 3) ocenie aktualności i stopnia realizacji gminnego programu rewitalizacji – wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi analizy, w których wykorzystuje obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań;
- b. Obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także

<sup>1</sup> W niniejszej części recenzji in extenso zacytowano zapisy przyjęte w analizowanych dokumentach



- niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, można wyznaczyć jako obszar zdegradowany w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk: 1) gospodarczych – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw lub 2) środowiskowych – w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska, lub 3) 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, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych, lub 4) 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 i ochrony środowiska. Obszar zdegradowany może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic, pod warunkiem stwierdzenia na każdym z podobszarów występowania koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych;
- c. Obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się jako obszar rewitalizacji
  - d. Obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się jako obszar rewitalizacji
  - e. Niezamieszkałe tereny poprzemysłowe, w tym poportowe i powydobywcze, tereny powojaskowe albo pokolejowe, na których występują negatywne zjawiska, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1–4, mogą wejść w skład obszaru rewitalizacji wyłącznie w przypadku, gdy działania możliwe do przeprowadzenia na tych terenach przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym, o których mowa w art. 9 ust. 1

#### Ad. Wytocznych w zakresie rewitalizacji:

- a. Diagnoza zawarta w programie rewitalizacji (o ile nie została dokonana w innym dokumencie strategicznym lub planistycznym gminy przyjętym uchwałą rady gminy) obejmuje analizę wszystkich sfer, a w szczególności pogłębioną analizę kwestii społecznych dla określenia potrzeb podjęcia wyprzedzających działań o charakterze społecznym (dotyczącym rozwiązywania problemów społecznych oraz pobudzającym aktywność lokalną), co pozwoli na przygotowanie działań rewitalizacyjnych o bardziej złożonym, kompleksowym charakterze i oddziaływaniu. Takie działania mają na celu podniesienie skuteczności i trwałości projektów rewitalizacyjnych oraz



gotowości i świadomości mieszkańców co do możliwości partycypacyjnego współdecydowania o obszarze objętym programem rewitalizacji.

- b. Zasięgi przestrzenne obszaru lub obszarów rewitalizacji dokonywane są (o ile nie zostały dokonane w innym dokumencie strategicznym lub planistycznym gminy przyjętym uchwałą rady gminy) przy założeniu, że dany program rewitalizacji może obejmować więcej niż jedno terytorium wymagające wsparcia. Zasięg każdego z tych obszarów wyznaczany jest przy założeniu, że jest to terytorium ograniczone przestrzennie, tj. obejmujące tereny o szczególnej koncentracji negatywnych zjawisk istotne dla rozwoju danej gminy. Ustalenia zasięgu przestrzennego obszaru lub obszarów rewitalizacji dokonuje samorząd gminny, w oparciu o rozstrzygnięcia wynikające z innych dokumentów strategicznych lub planistycznych gminy lub w oparciu o indywidualne kryteria (wraz z odniesieniem ich do wartości referencyjnych dla danej gminy) i przy uwzględnieniu kryteriów wskazanych przez IZ RPO, jeśli IZ RPO takie określi. Program rewitalizacji łącznie nie obejmuje więcej niż 20% powierzchni gminy i dotyczy liczby ludności nie większej niż 30% jej mieszkańców.

Ad. Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego:

- a. Zasięg obszarów zdegradowanych wskazanych do objęcia programem rewitalizacji wyznaczany jest przy założeniu, że jest to terytorium ograniczone przestrzennie, tj. obejmujące najbardziej zdegradowane tereny danej gminy, dotknięte szczególną koncentracją problemów i negatywnych zjawisk kryzysowych. Obszar ten co do zasady nie obejmuje więcej niż 20% powierzchni gminy i dotyczy nie więcej niż 30% jej mieszkańców.

Jak wynika z przedstawionego powyżej wypisu z głównych dokumentów regulujących przygotowanie diagnoz na potrzeby delimitacji obszaru rewitalizacji, powinny one spełniać następujące kryteria:

- a. Przygotowuje się diagnozy służące wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji
- b. W diagnozach tych wykorzystuje się obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań
- c. Obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, można wyznaczyć jako obszar zdegradowany w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk: 1) gospodarczych – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw lub 2) środowiskowych – w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska, lub 3) 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, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych, lub 4) 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 i ochrony środowiska.
- d. Diagnoza zawarta w programie rewitalizacji (o ile nie została dokonana w innym dokumencie strategicznym lub planistycznym gminy przyjętym uchwałą rady gminy) obejmuje w szczególności pogłębioną analizę kwestii społecznych dla określenia potrzeb podjęcia wyprzedzających działań o charakterze społecznym
  - e. Powinno to być terytorium ograniczone przestrzennie, tj. obejmujące najbardziej zdegradowane tereny danej gminy, dotknięte szczególną koncentracją problemów i negatywnych zjawisk kryzysowych
  - f. Obszar zdegradowany może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic, pod warunkiem stwierdzenia na każdym z podobszarów występowania koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych
  - g. Dany program rewitalizacji może obejmować więcej niż jedno terytorium wymagające wsparcia. Zasięg każdego z tych obszarów wyznaczany jest przy założeniu, że jest to terytorium ograniczone przestrzennie, tj. obejmujące tereny o szczególnej koncentracji negatywnych zjawisk istotne dla rozwoju danej gminy
  - h. Obszar ten co do zasady nie obejmuje więcej niż 20% powierzchni gminy i dotyczy nie więcej niż 30% jej mieszkańców

### **3. Struktura i charakterystyka przedstawionego dokumentu**

Dokument zatytułowany jako „Charakterystyka miasta Płocka” zawiera szereg rozdziałów obejmujących m.in.:

- opisową charakterystykę miasta
- analizę jego charakterystyki społeczno – gospodarczo – przestrzennej w oparciu o podział na jednostki urbanistyczne – nazwane osiedlami
- wyróżnienie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji wraz z przedstawieniem zastosowanej metody.

W dokumencie zawarto szereg tabel i zestawień, w tym obejmujących analizę wskaźnikową miasta oraz poszczególnych jego części – osiedli. Co istotne, w analizie tej uwzględniono szereg cech obszaru, w tym odnoszących się zarówno do jego struktury społecznej, gospodarczej jak i przestrzennej.

#### 4. Sposób określenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

W przedstawionym do analizy dokumencie wyznaczono zarówno obszar zdegradowany jak i obszar rewitalizacji. Przy ich wyznaczaniu kierowano się analizą szczegółowych danych dotyczących sytuacji społeczno – gospodarczej i przestrzennej obszaru. Najważniejsze zapisy dotyczące tychże przedstawiono poniżej<sup>2</sup>:

##### **Delimitacja obszaru zdegradowanego**

Jak przedstawiono w przedłożonym dokumencie, zgodnie z ustawą z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji, rewitalizacja może być prowadzona wyłącznie na obszarze zdegradowanym, znajdującym się w kryzysie z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym oraz występowania na nim ponadto co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk: gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych, technicznych.

Na potrzeby analizy przyjęto iż skalę negatywnych zjawisk odzwierciedlają mierniki rozwoju opisujące powyższe sfery, które wskazują na niski poziom rozwoju lub dokumentują silną dynamikę spadku poziomu rozwoju, w odniesieniu do wartości dla całej gminy. Dlatego też, w celu wyznaczenia obszaru zdegradowanego w oparciu o zebrane dane statystyczne wybrano i obliczono 6 wskaźników społecznych:

- wskaźnik obciążenia demograficznego;
- wskaźnik poziomu ubóstwa i wykluczenia;
- wskaźnik stopy bezrobocia;
- wskaźnik poziomu przestępczości i wykroczeń;
- wskaźnik poziomu kapitału społecznego;
- wskaźnik poziomu uczestnictwa w życiu publicznym.

Dokonana diagnoza oparta została na danych z podziałem na osiedla, które pokazują zróżnicowanie zjawisk, procesów i problemów. Dla każdego obszaru obliczona została wartość wskaźników, które następnie wystandaryzowano w celu umożliwienia ich dalszego porównywania. Standaryzacja wskaźników polegała na odjęciu od rzeczywistej wartości wskaźnika jego wartości średniej oraz podzielenia tak otrzymanej różnicy przez odchylenie standardowe. Wartości wystandaryzowanych wskaźników pozwalają na pokazanie odchylenia od normy, którą stanowi średnia arytmetyczna. Przyjmują one wartości ujemne oraz dodatnie, przy czym wartości ujemne oznaczają sytuację lepszą niż średnia dla Płocka. Po zsumowaniu wartości wystandaryzowanych wskaźników dla każdego obszaru obliczony został wskaźnik sumaryczny. W celu prawidłowego zsumowania, w przypadku wskaźników o charakterze

<sup>2</sup> W niniejszej części recenzji in extenso przywołano części zapisów „Diagnozy...”. Nie wyróżniano ich cudzysłowem ale należy przyjąć iż całość rozdziału 4 stanowi przeniesienie zapisów z analizowanego dokumentu.



pozytywnym (symulanta – ich wysoka wartość jest korzystna z punktu widzenia ocenianego zjawiska) - nadano im wartość ujemną (przemnożono przez - 1). Na podstawie wartości wyliczonego wskaźnika sumarycznego wyselekcjonowano obszary, gdzie sytuacja jest gorsza niż średnia dla Płocka (obszary, dla których wartość wskaźnika sumarycznego jest większa od zera).

### **Delimitacja obszaru rewitalizacji**

W celu terytorialnej koncentracji interwencji rewitalizacja prowadzona będzie na obszarze o istotnym znaczeniu dla rozwoju miasta, na którym nasilenie stanu kryzysowego jest relatywnie najwyższe w skali całego miasta. Oprócz analizy mierników społecznych, gospodarczych i przestrzennych przeprowadzono badanie ankietowe, za pośrednictwem którego zebrano opinię o poszczególnych podobszarach. W szczególności pozyskano informacje na temat:

- zadowolenia z zamieszkania na danym podobszarze;
- atrakcyjności podobszaru pod względem jakości życia;
- obiektów/terenów, które wymagają ożywienia.

Pozwoliło to na zidentyfikowanie, jaką renomą cieszą się poszczególne podobszary zdegradowane. Zła opinia jest czynnikiem realnie wpływającym na szanse rozwojowe podobszaru, odstraszać potencjalnych użytkowników. Mieszkańcy Płocka w badaniu ankietowym w sposób intuicyjny i naturalny dokonali scalenia podobszaru Dobrzyńska z podobszarem Skarpa oraz podobszaru Kolegialna z podobszarem Stare Miasto. W związku z powyższym dalszą analizę dokonano przy uwzględnieniu utrwalonego w świadomości mieszkańców podziału miasta. W zależności od zajmowanej pozycji wg przeprowadzonej analizy zjawisk społecznych oraz badania ankietowego poszczególnym obszarom przyznano od 1 do 4 punktów, plus po 1 punkcie za spełnienie wskaźnika dotyczącego zjawiska gospodarczego lub technicznego.

Zgodnie z sumą uzyskanych punktów oraz art. 10 ust. 2 ustawy o rewitalizacji (obszar rewitalizacji łącznie nie może obejmować więcej niż 20% powierzchni gminy i dotyczyć liczby ludności większej niż 30% jej mieszkańców) do objęcia kompleksowym wsparciem w zakresie rewitalizacji wyznaczono obszar rewitalizacji zamieszkiwany przez 29,75% mieszkańców Płocka (dane za rok 2013). Obszar ten cechuje się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk oraz ma istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego. Postępująca degradacja i marginalizacja tego obszaru hamuje zrównoważony rozwój miasta i w konsekwencji prowadzi do obniżenia jakości przestrzeni oraz pogorszenia komfortu życia mieszkańców. Obszar ten podzielony został na 3 podobszary:

- Stare Miasto, Kolegialna - pierwszy obszar rewitalizacji - POR,
- Dobrzyńska, Skarpa - drugi obszar rewitalizacji - DOR,
- Radziwie - trzeci obszar rewitalizacji - TOR.

W procesie wyznaczania granic poszczególnych podobszarów rewitalizacji uwzględniono funkcję terenu, fizjonomię, strukturę tkanki miejskiej, historyczne uwarunkowania oraz utrwalony w świadomości mieszkańców podział miasta.

W skład obszaru rewitalizacji wejdą także niezamieszkałe tereny przemysłowe i powojkowe, na których występuje co najmniej jedno negatywne zjawisko: gospodarcze, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne, techniczne oraz pod warunkiem, że przewidziane dla nich działania przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym występującym na zamieszkałych podobszrach rewitalizacji.

## **5. Uwagi dotyczące zgodności dokumentu z wytycznymi**

Zgodność dokumentu z wytycznymi w zakresie przygotowania diagnozy i delimitacji obszarów określono na bazie zbiorczego zestawienia uwag nt. zasad przygotowania tychże, zaprezentowanych w podsumowaniu pkt. 2 niniejszej recenzji. Odnosząc się do tych punktów, można stwierdzić co następuje:

Ad. A. Przygotowuje się diagnozy służące wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

Przedstawiony do recenzji dokument jest diagnoza służącą wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Ad. B. W diagnozach tych wykorzystuje się obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań

W przedstawionym do recenzji dokumencie wykorzystano obiektywne i weryfikowalne metody badawcze dostosowane do lokalnych uwarunkowań

Ad. C. Obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym (...) można wyznaczyć jako obszar zdegradowany w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk: 1) gospodarczych lub 2) środowiskowych lub 3) przestrzenno-funkcjonalnych lub 4) technicznych

W przedstawionym do recenzji dokumencie wyznaczono obszar znajdujący się w stanie kryzysowym w odniesieniu do szeregu występujących w jego obszarze zjawisk negatywnych.

Ad. D. Diagnoza zawarta w programie rewitalizacji obejmuje w szczególności pogłębioną analizę kwestii społecznych dla określenia potrzeb podjęcia wyprzedzających działań o charakterze społecznym

W przedstawionym do recenzji dokumencie zawarto szereg spostrzeżeń dotyczących kwestii społecznych. Dodatkowo powołano się na przeprowadzone badania społeczne i ankiety, pozwalające na określenie potrzeb związanych z rewitalizacją



Ad. E. Powinno to być terytorium ograniczone przestrzennie, tj. obejmujące najbardziej zdegradowane tereny danej gminy, dotknięte szczególną koncentracją problemów i negatywnych zjawisk kryzysowych

W dokumencie zaproponowano określenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji jako szeregu jednostek urbanistycznych o szczegółowo zdefiniowanych granicach, przy czym przeprowadzona analiza wskaźnikowa pozwoliła na wyłonienie terenów mogących być uznane za najbardziej zdegradowane.

Ad. F. Obszar zdegradowany może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic, pod warunkiem stwierdzenia na każdym z podobszarów występowania koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych

Określone jako obszary zdegradowane i obszary rewitalizacji jednostki nie stanowią przestrzeni ciągłej – co nie zmienia faktu iż w obrębie każdej z nich na podstawie przeprowadzonej analizy wskaźnikowej wykazano koncentrację negatywnych zjawisk.

Ad. G. Dany program rewitalizacji może obejmować więcej niż jedno terytorium wymagające wsparcia. Zasięg każdego z tych obszarów wyznaczany jest przy założeniu, że jest to terytorium ograniczone przestrzennie, tj. obejmujące tereny o szczególnej koncentracji negatywnych zjawisk istotne dla rozwoju danej gminy.

W diagnozie wyróżniono szereg obszarów ograniczonych przestrzennie, przy czym wykazano iż na obszarze każdego z nich występuje koncentracja negatywnych zjawisk, istotnych dla rozwoju miasta.

Ad. H. Obszar ten co do zasady nie obejmuje więcej niż 20% powierzchni gminy i dotyczy nie więcej niż 30% jej mieszkańców

W dokumencie wykazano iż spełniony jest warunek dotyczący ograniczenia obszaru do nie więcej niż 20% powierzchni gminy oraz iż jego obszar nie jest zamieszkany przez więcej niż 30% jej mieszkańców.

Tym samym można uznać iż dokument spełnia wytyczne zawarte w regulacjach prawnych i dokumentach programowych, co skutkuje możliwością **uznania go za w pełni prawidłowo sporządzoną diagnozę stanu obszaru, stanowiącą podstawę do delimitacji obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji.**

## **6. Uwagi redakcyjne**

Niezależnie od powyższej konkluzji dotyczącej możliwości uznania przedstawionego dokumentu za kompletną diagnozę stanu miasta, stanowiącą jednocześnie podstawę do delimitacji obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, wskazać należy na parę elementów wymagających uzupełnienia lub poprawy. Wśród najważniejszych z nich wymienić należy:



- konieczność uzupełnienia dokumentu o stronę tytułową i spis treści;
- konieczność zamieszczenia informacji o autorach dokumentu oraz podstawie i trybie jego sporządzenia
- konieczność uzupełnienia dokumentu o część mapową, wskazującą delimitację obszarów w przestrzeni miasta oraz pozwalającą na zilustrowanie analizowanych zagadnień i przedstawienie wyników tych analiz w kontekście przestrzeni Płocka.

Uwagi te mają jedynie charakter redakcyjny i nie podważają pozytywnej oceny materiału.

## **7. Wnioski końcowe**

Biorąc pod uwagę przeprowadzoną analizę dokumentu diagnozy uznać można iż została ona wykonana zgodnie z wytycznymi zawartymi w regulacjach prawnych oraz stanowi kompletny materiał pozwalający na określenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji dla Miasta Płocka. Tym samym stać się może podstawą do przygotowania programu rewitalizacji.

