

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA POLITYKI REGIONALNEJ I GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ T. 2

pod redakcją Stanisława Cioka i Krzysztofa Janca



Współczesne wyzwania polityki regionalnej i gospodarki przestrzennej. T. 2

pod redakcją
Stanisława Cioka i Krzysztofa Janca

Współczesne wyzwania polityki regionalnej i gospodarki przestrzennej. T. 2

pod redakcją
Stanisława Cioka i Krzysztofa Janca

Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego 33/2

Redaktor serii
Zdzisław Jary

Redaktor techniczny
Marek Kasprzak

Recenzent tomu
dr hab. Edyta Jakubowicz

Redakcja, korekta, skład i adiustacja:



Projekt graficzny okładki
Marek Kasprzak

Ilustracja na okładce:
Fosa miejska we Wrocławiu. Fot. Krzysztof Janc

Publikacja współfinansowana ze środków na działalność statutową
Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego

Publikacja współfinansowana ze środków budżetu Samorządu Województwa
Dolnośląskiego



Zalecane cytowanie

Ciok S., Janc K. (red.), 2014, Współczesne wyzwania polityki regionalnej i gospodarki przestrzennej. T. 2. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego 33/2, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.

© Copyright 2014 by Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-62673-44-5

Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Wrocławski
Plac Uniwersytecki 1, 50-137 Wrocław



Uniwersytet
Wrocławski

Druk i oprawa
I-BIS s.c., ul. Lelewela 4, 53-505 Wrocław

Spis treści

SYSTEMOWY MODEL PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO WYZWANIEM DLA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ W POLSCE (J.J. PARYSEK)	9
1. Wstęp	9
2. Polski system planowania przestrzennego i jego ogólna ocena	9
3. Systemowy model planowania przestrzennego	11
4. Dylematy i problemy	16
5. Plan regionalny i jego kluczowe znaczenie w planowaniu przestrzennym	21
6. Zakończenie	22
Literatura	23
 ROLA FUNDUSZY EUROPEJSKICH W REALIZACJI ZADAŃ WŁASNYCH SAMORZĄDU LOKALNEGO NAJWIĘKSZYCH MIAST POLSKI – DOŚWIADCZENIA PIERWSZEGO 10-LECIA CZŁONKOSTWA POLSKI W UE (P. CHURSKI)	25
1. Wprowadzenie	25
2. Przygotowanie instytucjonalne i programowe	27
3. Poziom i struktura inwestycji współfinansowanych ze środków funduszy Europejskich	28
4. Rola środków funduszy europejskich w procesie rozwoju	32
5. Wnioski i rekomendacje	34
Literatura	36
 PRZESTRZENNE ASPEKTY ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA INFORMACYJNEGO W POLSCE (P. SIŁKA)	39
1. Wprowadzenie	39
2. Definicja społeczeństwa informacyjnego	41
3. Zróżnicowanie przestrzenne społeczeństwa informacyjnego	41
4. Wyniki	46
Literatura	48
 JAK ZARZĄDZAĆ CZYMŚ, CO NIEMIAROWANE? WYZWANIA MONITORINGU I EWALUACJI (K. GMUR, M. KASPRZAK)	51
1. Wprowadzenie	51
2. Wyzwania nowoczesnej polityki rozwoju	52
3. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego	53
4. Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020	56
5. Koncepcja monitoringu Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020	57
6. Dolnośląskie Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego (DORT) – zadania i doświadczenia funkcjonowania	58
7. Podsumowanie	61
Literatura	61
 PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE KAPITAŁU LUDZKIEGO W POLSCE. ROZMIESZCZENIE INSTYTUCJI I KADR NAUKOWYCH (S. DOROCKI)	63
1. Wprowadzenie	63
2. Instytucje szkolnictwa wyższego	64
3. Kadry naukowe	67
4. Aktywność naukowo-badawcza	70
5. Podsumowanie	71
Literatura	72

PODEJŚCIE WSKAŹNIKOWE DO OKREŚLANIA POZIOMU ROZWOJU USŁUG (D. ILNICKI)	75
1. Wprowadzenie do problemu	75
2. Kryterium liczby pracujących w usługach	76
3. Kryterium liczby instytucji usługowych	81
4. Kryterium możliwości lub warunków uczestnictwa w korzystaniu z usług	82
5. Pozostałe miary	84
6. Zakończenie	88
Literatura	90
PROPOZYCJA SYSTEMU MONITORINGU JAKOŚCI USŁUG PUBLICZNYCH NA SZCZEBLU LOKALNYM (T. MICHAŁSKI)	93
1. Wstęp	93
2. Konstrukcja i funkcjonowanie systemu monitoringu	94
3. Dobór i konstrukcja wskaźników	98
4. Podsumowanie	101
Literatura	102
KSZTAŁTOWANIE SIECI PRZESTRZENI PUBLICZNYCH W OPOLU (M. ŚLIWA)	105
1. Wprowadzenie	105
2. Aspekty przestrzeni publicznych w przepisach prawa	106
3. Współczesne trendy w kształtowaniu przestrzeni publicznych	109
4. Określenie przestrzeni publicznych w dokumentach planistycznych Opola	110
5. Podsumowanie	118
Literatura	119
SPÓJNOŚĆ UKŁADU PRZESTRZENI PUBLICZNYCH WROCŁAWIA (D. DZIUBIŃSKI)	121
1. Wstęp	121
2. Polityka / wizja przestrzeni publicznej	122
3. Centrum miasta	124
4. Węzły i kierunki / przerwy	125
5. Forma / warunki przestrzenne	127
6. Funkcja / preferowane usługi	128
7. Żyjące ulice handlowe	130
8. Podsumowanie	132
Literatura	133
TERENY ZIELENI W MIEŚCIE DZIŚ I JUTRO, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PARKÓW MIEJSKICH (I. DURECKA)	135
1. Wstęp – dlaczego tereny zieleni są istotne w przestrzeni miasta	135
2. Tereny zieleni – definiowanie pojęcia	137
3. Kształtowanie terenów zieleni w mieście jako element polityki przestrzennej	138
4. Tereny zieleni w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miasta Łask i Koluszki	139
5. Parki miejskie w przestrzeni miasta Łask i Koluszki	141
6. Kierunki zmian dla parków miejskich w Łasku i w Koluszkach	144
7. Podsumowanie i wnioski	144
Literatura	145
ZNACZENIE SYNDROMU NIMBY DLA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ. PRZYKŁADY KONFLIKTÓW LOKALIZACYJNYCH NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLSCE (M. BEDNAREK-SZCZEPAŃSKA)	149
1. Wprowadzenie	149
2. Cel i metoda badań	150
3. Przykłady wpływu konfliktów typu NIMBY na gospodarkę przestrzenną	150

4. Efekty syndromu NIMBY dla gospodarki przestrzennej – próba systematyzacji zagadnienia	157
5. Zakończenie	158
Literatura	159
ISTNIEJĄCE I POTENCJALNE KONFLIKTY PRZESTRZENNE W PARKACH KRAJOBRAZOWYCH	
(A. GROCHOWSKA)	161
1. Cel, zakres i metodyka pracy	161
2. Położenie i charakterystyka parków krajobrazowych	162
3. Stan prac planistycznych	164
4. Istniejące i potencjalne konflikty przestrzenne	165
5. Podsumowanie	169
Literatura	170
OCHRONA KRAJOBRAZU W PROCESIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO NA TERENIE ŚLĘŻAŃSKIEGO	
PARKU KRAJOBRAZOWEGO – PROBLEMY, WYZWANIA, NOWE MOŻLIWOŚCI (P. KRAJEWSKI)	173
1. Wstęp	173
2. Podstawowe uwarunkowania planowania przestrzennego na obszarach parków krajobrazowych	174
3. Podstawowe informacje o Ślęzańskim Parku Krajobrazowym	176
4. Problemy związane z ochroną krajobrazu na obszarze Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego	177
5. Wyzwania związane z ochroną krajobrazu na obszarze Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego	180
6. Ocena pojemności krajobrazu jako jedna z nowych możliwości ochrony krajobrazu na obszarze Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego	181
7. Podsumowanie	182
Literatura	183
RESHORING JAKO FORMA RELOKACJI DZIAŁALNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW (U. PANICZ)	185
1. Wprowadzenie	185
2. Pojęcie reshoringu	185
3. Teorie reshoringu	188
4. Przyczyny i skutki odwróconego offshoringu	190
5. Nearshoring	192
6. Podsumowanie	193
Literatura	193
KLASTER GRONO TARGOWE KIELCE JAKO STYMULATOR ROZWOJU REGIONU ŚWIĘTOKRZYSKIEGO	
(E. NOWAK, P. BRAMBERT)	195
1. Wprowadzenie	195
2. Metodyka	197
3. Uwarunkowania regionu świętokrzyskiego dla rozwoju konkurencyjności	198
4. Specyfika klastra Grono Targowe Kielce	200
5. Klasyfikacja zdolności Grona Targowego Kielce do wzmocnienia konkurencyjności lokalnej i regionalnej	201
6. Podsumowanie	205
Literatura	206
WYBRANE SPOŁECZNE ASPEKTY PROCESU SUBURBANIZACJI W OTOCZENIU BIELSKA-BIAŁEJ	
(M. OLBEREK-ŻYŁA)	209
1. Wprowadzenie	209
2. Suburbanizacja w otoczeniu Bielska-Białej	211
3. Wyniki badań ankietowych	212
4. Podsumowanie	218
Literatura	219

TERENY MIESZKANIOWE W POLITYCE PRZESTRZENNEJ GMIN STREFY PODMIEJSKIEJ WROCŁAWIA W LATACH 2000–2010 (A. LEŚNIAK)	211
1. Wstęp	211
2. Charakterystyka polityki przestrzennej gmin w zakresie terenów mieszkaniowych	222
3. Wnioski	228
Literatura	231
STAN LOKALNYCH RYNKÓW PRACY W OCENIE MIESZKAŃCÓW – PRZYKŁAD WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO (M. TARKOWSKI)	235
1. Wstęp	235
2. Metoda badań	236
3. Zróżnicowanie lokalnych rynków pracy w świetle podstawowych danych statystycznych	238
4. Zróżnicowanie lokalnych rynków pracy w świetle wyników badania ankietowego	240
5. Wnioski	244
Literatura	245
ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH POLSKI W GOSPODARCE OPARTEJ NA WIEDZY (A. JEZERSKA-THÖLE, M. BICZKOWSKI)	247
1. Wprowadzenie	247
2. Materiał i metodyka badań	248
3. Pojęcie wiedzy i koncepcje gospodarki opartej na wiedzy	250
4. Uwarunkowania społeczne i ekonomiczne	251
5. Instrumenty wsparcia rozwoju obszarów wiejskich	254
6. Wnioski i podsumowanie	256
Literatura	256
ZRÓŻNICOWANIE PRZESTRZENNE WYBORU GŁÓWNYCH ŚCIEŻEK EDUKACYJNYCH W POLSCE (J. FRANKOWSKI)	259
1. Kontekst społeczny wyborów ścieżek edukacyjnych	259
2. Źródła oraz metody analizy danych	261
3. Wyniki	262
4. Podsumowanie	266
Literatura	266
PRZEBIEG I OCENA PROCESU RESTRUKTURYZACJI REGIONU WAŁBRZYSKIEGO (D. LORENZ)	269
1. Wstęp	269
2. Uwarunkowania restrukturyzacji	269
3. Teoretyczne aspekty restrukturyzacji	271
4. Przebieg restrukturyzacji	272
5. Wnioski	275
Literatura	275
ROZPROSZENIE ZABUDOWY A POLITYKA PRZESTRZENNA GMIN WE WROCŁAWSKIM OBSZARZE FUNKCJONALNYM (W. WARCZEWSKI, M. KUKUŁA)	277
1. Wstęp	277
2. Analiza zapisu polityk rozwoju przestrzennego gmin	279
3. Analiza rozproszenia zabudowy	284
4. Wnioski	289
Literatura	290

Jerzy J. Parysek
Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu

Systemowy model planowania przestrzennego wyzwaniem dla gospodarki przestrzennej w Polsce

Streszczenie: Funkcjonujący po 1990 r. (zwłaszcza po 2003 r.) model planowania przestrzennego nie sprawdził się. Istnieje zatem pilna potrzeba wypracowania nowego modelu, w ramach którego zagwarantowane zostaną: ład przestrzenny, rozwój zrównoważony oraz ogólnospołeczna efektywność proponowanych rozwiązań. Taki właśnie systemowy model planowania proponuje się w niniejszej pracy. Systemowość ujęcia dotyczyć będzie przedmiotu planowania (terytorialne systemy społeczne), planów (hierarchiczny system) oraz struktur organizacyjnych planowania przestrzennego (całokształt prac planistycznych).

Słowa kluczowe: planowanie, planowanie przestrzenne, system planowania, systemowy model planowania przestrzennego.

1. Wstęp

Polski model planowania i gospodarki przestrzennej, z jakim mamy do czynienia od ponad 10 lat, ukształtowała *Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Krytyczna ocena rzeczywistości kształtowanej *pod rządami* (jak to mówią prawnicy) wymienionej ustawy jednoznacznie nakazuje poszukiwania nowych rozwiązań (Billert 2006, Jędraszko 2008, Mierzejewska 2009b, Parysek 2010a, 2010b). Takie rozwiązanie w odniesieniu do planowania przestrzennego proponuje się w niniejszym artykule. Podstawą tego rozwiązania jest ujęcie systemowe nawiązujące do ogólnej teorii systemów oraz koncepcji terytorialnego systemu społecznego, jakim są ponad wszelką wątpliwość, będące przedmiotem planowania, jednostki terytorialnego podziału kraju, zwłaszcza zaś gmina, obdarzona przez ustawodawcę władztwem planistycznym.

2. Polski system planowania przestrzennego i jego ogólna ocena

Ocena polskiego planowania przestrzennego, które reguluje wspomniana wyżej ustawa, mówiąc delikatnie, nie jest dobra. Jest to, jak się wydaje, wystarczający powód, aby podjąć działania na rzecz poprawy tej sytuacji. Prawdopodobnie najlepszym rozwiązaniem będzie zastąpienie starego porządku nowym, wyciągając wnioski z oceny stanu istniejącego. Aktualnie funkcjonujące w Polsce planowanie przestrzenne jest:

- antyeuropejskie – nieuwzględnianie europejskich standardów i strategii rozwoju oraz polityki przestrzennej;
- antydemokratyczne – brak faktycznego uspołecznienia procesów planowania;
- antyspołeczne – „efekty” w poważnym stopniu obciążają społeczeństwo;
- antyekologiczne – prowadzące do dewastacji środowiska, pogorszenia jego jakości oraz utraty wolnej przestrzeni;
- zasobochłonne – nadmiernie wykorzystuje wszystkie zasoby bez wyjątku;
- antyrozwojowe – nie prowadzi to do zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju oraz nie poprawia ładu przestrzennego. Można dostrzec jeszcze inne mankamenty polskiego systemu planowania, co pokazują informacje zawarte w tabeli 1.

Tab. 1. Charakterystyka polskiego systemu planowania wynikająca z zapisu Ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
Źródło: opracowanie własne.

Cecha charakterystyczna	Konsekwencje dla zagospodarowania przestrzennego
Dwudzielność	Zagospodarowanie przestrzenne miasta prowadzone jest na podstawie dwóch niespójnych dokumentów planistycznych o różnym i nielogicznym statusie prawnym (<i>Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego</i> i <i>Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego</i>).
Niekoncepcyjność i asystemowość	Brak obowiązku posiadania planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego sprawia, że rozwój przestrzenny dokonuje się bez ogólnej koncepcji struktury przestrzenno- funkcjonalnej miasta. Podmiotu działań, czyli miasta, nie traktuje się jako całości (systemu przestrzennego lub terytorialnego systemu społecznego).
Wybiórczość	Miejskowe plany zagospodarowania przestrzennego opracowuje się dla dowolnych, z różnych względów wybranych, obszarów miasta.
Zbiurokratyzowanie i sformalizowanie	Przedmiot planowania i gospodarki przestrzennej traktuje się instrumentalnie, a jego przyszłe cechy (zagospodarowanie przestrzenne) określa jedynie w minimalnym zakresie rzeczowym, wynikającym z ustawy.
Autarkiczność i partykularyzm	Dokumenty planistyczne opracowuje się tak, jakby miasto czy gmina były jednostkami autarkicznymi. Nie uwzględnia się sąsiedztwa innych jednostek terytorialnych, zwłaszcza sąsiedztwa dużego miasta (gmina jako składnik aglomeracji).
Krótkowzroczność i doraźność	Wydając decyzje przestrzenne, bierze się pod uwagę bieżący, doraźny interes miasta (gminy), nie zaś dłuższą perspektywę czasową.
Klientelizm i pasożytniczy charakter	Miejskowe plany zagospodarowania opracowuje się przede wszystkim pod potrzeby zgłaszane przez konkretnych inwestorów, bez zwracania uwagi na strukturę przestrzenno-funkcjonalną miasta (gminy) i skutki planowanego zagospodarowania.
Manipulacyjność i korupcjogenność	Możliwość zagospodarowania terenu na podstawie administracyjnej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy umożliwia manipulacje w zakresie przeznaczenia terenu na określone cele.
Nieuspołecznienie	Trudno jest zapisać w ustawie możliwość składania uwag i protestów do opracowanych dokumentów planistycznych uznać za uspołecznienie procesu planowania i gospodarki przestrzennej.
Brak logiki działania	W państwach Unii Europejskiej zagospodarowanie przestrzenne prowadzi się zgodnie z zapisem planów, zarówno ogólnych, jak i szczegółowych. Zagospodarowywany jest teren uzbrojony, z siecią dróg połączonych z układem komunikacyjnym miejscowości. Jest to teren będący w gestii władz lokalnych. Do konkretnego terenu, jego zapisanych w planie ogólnym funkcji i podanych w planie szczegółowym zasad gospodarowania, dostosować się muszą potencjalni inwestorzy, czego pilnuje nadzór urbanistyczny. W Polsce o zagospodarowaniu przestrzennym decydują właściciele gruntów oraz inwestorzy. Dla potrzeb tych drugich ustala się warunki zabudowy lub opracowuje miejscowe plany zagospodarowania.
Niekonstytucyjność	Gospodarka przestrzenna prowadzona w sposób wynikający z ustawy ani nie gwarantuje rozwoju zrównoważonego, ani utrzymania, względnie zaprowadzenia ładu przestrzennego, co jest sprzeczne z <i>Konstytucją RP</i> oraz zapisem <i>Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> .

Wymienione powyżej i zapisane w tabeli negatywne cechy polskiego systemu planowania są, jak się wydaje, konsekwencją nieuwzględniania europejskich standardów planistycznych, nowszych modeli, paradygmatów, zasad planowania itp. Szczególnie niekorzystną rolę w tym zakresie odgrywają obowiązujące regulacje prawne, które społecznościom lokalnym i regionalnym odbierają lub przynajmniej poważnie ograniczają podmiotowość w zakresie planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej, a procedury planistyczne czynią je całkowicie zbiurokratyzowanymi, pozbawionymi partycypacji oraz kontroli społecznej. W istocie rzeczy nie społeczność lokalna, ani nawet nie samorządy terytorialne, jako wybrani przedstawiciele tej społeczności, a konkretnie właściciele nieruchomości, spekulanci gruntowi, poważni inwestorzy sfery handlu i usług, deweloperzy budownictwa mieszkaniowego, konsorcja projektowo-budowlane itp. decydują o zmianach w zagospodarowaniu przestrzennym (Mierzejewska 2009b, Parysek 2010a, 2010b).

Jednym ze składników polityki spójności Unii Europejskiej jest polityka przestrzenna, której podmiotami są: Komisja Europejska, rządy poszczególnych państw oraz władze regionalne – i one ponoszą odpowiedzialność za rozwój regionów. Polska, jako członek Unii Europejskiej, musi przyjąć i stosować europejskie standardy gospodarki przestrzennej, w tym – co jest oczywiste – standardy planowania przestrzennego. Powinna to uczynić zwłaszcza w sytuacji, kiedy finansowym wsparciem realizacji unijnej polityki przestrzennej są fundusze strukturalne UE, z których nie tylko warto, lecz także trzeba w pełni korzystać w nowej perspektywie budżetowej.

Rozważając propozycje i kierunki działań na rzecz budowy i wprowadzenia w życie nowego modelu planowania przestrzennego, należy mieć przeświadczenie co do tego, że potrzebne są nowe rozwiązania. Ciągłe bowiem obowiązujące regulacje prawne i ich woluntarystyczna interpretacja nie gwarantują ani rozwoju zrównoważonego, ani nie zapewniają uzyskania poprawy istniejącego stanu ładu przestrzennego w sytuacji, kiedy to właśnie ład przestrzenny jest podstawowym celem gospodarki przestrzennej, a rozwój zrównoważony, zapisanym w Konstytucji RP, zobowiązaniem (Chojnicki 1990, Parysek 2006).

Jak już wspomniano, potrzebę zmiany polskiego systemu planowania wymusza także polityka rozwojowa i regionalna Unii Europejskiej, która na szczególnej pozycji sytuuje planowanie regionalne. Między innymi z tych względów, ale także z uwagi na własny punkt widzenia, planowanie regionalne będzie podstawowym punktem odniesienia proponowanych rozwiązań.

3. Systemowy model planowania przestrzennego

Sformułowana przez L. von Bertalanffy'ego (1901–1972) ogólna teoria systemów (biologia) znajduje coraz szersze zastosowanie w wielu dziedzinach nauki i życia społecznego. W sposób szczególny wydaje się być przydatna w gospodarce przestrzennej. Teoria ta dotyczy systemu, czyli złożonej, funkcjonalnej całości, a taka funkcjonalna całość (miasto, gmina, powiat, województwo i kraj) jest przecież przedmiotem gospodarki przestrzennej.

Każdy system określają (tworzą, konstytuują):

- składniki (elementy składające się na system),
- otoczenie albo środowisko (elementy zewnętrzne względem danego systemu, w tym także inne systemy),
- relacje (związki, powiązania elementów systemu), w tym: wewnętrzne (wewnątrzsistemowe), wiążące elementy wchodzące w skład systemu oraz zewnętrzne, wiążące elementy wchodzące w skład systemu i elementy otoczenia. Relacje systemowe, wewnętrzne i zewnętrzne (czynne, bierne, dwustronne) mają charakter funkcjonalny, wiążący (wektorowy) i zapewniają (gwarantują): funkcjonalność, złożoność, odpowiedni stopień spójności oraz określają strukturę systemu. Ponadto, relacje zewnętrzne (powiązania zewnętrzne) wskazują na stopień otwarcia (domknięcia) systemu, czyli jego powiązania z otoczeniem. Systemy mają charakter teleologiczny (celowościowy), co oznacza, że istnieją, funkcjonują, są tworzone, aby realizować określony cel. Systemy zazwyczaj tworzą układy hierarchiczne. Oznacza to, że każdy system składa się z podsystemów, te z kolei z podsystemów drugiego rzędu itd., aż do elementów o najniższym poziomie złożoności. Należy także podkreślić, że hierarchia oznacza podporządkowanie, konkretnie systemów (podsystemów) niższego rzędu systemowi wyższego rzędu.

W świetle przedstawionych powyżej uwag jasnym jest, że zarówno przedmiot planowania przestrzennego, jak i samo planowanie przestrzenne spełniają warunki, jakie są wymagane przy uznaniu danej całości za system.

Przedmiot planowania w ujęciu systemowym – przyjęcie koncepcji systemowej w badaniach przestrzennych oznacza, że każdy całościowy przedmiot planowania i gospodarki przestrzennej może zostać potraktowany jako terytorialny system społeczny. Terytorialnym systemem społecznym jest taki system, w którym konkretna zbiorowość ludzi trwale zajmuje, zagospodarowuje i kontroluje wyodrębniony obszar powierzchni ziemi, tj. terytorium (Chojnicki 1990, Parysek 2006). Natura systemów terytorialnych jest szczególnie widoczna w działalności człowieka oraz kształtowaniu jego warunków życia. Tego rodzaju systemy społeczne cechuje wysoki stopień organizacji i złożenia, hierarchia oraz silne relacje z otoczeniem (relacje zewnętrzne). Składnikami systemów terytorialnych są: przyroda, ludzie (mieszkańcy), elementy zabudowy (budynki, budowle, układy sieciowe), użytkowane i wolne tereny, wody, podmioty działalności gospodarczej, podmioty życia społecznego, administracja (władza) itp. Otoczeniem systemów są jednostki sąsiedzkie, bliższe i dalsze, różne dla różnych systemów terytorialnych. Na relacje terytorialnego systemu społecznego, zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne, składają się oddziaływania między osobą a osobą, osobą a rzeczą, osobą a instytucją oraz inne w mniejszym stopniu. Hierarchię terytorialnych systemów cechuje ich adekwatność i rozłączność. Adekwatność oznacza, że zbiór wydzielonych na danym poziomie hierarchicznym podsystemów (elementów) składa się na całość (gminy tworzą powiat, powiaty – województwo, a województwa – kraj). Natomiast rozłączność występuje wtedy, gdy każdy element czy podsystem wchodzi w skład tylko jednego systemu (podsystemu) wyższego rzędu (gmina wchodzi w skład tylko jednego z powiatów, powiat – tylko jednego z województw, a województwo – tylko jednego kraju).

Systemowe ujęcie planowania przestrzennego (jako działalności praktycznej)

- w systemowy sposób można także patrzeć na planowanie przestrzenne. W takim ujęciu system planowania przestrzennego tworzą:

- elementy – przedmiot planowania (system terytorialny), plany o różnym zakresie przestrzennym i czasowym, podmioty planujące, planiści, wiedza, narzędzia planowania;
- otoczenie – polski system prawny, rzeczywistość społeczno-gospodarcza, inne systemy planowania, np. społeczno-gospodarczego (strategicznego), planowania dotyczącego środowiska, Unia Europejska i jej działania oraz inne;
- relacje – regulacje prawne, wzajemne relacje planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego i innych planów, struktura organizacyjna planowania, uspołecznienie procesów planowania itp.

Elementy systemu planowania przestrzennego – do podstawowych elementów systemu planowania przestrzennego należą:

1. Przedmiot planowania, tj. jednostki terytorialnego podziału kraju (terytorialne systemy społeczne) lub ich wyodrębnione części (podsystemy, względnie składniki). Konkretnie są to: kraj, województwo, powiat, aglomeracja, gmina, części gmin.
2. Ogólne plany zagospodarowania przestrzennego: kraju, województwa, powiatu, gminy (także aglomeracji oraz dużych obszarów problemowych) i plany szczegółowe (miejscowe) dla wycinków obszaru gmin.

Plany ogólne, jako generalnie długoterminowe obejmują przedział czasowy 10 lub 20 lat. Plany zagospodarowania przestrzennego tworzą układ hierarchiczny, który powinien wynikać z funkcji ośrodków centralnych, co może mieć swoje potwierdzenie w terytorialnym podziale kraju. W grę powinny wchodzić następujące poziomy:

- krajowy (kraj),
- regionalny (województwa),
- subregionalny (aglomeracja, powiaty, inne subregiony, obszary problemowe),
- lokalny (gminy, miejscowości),
- miejscowy (wycinki gmin).

Dla poszczególnych poziomów planowania wyznacza się następujące funkcje:

- poziom krajowy – funkcja strategiczna,
- regionalny – koncepcyjna,
- subregionalny – koordynacyjna i dyspozycyjna,
- lokalny – projektowa, strukturotwórcza,
- miejscowy – realizacyjna.

Na poziomie krajowym powinna powstawać polityka przestrzennego zagospodarowania kraju, na regionalnym i subregionalnym – koncepcje zagospodarowania przestrzennego, na lokalnym – struktura użytkowania terenu, natomiast na miejscowym – projekt zagospodarowania danego terenu (struktura funkcjonalna). Poziomy regionalny i subregionalny powinny mieć charakter *pomostowy*, będący przejściem od koncepcji do realizacji.

1. Podmioty planujące, za które uważa się społeczność regionalną, subregionalną i lokalną reprezentowane przez struktury władzy lokalnej, z szerokim zakresem faktycznej partycypacji społecznej.
2. Planiści, a zatem młodzi, nowocześnie wykształceni, ale także doświadczeni zawodowo specjaliści z zakresu gospodarki przestrzennej w kluczowych jej aspektach (ogólnym, urbanistycznym, architektonicznym, społecznym, ekonomicznym, ekologicznym, prawnym, technicznym itp.); osoby kreatywne o predyspozycjach twórczych, badawczych, analitycznych, a także doświadczeni w zawodzie fachowcy.

3. Wiedza teoretyczna, metodologiczna i faktograficzna; znajomość literatury fachowej, kontakty i współpraca ze środowiskiem naukowym.

Otoczenie systemu – za otoczenie systemu planowania uważa się przede wszystkim:

1. System prawny, tj. taki system, który pozwala na prowadzenie skutecznej i efektywnej, z ogólnospołecznego punktu widzenia, gospodarki przestrzennej.
2. Rzeczywistość społeczno-gospodarczą, klarowną, dobrze poznaną, stabilną – na wszystkich, przestrzennych poziomach planowania (także poza granicami kraju).
3. Inne systemy planowania, a także związana z tymi systemami świadomość istnienia innych opracowań planistycznych, zwłaszcza strategii rozwoju, planów i koncepcji dotyczących środowiska, także innych programów gospodarczych oraz konieczności uwzględnienia tych opracowań planistycznych w planach zagospodarowania przestrzennego.
4. Unia Europejska, zwłaszcza gdy członkostwo Polski w UE powoduje określone konsekwencje dla procesów planowania, przede wszystkim na szczeblu regionalnym. Oznacza to konieczność wpisania formułowanych założeń planistycznych w politykę przestrzenną, regionalną i miejską unii, zwłaszcza uwzględnienie priorytetów, celów i kierunków działania. Wymienione polityki na szczególnej pozycji plasują szczebel regionalny, co musi znaleźć swoje odbicie w strukturze, organizacji i funkcjonowaniu polskiego systemu planowania, także przestrzennego. Z wymienionych polityk wynika także konieczność zintegrowania procesów planistycznych na poszczególnych poziomach terytorialnych, co dyktuje natura systemowa przedmiotu planowania (podsystemy – przyrodniczy, ekonomiczny i społeczny), a także zwykła logika.

Relacje systemowe – w proponowanym systemie planowania zakłada się uwzględnienie następujących relacji:

1. Regulacje prawne, zwłaszcza szczegółowe przepisy prawne dotyczące gospodarki przestrzennej, pozwalające na realizację, w interesie ogólnospołecznym, podstawowych jej celów, gwarantujące podmiotowość społeczności regionalnej i lokalnej w zakresie planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej. Regulacje powinny gwarantować władztwo planistyczne władz regionalnych, powiatowych i gminnych. Wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego muszą zatem mieć moc prawną (i być wiążące), a nie tylko stanowić tzw. dokumenty kierownictwa wewnętrznego. Nie może istnieć administracyjna droga (pozaplanowa) dokonywania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje prawne powinny mieć charakter wysoce restrykcyjny, o co zadbać miałyby powołana *policja urbanistyczna*, kontrolująca proces zagospodarowania terenu.
2. Wzajemne relacje planów zagospodarowania przestrzennego, tj. krajowych, regionalnych, subregionalnych, lokalnych i miejscowych. Każdy z takich planów powinien mieć moc prawną, a zapis planu jednostki hierarchicznie wyższej powinien być dyrektywą do opracowania planów na niższym poziomie organizacji terytorialnej państwa. Zakłada się również istnienie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (plan krajowy, strategia), która powinna mieć charakter strategiczny. Plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz aglomeracji powinny być koncepcją organizacji przestrzennie-funkcjonalnej tych obszarów. Przywrócić należy plany zagospodarowania powiatów, które byłyby lokalną, uszczegółowioną projekcją dyrektywnego planu wojewódzkiego.

Na podstawie planów powiatowych należałoby tworzyć ogólne plany zagospodarowania przestrzennego gmin. Oznacza to także konieczność zmian organizacji terytorialnej systemu planowania przestrzennego. Treść planu zagospodarowania przestrzennego powiatu powinna być z jednej strony uszczegółowieniem treści planu wojewódzkiego, a z drugiej – zawierać ogólne kierunki rozwoju przestrzennego tworzących powiat gmin. Plany ogólne zagospodarowania gmin to przede wszystkim model struktury użytkowania ziemi w gminie (mieście), w które bezwzględnie wpisać się muszą plany szczegółowe (miejscowe). Nie ma racji bytu dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Treści aktualnych studiów powinny stanowić część analityczną planu ogólnego, z której wynikałyby kierunki zagospodarowania gminy i proponowana struktura użytkowania terenu. Organizacja terytorialna i funkcjonowanie państwa, a także działalność Unii Europejskiej (podmiotowość regionów), nakazuje podniesienie rangi planowania regionalnego (regiony jako względnie autonomiczne systemy terytorialne).

3. Relacje planów zagospodarowania przestrzennego i innych planów oraz programów rozwoju. Złożoność przedmiotów planowania przestrzennego (systemy terytorialne różnych szczebli) wymaga uwzględnienia w koncepcjach zagospodarowania przestrzennego stanu i rozwoju podsystemów: przyrodniczego, społecznego i ekonomicznego. Z tych chociażby względów nie można tworzyć koncepcji zagospodarowania przestrzennego z pominięciem strategii rozwoju społecznego i ekonomicznego danej jednostki terytorialnej, zasad, modeli i projektów dotyczących kształtowania środowiska przyrodniczego, a także w oderwaniu od polityki rozwojowej (regionalnej, miejskiej, przestrzennej) Unii Europejskiej. Potrzeby w zakresie zagospodarowania przestrzennego są przede wszystkim generowane przez rozwój gospodarczy i społeczny oraz stan środowiska przyrodniczego i politykę ekologiczną (także obronną państwa). O tym trzeba pamiętać.
4. Struktura organizacyjna planowania. Komerccjalizacja planowania przestrzennego nie zdaje egzaminu, dlatego występuje potrzeba zinstytucjonalizowania jednostek planujących oraz ich przypisania do jednostek terytorialnego podziału kraju, a konkretnie do odpowiednich struktur samorządu terytorialnego. Podmiotami planującymi powinny być:
 - na poziomie krajowym – odpowiedni resort, gdzie powinna zostać sformułowana polityka przestrzennego zagospodarowania kraju oraz strategia rozwoju przestrzennego kraju;
 - jednostki planistyczne szczebla wojewódzkiego, do zadań których powinno należeć opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego województw, aglomeracji i obszarów problemowych ponadlokalnej skali, a także planowanie strategiczne i środowiskowe;
 - jednostki planistyczne szczebla subregionalnego – powiatowego, w których powinny powstać plany zagospodarowania powiatów, gmin, miejscowości; w ramach tych jednostek powinno się prowadzić nadzór urbanistyczno-planistyczny (tzw. policja urbanistyczna) oraz opracowywać strategie rozwoju gmin i powiatów. Komerccjalizacja obejmować może jedynie plany szczegółowe (miejscowe) zagospodarowania wydzielonych w planach ogólnych obszarów funkcjonalnych.

4. Dylematy i problemy

Przystąpienie do prac nad nowym, systemowym modelem planowania przestrzennego w Polsce (choć nie tylko) wymaga rozstrzygnięcia wielu dylematów i rozwiązania pojawiających się problemów. Do najważniejszych, zdaniem autora niniejszych uwag, należą poniższe zagadnienia.

Modernizacja czy innowacja?

Reprezentowany jest pogląd, że realną poprawę społecznej efektywności funkcjonowania polskiego systemu gospodarki przestrzennej oraz uzyskanie przez gospodarkę przestrzenną europejskich standardów można osiągnąć jedynie przez generalną przebudowę obecnego systemu. Innymi słowy, potrzebne jest opracowanie i wprowadzenie w życie systemowego modelu planowania. Jest wysoce prawdopodobne, że korekta zapisów obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niczego nie rozwiąże, a przynajmniej nie doprowadzi do kompleksowej naprawy generalnie złej sytuacji. A zatem, nie modernizacja czy naprawa, a innowacyjne rozwiązania systemowe mogą przynieść pożądane zmiany stanu rzeczy.

Elementarny czy systemowy model planowania?

Systemowa natura przedmiotów gospodarki przestrzennej, tj. kraju, regionów, powiatów, gmin i miejscowości, ich całościowy, funkcjonalny i dynamiczny charakter, wymagają zastosowania w dziedzinie planowania przestrzennego rozwiązań systemowych (przedmiot planowania jako system, podobnie jak planowanie i struktura organizacyjna planowania). Za wprowadzeniem rozwiązań systemowych przemawia także konieczność zintegrowania procesów planowania (społeczno-gospodarczego, przestrzennego i środowiskowego), mocno akcentowana przez Unię Europejską. A zatem rozwiązania systemowe.

Instytucjonalizacja czy komercjalizacja?

Ocena efektów prowadzonej w ostatnich latach gospodarki przestrzennej dowodzi, że komercjalizacja planowania w wielu przypadkach zupełnie nie zdaje egzaminu. Proponuje się zatem powrót do zinstytucjonalizowania polskiego systemu planowania, co wcale nie oznacza tęsknoty za dawnym systemem. Instytucjonalizacja polskiego systemu planowania oznacza:

- utworzenie uspołecznionych służb planistycznych (jednostki struktur samorządowych), integrujących planowanie społeczno-gospodarcze (strategiczne), przestrzenne i środowiskowe;
- utworzenie poziomów planowania stosownie do hierarchii jednostek osadniczych i terytorialnego podziału kraju;
- możliwość pełnej koordynacji i integracji procesów planowania (hierarchia władzy samorządowej);
- reprezentowanie interesu ogólnospołecznego (zadania struktur samorządu terytorialnego);
- dobrą znajomość przedmiotu planowania (podmiotem planującym jest jednostka zakorzeniona w środowisku regionalnym i lokalnym oraz społeczność regionalna, względnie lokalna);
- istnienie warunków szybkiego reagowania na zmiany sytuacji politycznej, gospodarczej, społecznej, na zmiany środowiskowe;

- istnienie warunków pełnego uspołecznienia procesów planowania;
- podniesienie jakości i standardu wykonywanych dokumentów planistycznych (współpraca jednostek planujących i naukowych);
- możliwość korzystania z zasobów informacyjnych jednostek samorządu terytorialnego;
- zmniejszenie wpływu na zagospodarowanie przestrzenne inwestorów, właścicieli nieruchomości, spekulantów, lobbystów, a także prawników oraz ograniczenie zagrożenia korupcyjnego;
- warunki utworzenia systemu kontroli (nadzór urbanistyczno-planistyczny, tzw. policja urbanistyczna). A więc zdecydowanie instytucjonalizacja.

Ile szczebli planowania?

Proponuje się 4 szczeble planowania przestrzennego ogólnego: krajowy, regionalny, subregionalny (aglomeracja, powiat, obszary problemowe) i lokalny (gmina) oraz szczebel lokalny planowania szczegółowego (miejscowego). Natomiast plany opracowywane będą na trzech szczeblach organizacji terytorialnej państwa (kraj, województwo, powiat) przez odpowiednio zorganizowaną strukturę służb planistycznych. Oznacza to jednocześnie przywrócenie zinstytucjonalizowanych struktur planowania na poziomie powiatowym, w gestii których pozostawać będzie opracowanie planów ogólnych powiatów i gmin (także obszarów problemowych) oraz nadzór nad opracowywaniem planów miejscowych (szczebli szczegółowych) przez profesjonalne pracownie projektowe. W ramach struktur powiatowych funkcjonować powinien wspomniany nadzór urbanistyczny (tzw. policja urbanistyczna).

Planowanie zintegrowane czy zintegrowanie procesów planowania?

W czasie gdy w Unii Europejskiej mówi się o konieczności zintegrowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego, istotna jest odpowiedź, czy powinno się zbudować model zintegrowanego planowania, czy tworzyć plany zintegrowane. Jest wiele propozycji dotyczących rozwiązania problemów efektywnego planowania, a różnice polegają na przyjęciu określonych założeń wstępnych (Faludi 1971, 1973, Alexander 2002, Albrechts 2004, Friedmann 2005). Sformułowana kwestia jest jednak trudna do rozstrzygnięcia, zwłaszcza wtedy, kiedy planowanie zintegrowane jest różnie rozumiane. Jaśniej opisywane jest natomiast zintegrowanie oraz integrowanie procesów planowania. Planowanie zintegrowane jest między innymi rozumiane jako takie, które uwzględnia następujące poziomy integracji (Topczewska 2010):

- integrację przestrzenną;
- integrację ładu społecznego, gospodarczego i przyrodniczego;
- integrację zagadnień społeczno-gospodarczych i przestrzennych oraz integrację społeczną (różnych osób, środowisk i instytucji ważnych dla rozwoju lokalnego);
- integrację zarządzania, w którym wyróżnić można dodatkowo integrację poziomą (danej jednostki z otaczającymi gminami) i pionową (z powiatem, regionem i centrum) oraz integrację wewnętrzną (międzysektorową).

Pozostaje jednak pytanie, czy w integracji chodzi o zintegrowanie struktur czy procesu. W przypadku tworzenia planu zintegrowanego można by mówić o integrowaniu struktury (aspekt strukturalny), natomiast w przypadku zintegrowania planowania w grę wchodzi integracja procesu (planowania). Wydaje się, że w warunkach gospodarki ryn-

kowej oraz funkcjonowania struktur społeczeństwa obywatelskiego trudno jest zbudować efektywny, zintegrowany plan rozwoju regionu (województwa). Wynika to z następujących powodów:

- braku jednoznaczności rozumienia planu zintegrowanego i planowania zintegrowanego;
- trudności włączenia aspektów gospodarczych do planów zagospodarowania przestrzennego (gospodarka wolnorynkowa);
- dużej dynamiki przemian gospodarczych i społecznych przy znacznej inercji przestrzeni;
- istnienia wielu autonomicznych planów i programów gospodarczych (strategii rozwoju), planów i programów ochrony środowiska itp., opracowywanych przez różne podmioty;
- braku zinstytucjonalizowanych struktur planistycznych planowania zintegrowanego (jednostek planujących).

W tej sytuacji zdecydowanie bardziej realne jest zintegrowanie procesu planowania (aspekt funkcjonalny). W ramach dobrze zorganizowanego procesu planowania można dokonać zintegrowania prowadzonych działań planistycznych (w zakresie uwzględnianym w pojmowaniu planowania zintegrowanego). Można zatem stwierdzić, że:

- istnienie ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego: regionalnych, subregionalnych i lokalnych, planów szczegółowych oraz odpowiednich struktur instytucjonalnych planowania gwarantuje integrację przestrzenną;
- uznanie ładu przestrzennego za główny cel gospodarki przestrzennej oraz systemowe ujęcie przedmiotu planowania (gospodarki przestrzennej) oznacza pełną integrację wspomnianych ładów;
- przyjęcie, iż podstawowymi czynnikami rozwoju przestrzennego są rozwój gospodarczy i rozwój społeczny oznacza integrację z problematyką przestrzenną zagadnień gospodarczych i społecznych, a biorąc pod uwagę przyrodnicze właściwości obszaru (terenu), także zagadnień środowiskowych;
- zinstytucjonalizowanie planowania i utworzenie odpowiednich struktur organizacyjnych, a także uspołecznienie procesów planowania oznacza zintegrowanie zarządzania jednostką przestrzenną;
- systemowe potraktowanie przedmiotu planowania i planowania (jako dziedziny działań praktycznych) gwarantuje zapewnienie tego, co jest rozumiane jako integracja wewnętrzna i zewnętrzna, zarówno pionowa, jak i pozioma.

Co zatem należy integrować w procesie planowania? Ponad wszelką wątpliwość:

- planowanie społeczno-gospodarcze (strategiczne), planowanie środowiskowe oraz planowanie przestrzenne (integracja rzeczowa i problemowa),
- proces planowania (integracja procesu),
- jednostki planujące (integracja organizacji procesu planowania).

Często pojawia się pytanie, co należy w procesie planowania zintegrowanego opracować w pierwszej kolejności, a co – w następnej. Nie ma w tym względzie jednoznacznej odpowiedzi. Z jednej strony rozwój społeczno-gospodarczy zapisany w strategii rozwoju województwa wyznacza określone potrzeby przestrzenne, natomiast z drugiej strony plan zagospodarowania przestrzennego wyznacza ramy przestrzenne dla rozwoju społeczno-gospodarczego. W nawiązaniu do powyżej przedstawionych uwag proponuje się jednak zintegrowanie procesu, czyli planowanie zintegrowane. Oczywiście

warto się zastanowić nad powrotem do idei planu regionalnego, który będąc w zasadzie planem zagospodarowania przestrzennego, w dość szerokim zakresie uwzględniał zagadnienia gospodarcze, społeczne i przyrodnicze. Był więc w pewnym zakresie planem zintegrowanym.

Obszary problemowe czy obszary funkcjonalne?

Nowym terminem, który pojawia się w różnego rodzaju dokumentach dotyczących planowania przestrzennego, jest termin *obszary funkcjonalne*. Co więcej, termin ten ma zastąpić dawniej wyróżniane *obszary problemowe*. Obszarem funkcjonalnym jest niewątpliwie węzłowy region społeczno-gospodarczy, jaki jest przedmiotem badania i poznania w geografii oraz działania w gospodarce przestrzennej. Nie o regiony chodzi w tej innowacji terminologiczno-pojęciowej. Szczególnego potraktowania w pracach planistycznych wymagają jednak nadal, jak się wydaje, obszary problemowe, czyli takie, w których występują określone problemy ekonomiczne, społeczne, ekologiczne, przestrzenne i inne, gdzie konieczna jest interwencja, a dalej poprawa sytuacji. Oczywiście konkretny region funkcjonalny może być obszarem problemowym, ale najczęściej, jako całość, takim obszarem jest stosunkowo rzadko. Jednocześnie może być także (i najczęściej jest) przedmiotem planowania społeczno-gospodarczego, przestrzennego, środowiskowego itp. Ponadto wiadomo, że każdy region (także konkretny inny obszar) pełni lub pełnić może określone funkcje, co jednak nie oznacza, że jest obszarem funkcjonalnym. Funkcjonalność oznacza bowiem funkcjonowanie, a nie pełnienie określonych funkcji. Funkcjonowanie obszaru określają relacje funkcjonalne opisane przez cechy wektorowe (przepływy osób, towarów, informacji, pieniądza itp.). Natomiast funkcje obszaru określają cechy skalarne dotyczące współwystępowania rzeczy, zdarzeń, procesów (np. gleby dobrej jakości, wysoki odsetek użytków rolnych, intensywna uprawa roli, hodowla zwierząt, duży skup produktów rolnych itp. określają funkcje obszaru nazwanego regionem rolniczym – funkcje rolnicze; nie jest to jednak region funkcjonalny).

Przedmiotem planowania, zarówno społeczno-gospodarczego (strategicznego), środowiskowego, jak i przestrzennego, może być każdy obszar, zarówno funkcjonalny, jak i pełniący określone funkcje. Obowiązujące prawo stanowi, że przedmiotem planowania przestrzennego są w Polsce niemal wyłącznie obszary funkcjonalne, jakimi są: kraj, województwo, gmina i aglomeracja (konkretnie obszar metropolitalny). Przedmiotami planowania przestrzennego powinny być także obszary problemowe, a nie bliżej nieokreślone obszary funkcjonalne. W tym kontekście proponuje się stosować niebudzący wątpliwości termin *obszar problemowy*, a nie *funkcjonalny*. Wprowadzane nowe terminy nie zawsze porządkują nam rzeczywistość i można podać wiele konkretnych przykładów takiego stanu rzeczy.

Stare czy nowe podstawy prawne?

Nie da się wprowadzić żadnych rozwiązań systemowych w ramach istniejących regulacji prawnych. Musi powstać nowy akt prawny dotyczący gospodarki przestrzennej w ujęciu systemowym, np. o nazwie *Ustawa o gospodarce przestrzennej*. Podstawowe założenia takiego dokumentu sprowadzić można do następujących uregulowań.

1. Wprowadzona jest instytucjonalizacja systemu planowania (plany uchwalają rząd oraz jednostki samorządu terytorialnego).

2. Istnieje koordynacja (integracja) planowania społeczno-gospodarczego, przestrzennego i środowiskowego (rząd, województwo, powiat, gmina).
3. Wprowadza się 4 hierarchiczne poziomy planowania przestrzennego (krajowy, regionalny, subregionalny i lokalny).
4. Przedmiot planowania przestrzennego ogólnego traktowany jest systemowo (kraj, województwo, powiat, gmina; w pewnym stopniu także aglomeracja), tj. jako funkcjonalna całość (terytorialny system społeczny).
5. Istnieją plany zagospodarowania przestrzennego: ogólne i szczegółowe (miejscowe).
6. Plany ogólne obejmują: kraj, województwo, powiat, aglomerację, gminę, obszary problemowe; plany szczegółowe zawierają wycinki obszaru gminy.
7. Plany ogólne zagospodarowania przestrzennego wykonywane są w placówkach zinstytucjonalizowanej struktury systemu planowania (resort, urząd marszałkowski, urząd powiatowy), plany szczegółowe przez prywatne, profesjonalne pracownie projektowe. W placówkach zinstytucjonalizowanej struktury wykonywane są także inne opracowania planistyczne (strategie, programy gospodarcze, plany użytkowania środowiska, studia i analizy przestrzenne itp.).
8. Zinstytucjonalizowanymi jednostkami struktur planowania w kraju są: wojewódzkie biura planowania (regionalnego) oraz powiatowe biura planowania; jednostki te opracowują wszystkie kategorie planów (zintegrowanie).
9. Każdy plan zagospodarowania przestrzennego, ogólny i szczegółowy, jest aktem prawa miejscowego.
10. Każdy ogólny plan zagospodarowania jest planem struktury z elementami planu działania i planu funkcjonowania.
11. Prawnie zagwarantowana jest hierarchia planów. Kluczową rolę odgrywa plan wojewódzki (regionalny).
12. Podstawą opracowania planów zagospodarowania przestrzennego (ogólnych) są: wykonane w jednostkach planowania studia i analizy przedplanowe, ocena aktualnego stanu zagospodarowania przestrzennego, dokumenty planistyczne (strategie) rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru, którego dotyczy plan, plany oraz programy ochrony i kształtowania środowiska, prognozy ekologiczne, społeczne, gospodarcze itp. Brane są także pod uwagę założenia polityki regionalnej i miejskiej Unii Europejskiej oraz kierunki tej polityki przystające do aktualnej sytuacji w kraju.
13. Podstawą opracowania planów szczegółowych (miejscowych) jest plan ogólny zagospodarowania przestrzennego gminy. Pomocniczą rolę pełnią plany zagospodarowania przestrzennego powiatu i województwa (aglomeracji). Założenia planu ogólnego są obligatoryjne dla planów miejscowych.
14. Nie ma pozaplanowej drogi dokonywania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym terenu (ustalenia warunków zabudowy).
15. Proces planowania, szczególnie na poziomie lokalnym, jest uspołeczniony – od początku aż do uchwalenia planów.
16. W powiatach funkcjonuje nadzór urbanistyczny (*policja urbanistyczna*), monitorujący zmiany zagospodarowania przestrzennego powiatu i gmin, w nawiązaniu do zapisów planów; praca powiatowych służb nadzoru jest kontrolowana przez wojewódzkie struktury służb planowania (wojewódzkie biura).

17. Planowanie jest procesem ciągłym, za przebieg którego odpowiedzialne są władze danej jednostki terytorialnej. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie są zadaniem prawników, jednakże pracujących pod nadzorem specjalistów z zakresu gospodarki przestrzennej, zwłaszcza przy ich skłonności do instrumentalnego traktowania prawa i opowiadania się za interesem indywidualnym, nie zaś ogólnospołecznym.

5. Plan regionalny i jego kluczowe znaczenie w planowaniu przestrzennym

W dokumentach Unii Europejskiej dotyczących rozwoju regionalnego i gospodarki przestrzennej, szczególnie mocno akcentowana jest rola i znaczenie rozwiązań na poziomie regionalnym. Wszystko to składa się na politykę regionalną, w stosunku do której ustala się programy finansowego wsparcia ze środków unijnych podejmowanych działań. Między innymi z tych względów w proponowanym systemowym modelu planowania przestrzennego szczególna rola przypada planowaniu na szczeblu regionalnym. Tym samym szczególne znaczenie przypisane zostało do regionalnego planu zagospodarowania przestrzennego. Proponuje się zatem powrót do idei planu regionalnego (wojewódzkiego) jako planu zagospodarowania przestrzennego, z uwzględnieniem zagadnień środowiskowych, społecznych i ekonomicznych.

Plan taki powinien być:

- wojewódzkim uszczegółowieniem i konkretyzacją strategii rozwoju przestrzennego kraju,
- ogólnym planem zagospodarowania przestrzennego województwa, konkretnie modelem ładu przestrzennego danego regionu,
- generalnie planem strukturalnym z elementami planu działania i funkcjonowania,
- narzędziem koordynacji rozwoju przestrzennego w skali regionalnej i lokalnej,
- wyznacznikiem kierunków rozwoju przestrzennego w skali regionalnej i lokalnej. Powinien być planem perspektywicznym, kierunkowym o 20-letnim horyzoncie czasowym, aktualizowanym co 5 lat, zawsze w interwale 20-letnim.

Zapisy planu regionalnego powinny być nie tylko podstawą realizacji regionalnej polityki przestrzennej, lecz także dyrektywą dla opracowywanych ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego powiatów i gmin (akty prawa lokalnego). Powinien składać się z części analitycznej oraz koncepcyjnej. Tekst warto uzupełniać tabelami oraz mapami w skali 1:500 000. Integralną częścią planu powinna być mapa pogładowa w skali 1:100 000, podstawa debat inwestycyjnych i lokalizacyjnych na szczeblu regionu.

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa (plan regionalny) powinny zostać określone w szczególności:

1. Stan środowiska przyrodniczego w przekrojach podstawowych elementów wraz z zaznaczeniem obszarów problemowych oraz chronionych i wyłączonych z intensywnego zagospodarowania.
2. Układ hydrograficzny województwa z zaznaczeniem obszarów występowania zasobów wód podziemnych, zbiorników wód powierzchniowych, rzek i cieków, terenów zalewowych, podmokłych, dróg przerzutów wody, obszarów deficytowych itp.

3. Obszary występowania surowców mineralnych możliwych do efektywnej eksploatacji.
4. Ogólna struktura użytkowania ziemi z zaznaczeniem wartości użytkowej gruntów, rolniczych obszarów chronionych, terenów specjalizacji gospodarki rolnej w kategoriach podstawowych typów, rolnictwa ekologicznego, obszarów łąk i pastwisk, lasów itp.
5. Struktura przestrzenno-funkcjonalna regionalnego układu osadniczego z zaznaczeniem jednostek osadniczych poszczególnych poziomów centralności oraz planowanych funkcji.
6. Główne ośrodki rozwojowe regionu (skali krajowej, ponadregionalnej, regionalnej i lokalnej) wraz z obszarem zasięgu przestrzennego ich oddziaływania, określeniem sektorowych i branżowych kierunków rozwoju, preferencji lokalizacyjnych, wyznaczeniem stref zasięgu suburbanizacji (stref urbanistycznych) itp.
7. Przebieg sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu krajowym, regionalnym i subregionalnym.
8. Węzły sieci infrastruktury społecznej z potencjalnym zasięgiem obsługi.
9. Układy przestrzennych powiązań funkcjonalnych.
10. Obszary i miejscowości szczególnie cenne, jako unikatowe zespoły walorów przyrodniczych i krajobrazowych, historyczne układy urbanistyczne, miejsca lokalizacji cennych zabytków kultury materialnej, miejsca kultu religijnego, pamięci narodowej, pomniki walk i męczeństwa narodu itp.
11. Obszary problemowe z uwagi na stan środowiska przyrodniczego oraz sytuację społeczną i gospodarczą oraz obszary zagrożenia bezpieczeństwa osób i mienia.
12. Obszary specjalne, ważne ze względów strategicznych i obronnych.

6. Zakończenie

W pracach poświęconych teorii i metodologii gospodarki przestrzennej oraz planowania przestrzennego podkreślana jest rola uspołecznienia procesów planowania. Uwzględnienie takich rozwiązań gwarantuje społeczną akceptację zakładanych w planach zmian w zagospodarowaniu przestrzennym (Healey 1992; Alexander 2004; Billert 2006; Jędraszko 2008; Parysek 2003, 2006, 2008; Mierzejewska 2009b). Wydaje się jednak, że uspołecznienie planowania powinno zostać rozciągnięte na całokształt szeroko rozumianego planowania, a zatem także na teorię i metodologię oraz kształtowanie ram prawnych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. W tym ostatnim przypadku, w uspołecznieniu procesów planowania powinny brać udział środowiska naukowe. Niniejsze opracowanie jest przykładem takiego właśnie działania. Nie ulega bowiem kwestii, że potrzebny jest nowy model planowania i to taki, który z jednej strony zapewni rozwój zrównoważony i ład przestrzenny na obszarach będących przedmiotem planowania, a z drugiej zapewni właściwy poziom partycypacji społecznej w tworzeniu proponowanych rozwiązań. Taki model musi nawiązywać do europejskich standardów planowania i polityki regionalnej oraz przestrzennej Unii Europejskiej (*Green Paper...* 2008, *Towards a balanced...* 1999). Aby taki cel zrealizować, potrzebne są jednak nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego, zaś system prawny powinien być wysoce restrykcyjny, co wcale nie

musi oznaczać ograniczenia poziomu partycypacji społecznej. Oczywiście chodzi o model systemowy planowania, zarówno w wymiarze przedmiotowym (przedmiot planowania traktowany jako terytorialny system społeczny), jak i podmiotowym (planowanie jako system). Zarys takich rozwiązań przedstawiono w niniejszym opracowaniu z podkreśleniem kluczowej roli planowania regionalnego. Planowania, w którym założenia dotyczące zagospodarowania przestrzennego uwzględniać będą problematykę społeczną, ekonomiczną i przyrodniczą, gdzie obok planów zagospodarowania przestrzennego opracowywane będą strategie rozwoju społeczno-gospodarczego i inne programy rozwoju. Miejscem, w którym powstaną wymienione opracowania, będą jednostki zinstytucjonalizowanej struktury planowania w Polsce, wśród których wiodącą rolę odgrywać będą jednostki szczebla regionalnego. Tam też następować będzie integracja procesów planistycznych.

Literatura

- Albrechts L., 2004. Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and planning. B: Planning and Design*, 31, s. 743–758.
- Alexander E.R., 2002. The public interest in planning: form legitimation to substantive plan evaluation. *Planning Theory*, 1.3., s. 226–249.
- Billert A., 2006. Planowanie przestrzenne a polityka. Trzecia droga do trzeciego świata. W: *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka. Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej* (red. T. Ossowicz, T. Zipser). Biblioteka Urbanisty, 9, Warszawa. Urbanista, s. 2.
- Chojnicki Z., 1990. Współczesne problemy gospodarki przestrzennej. *Biuletyn KPZK PAN*, 146, s. 203–219.
- Faludi A., 1971. *A reader in planning theory*. Pergamon Press, Oxford.
- Faludi A., 1973. *Planning Theory*. Pergamon Press, Oxford.
- Friedmann J., 2005. Globalization and the emerging culture of planning. *Progress in Planning*, 64, s. 183–234.
- Green paper on territorial cohesion, 2008. European Commission. DG Regional Policy, Brussels.
- Healey P., 1992. Planning through debate. The communicative turn to planning theory. *Town Planning Review*, 63 (2), s. 143–162.
- Jędraszkowski A., 2008. Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich. Biblioteka Urbanisty, 13, Warszawa. Urbanista.
- Leipziger charter on sustainable European cities, 2007. European Commission. European Urban Knowledge Network.
- Mierzejewska L., 2003. Rozwój zrównoważony, jako kategoria ładu przestrzennego. W: *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego* (red. T. Ślęzak, Z. Ziolo), *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 205, s. 127–140.
- Mierzejewska L., 2009a. Rozwój zrównoważony miasta: Aspekty poznawcze i praktyczne. Wydawnictwo Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Mierzejewska L., 2009b. Urban planning in Poland in the context of European standards. W: *Urban and regional development and planning* (red. J. Parysek). *Quaestiones Geographicae*. 28B (w druku).
- Parysek J., 2003. Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna. W: *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego* (red. T. Ślęzak, Z. Ziolo) *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 205, s. 111–126.
- Parysek J., 2006. *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Parysek J., 2008. Polityka regionalna i planowanie regionalne w Polsce. W: *O nowy kształt badań regionalnych w geografii i gospodarce przestrzennej* (red. T. Strykiewicz, T. Czyż). *Biuletyn KPZR PAN*, 237, s. 9–35.
- Parysek J., 2010a. Gospodarka przestrzenna i rola partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego. W: *Gospodarka przestrzenna społeczeństwa*, t. 1, (red. W. Ratajczak, K. Stachowiak). Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 79–98.

Parysek J., 2010b. Urban development policy of the European Union and the discretionary nature of Polish spatial planning. W: Regional development and regional policy in Poland: First experiences and new challenges of the European Union Membership. Part I (red. P. Churski i W. Ratajczak). KPZK PAN Studia Regionalia 27.1., s. 172–184.

Towards a balanced and sustainable development of the territory of the European union. Commission of the European Communities, 1999, Luxembourg.

Systemic model of physical planning as a challenge for spatial management in Poland

Summary: The physical planning model operating in Poland after 1990 (especially after 2003) has proved inefficient. Hence, it is necessary to work out a new model that would guarantee spatial order, sustainable development, and general social efficiency of the solutions proposed. This kind of a systemic planning model is proposed in the paper. The systemicity of this approach embraces the object of planning (territorial social systems), plans (a hierarchical system) and organisational structures of physical planning (the entire planning work).

Keywords: planning, physical planning, planning system, systemic model of physical planning.

prof. dr hab. Jerzy J. Parysek
Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
ul. Dziegielowa 27
61-680 Poznań
jerzy_parysek@yahoo.ca

Paweł Churski

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Rola funduszy europejskich w realizacji zadań własnych samorządu lokalnego największych miast Polski – doświadczenia pierwszego 10-lecia członkostwa Polski w UE

Streszczenie: Celem analizy jest identyfikacja i ocena procesu absorpcji, a zwłaszcza wielkości i struktury inwestycji finansowanych ze środków unijnych pozyskanych przez władze samorządowe największych miast w Polsce. Analiza odnosi się do dwóch pierwszych perspektyw finansowych Unii Europejskiej: 2004–2006 oraz 2007–2013, w których Polska uczestniczyła jako państwo członkowskie, obejmując tym samym pierwszą dekadę naszych doświadczeń w realizacji polityk unijnych. Prezentowane wyniki stanowią podsumowanie badań pt. *Aktywność i skuteczność największych miast Polski w zakresie absorpcji środków europejskich*, zrealizowanych przez autora w maju 2014 r., którymi objęto sześć największych miast: Warszawę, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań i Gdańsk.

Słowa kluczowe: polityka spójności, środki europejskie, największe miasta, Polska, pierwsza dekada członkostwa w UE.

1. Wprowadzenie

Wejście Polski do Unii Europejskiej stanowiło istotny czynnik wzmacniający przemiany i rozwój polskiej gospodarki. W okresie od 1 maja 2004 r. dodatnie saldo rozliczeń Polski z Unią Europejską wyniosło ok. 260 mld zł, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtuje wartość wskaźnika na poziomie 5 843 zł netto, przy średniej unijnej wynoszącej 5 839 zł netto, plasując nasz kraj na siódmym miejscu we Wspólnocie. Łączna wartość ponad 120 tys. inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych osiągnęła wartość blisko 325 mld zł. Polska stała się największym nominalnym beneficjentem unijnej polityki spójności. W strukturze jej beneficjentów w kraju pierwsze miejsce zajął samorząd terytorialny – 34% wartości współfinansowanych projektów (*Wpływ członkostwa Polski...* 2014). Efekty naszego członkostwa skutkują konwergencją rozwojową Polski w stosunku do pozostałych państw członkowskich, której towarzyszy jednak dywergencja rozwoju na poziomie lokalnym (Churski 2014a, 2014b). W tych okolicznościach szczególnym miejscem procesów rozwojowych i podmiotem działań interwencyjnych są miasta, łącznie z największymi aglomeracjami. Stanowią one obszary koncentracji ludności oraz procesów gospodarczych, których tempo rozwoju jest zdecydowanie

większe od obszarów otaczających. Prawdopodobnie te uzasadniają konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na te obszary w ramach działań polityki spójności, czego wyrazem jest instytucjonalne promowanie przez Unię Europejską polityki miejskiej. Jej realizacja, zgodnie z przyjętymi założeniami, ma zapewnić poprawę skuteczności polityki spójności i doprowadzić w nowym, polaryzacyjno-dyfuzyjnym paradygmacie polityki regionalnej do zmniejszenia zróżnicowań do poziomu akceptowalnego społecznie (*Pakiet legislacyjny 2014–2020* 2013, Barca i in. 2012, *Sixth Report on Economic...* 2014). Rozwój miast, w tym zwłaszcza największych aglomeracji, powinien być ukierunkowany z jednej strony na wzrost ich konkurencyjności gospodarczej oraz poprawę poziomu i warunków życia ich mieszkańców (wymiar wewnętrzny polityki miejskiej), a z drugiej strony na zwiększanie ich powiązań funkcjonalnych i zasięgu oddziaływania na obszary otaczające zgodnie ze specyficznymi dla tych obszarów czynnikami rozwoju (wymiar zewnętrzny polityki miejskiej) (*Założenia Krajowej Polityki Miejskiej...* 2013). Wymaga to umiejętnego ukierunkowania procesów inwestycyjnych, w tym wykorzystania środków europejskich na tworzenie i wzmacnianie czynników istotnych dla poprawy stanu rozwoju oraz kształtowania większej odporności na konsekwencje globalizacji kryzysu (*Ósme sprawozdanie...* 2013). Interwencja ta powinna sprzyjać tworzeniu trwałych efektów podażowych i minimalizować zagrożenia związane, m.in. z rentą użytkowania infrastruktury oraz nierównowagą finansów publicznych.

Celem analizy jest identyfikacja i ocena procesu absorpcji, a zwłaszcza wielkości i struktury inwestycji finansowanych ze środków unijnych, pozyskanych przez władze samorządowe największych miast w Polsce. Analiza odnosi się do dwóch pierwszych perspektyw finansowych Unii Europejskiej: 2004–2006 oraz 2007–2013, w których Polska uczestniczyła jako państwo członkowskie, obejmując tym samym pierwszą dekadę naszych doświadczeń w realizacji polityk unijnych. Prezentowane wyniki stanowią podsumowanie badań pt. *Aktywność i skuteczność największych miast Polski w zakresie absorpcji środków europejskich*, zrealizowanych przez autora w maju 2014 r., którymi objęto sześć największych miast: Warszawę, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań i Gdańsk. Postępowanie badawcze składa się z trzech zasadniczych etapów. W pierwszym kroku dokonuje się identyfikacji i oceny stopnia przygotowania instytucjonalnego i organizacyjnego samorządu największych polskich miast do procesu absorpcji środków europejskich. W drugim etapie przeprowadza się analizę projektów zrealizowanych w tych ośrodkach w latach 2004–2014, przy współfinansowaniu przez środki europejskie, zwracając szczególną uwagę na wielkość pozyskanego wsparcia oraz strukturę merytoryczną wykorzystanej interwencji. W trzecim kroku postępowania badawczego dokonuje się oceny wpływu pozyskanych środków europejskich na proces rozwoju największych miast Polski, wykorzystując w tym celu zarówno wskaźniki finansowe, jak i opinie respondentów zebrane podczas przeprowadzonych badań terenowych. Całość analizy zmierza do określenia specyfiki największych miast Polski w procesie absorpcji środków europejskich, co pozwala sformułować końcowe wnioski i rekomendacje.

2. Przygotowanie instytucjonalne i programowe

Wszystkie analizowane miasta charakteryzują się bardzo dobrym przygotowaniem instytucjonalnym do procesu pozyskiwania funduszy europejskich. W strukturze organizacyjnej każdego z samorządów wydzielono jednostki odpowiedzialne za wspieranie procesu przygotowywania projektów zgłaszanych do konkursów finansowanych ze środków europejskich, jak również koordynację ich realizacji oraz rozliczania. W pierwszym okresie członkostwa, tj. w latach 2004–2006, były to zarówno pojedyncze stanowiska w strukturze większych jednostek (np. Poznań i Warszawa), jak również samodzielne biura lub wydziały (np. Wrocław i Gdańsk). W drugiej perspektywie, 2007–2013, każde z analizowanych miast dokonało przekształceń zmierzających do wydzielenia odrębnych jednostek, które posiadały status wydziału (Wrocław) lub biura (pozostałe miasta). Charakteryzując stopień przygotowania instytucjonalnego, należy zwrócić uwagę na bardzo zróżnicowaną liczbę stanowisk pracy delegowanych do spraw związanych z zarządzaniem procesem pozyskiwania, wykorzystania i ewaluacji funduszy europejskich. Ich liczba waha się od blisko 90 (Warszawa) do 17 (Kraków), nie wykazując bezpośredniego związku z liczbą oraz wartością realizowanych projektów. Ze względu na brak kompletnych danych (brak danych dla okresu 2004–2006 dla Poznania i Warszawy) nie można w pełni określić i ocenić zmian wielkości zatrudnienia w analizowanych jednostkach. Należy jednak podkreślić, że w grupie miast, które podały kompletne informacje, wydzielić można dwie klasy. Pierwszą stanowią miasta, które pomimo wzrostu wartości dostępnych funduszy europejskich w latach 2007–2013 utrzymały stan zatrudnienia na prawie niezmiennym poziomie – Gdańsk i Łódź. Drugą tworzą miasta, które między pierwszą a drugą perspektywą budżetu Wspólnoty zwiększyły liczbę etatów – Kraków (z 7 do 17) oraz Wrocław (z 12,5 do 22,5).

Podobnie jak przygotowanie instytucjonalne, również przygotowanie programowe badanych miast do procesu pozyskiwania funduszy europejskich należy uznać za prawidłowe. Każde z analizowanych sześciu największych miast Polski opracowało strategię rozwoju lub równorzędny dokument strategiczny (w przypadku Łodzi jest to *Plan rozwoju lokalnego*) oraz szereg dokumentów programowych służących realizacji przyjętych celów strategicznych. W rozpatrywanym okresie połowa z badanych miast dokonała aktualizacji swoich dokumentów strategicznych. Były to Łódź, Wrocław i Poznań. W przypadku tego ostatniego miasta wprowadzona zmiana była najdalej idąca. W miejsce dotychczas obowiązującego *Planu rozwoju lokalnego* o średniookresowym horyzoncie obowiązywania opracowano *Długookresową strategię rozwoju miasta*, wskazującą na priorytety jego rozwoju do 2030 roku. Pozostałe trzy miasta, tj. Warszawa, Kraków i Gdańsk, przygotowały strategię rozwoju na początku perspektywy budżetowej 2004–2006. Ze względu na długookresowy charakter tych dokumentów nie zachodziła konieczność ich aktualizacji dla potrzeb realizacji drugiej perspektywy budżetowej polskiego członkostwa we Wspólnocie (2007–2013). O ile zidentyfikowany stan, w odniesieniu do podstawowego dokumentu strategicznego, można ocenić jako podobny, to sytuacja dotycząca dokumentów wykonawczych do strategii zasadniczo różnicuje badane miasta. W przypadku dwóch z nich – Warszawy i Gdańska – przygotowano odpowiednio aż 50 i 27 tego rodzaju opracowań. Tak duży stopień rozproszenia dokumentów wykonawczych stwarza poważne zagrożenie dla spójności wdrażania

działań rozwojowych. Pozostałe miasta charakteryzują się większą koncentracją działań. W ich przypadku liczba dokumentów wykonawczych do strategii waha się od 6 w przypadku Łodzi do 13 w przypadku Wrocławia. Wszystkie analizowane dokumenty są zgodne z zasadą programowania obowiązującą w procesie przygotowywania wniosków ubiegających się o współfinansowanie ze środków europejskich. Należy jednak zaznaczyć, że ich zapisy, w tym zwłaszcza w odniesieniu do dokumentów strategicznych, charakteryzują się bardzo dużym poziomem ogólności. Jest to co prawda zgodne z powszechnie obowiązującym w Polsce swoistym językiem dokumentów strategicznych, podporządkowanym *kulturze* maksymalizacji absorpcji środków europejskich, przy ograniczonym stopniu konkretyzacji ustaleń dotyczących koncentracji merytorycznej i przestrzennej planowanych działań. Stan ten, pomimo jego niezaprzeczalnej poprawności politycznej, obniża jednak efektywność wydatkowania środków publicznych przeznaczanych na działania rozwojowe.

3. Poziom i struktura inwestycji współfinansowanych ze środków funduszy europejskich

W analizowanym okresie samorządy lokalne sześciu największych miast Polski pozyskały ze środków europejskich dofinansowanie na realizację 1450 inwestycji¹. Większość projektów (85% ogółu), podobnie jak w przypadku pozostałych polskich beneficjentów, przypada na perspektywę finansową 2007–2013, co bezpośrednio warunkowane było datą wejścia Polski do Unii Europejskiej i w konsekwencji wykorzystaniem przez nasz kraj tylko części budżetu perspektywy finansowej 2000–2006. Pod względem ogólnej liczby pozyskanych i zrealizowanych przy wsparciu funduszy europejskich projektów ponad 1/3 z nich przypada na Warszawę (520). Znaczną liczbę obserwuje się również w Łodzi – 282 projekty. Najniższą liczebnością charakteryzuje się natomiast Gdańsk – 49 projektów.

Wartość wszystkich zrealizowanych przy udziale środków europejskich przedsięwzięć w sześciu badanych miastach przekroczyła kwotę 41 mld zł (tab. 1). Jedynie połowę tej kwoty stanowi dofinansowanie Unii Europejskiej, co należy uznać za relatywnie niski udział w stosunku do przeciętnego poziomu obserwowanego w kraju (*Wpływ członkostwa Polski...* 2014). Jedną z przyczyn tego stanu jest występowanie w grupie realizowanych projektów przedsięwzięć infrastrukturalnych, wspieranych przez budżet państwa ze względu na ich kluczowe znaczenie dla rozwoju nie tylko rozpatrywanych miast, lecz także całego państwa. Potwierdza to fakt, że ponad 44% (18,3 mld zł) wskazanej kwoty przypada na wartość projektów zrealizowanych przez Miasto Stołeczne Warszawę. Tak duża koncentracja kapitału finansowego w stolicy jest w dużym stopniu konsekwencją objęcia wsparciem europejskim budowy metra, które stanowi najbardziej kapitałochłonną inwestycję infrastrukturalną w skali całego kraju. Objęcie realizacji tego zadania wsparciem europejskim zasadniczo determinuje obraz stanu i struktury udzielonej pomocy nie tylko w układzie badanych dużych miast, lecz także na poziomie regionalnym, zasadniczo podnosząc pozycję Mazow-

¹ Należy podkreślić, że brak udostępnienia danych przez samorządy badanych miast na temat ogólnej liczby złożonych projektów, w tym odrzuconych na etapie oceny formalnej i merytorycznej, uniemożliwił określenie ogólnego poziomu aktywności oraz skuteczności tych jednostek w procesie pozyskiwania środków funduszy europejskich. Pozytywny wyjątek stanowi samorząd Miasta Stołecznego Warszawy, który udostępnił pełne dane.

sza (Churski, Perdał, Borowczak 2014). Wartość projektów zrealizowanych w pozostałych miastach waha się w granicach od 3,2 mld zł w przypadku Wrocławia do 5,9 mld zł w przypadku Łodzi. Relatywizacja tych wartości per capita wskazuje na istotne zróżnicowania w analizowanej grupie sześciu największych miast Polski. Na pierwszym miejscu plasuje się Warszawa, w przypadku której wartość projektów zrealizowanych przy wsparciu unijnym na 1 mieszkańca wynosi 10 648 zł, a wartość dofinansowania funduszy europejskich pozyskanego w ramach realizacji tych projektów per capita osiąga poziom 4 988 zł. Powyżej średniej dla analizowanych miast, wynoszącej odpowiednio 8 577 zł i 4 227 zł, plasują się również Gdańsk oraz w zakresie tylko wartości projektów ogółem – Poznań. Najniższe wartości, na poziomie ok. 60% średniej, notuje się natomiast w przypadku Wrocławia i Krakowa.

Tab. 1. Liczba i wartość projektów samorządu lokalnego współfinansowanych ze środków europejskich w największych miastach Polski w latach 2004–2014.

Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników badań ankietowych

Aktywność i skuteczność największych miast Polski w zakresie absorpcji środków europejskich – maj 2014.

Miasta	Liczba ludności w 2013 r.	Liczba projektów 2004–2014	Wartość projektów ogółem (w zł) 2004–2014	Wartość dofinansowania projektów (w zł) 2004–2014	Wartość projektów ogółem (per capita w zł) 2004–2014	Wartość dofinansowania projektów (per capita w zł) 2004–2014
Warszawa	1 724 404	520	18 360 969 953	8 600 889 254	10 647,72	4 987,75
Kraków	758 992	183	4 101 027 891	2 038 537 776	5 403,26	2 685,85
Łódź	711 332	282	5 953 294 487	2 983 587 031	8 369,22	4 194,37
Wrocław	632 067	215	3 244 792 983	1 768 981 595	5 133,62	2 798,72
Poznań	548 028	201	4 965 446 500	2 219 157 224	9 060,57	4 049,35
Gdańsk	461 531	49	4 854 755 795	2 831 376 301	10 518,81	6 134,75
RAZEM	4 836 354	1450	41 480 287 607	20 442 529 182	8 576,77	4 226,85

Analiza struktury merytorycznej zrealizowanych przy współfinansowaniu środka-mi funduszy europejskich projektów w sześciu największych miastach Polski wskazuje na wyraźną dominację przedsięwzięć infrastrukturalnych (tab. 2). W tej grupie zaznaczają się dwa podstawowe kierunki działań: pierwszy dotyczy rozwoju infrastruktury transportu zmierzający do poprawy funkcjonowania układów komunikacyjnych oraz systemów komunikacji publicznej, drugi związany jest z modernizacją i rozbudową infrastruktury ochrony środowiska, w tym przede wszystkim miejskich systemów wodociągowych i odprowadzania oraz oczyszczania ścieków, a także z budową nowoczesnych rozwiązań w zakresie gospodarki odpadami. Udział tych dwóch kategorii projektów w ogólnej wartości badanych przedsięwzięć wynosi odpowiednio 62,9% i 23,0%, wykazując jednak istotne zróżnicowania w grupie badanych miast. W przypadku inwestycji transportowych ich wartość stanowi od 42,5% (Kraków) do 80,7% (Gdańsk). W przypadku przedsięwzięć z zakresu

ochrony środowiska ich udziały kształtują się w przedziale od 0,2% (Wrocław) do 35,0–35,6% (Poznań i Kraków). Dominacja przedstawionych dwóch kategorii powoduje, że projekty odnoszące się do pozostałych kierunków interwencji mają minimalne udziały w ogólnej wartości zrealizowanych inwestycji. Należy jednak zwrócić uwagę na pewne prawidłowości. Po pierwsze, kategoriami interwencji wyróżniającymi się na tle pozostałych są kultura i sztuka (3,2%) oraz badania, rozwój i innowacje (2,5%). Potwierdza to dążenie samorządu lokalnego badanych miast do rozbudowy infrastruktury oraz wzmocnienia działalności kreatywnych, charakteryzujących się trudnymi uwarunkowaniami rozwojowymi w gospodarce rynkowej, a mającymi istotny wpływ na poprawę jakości kapitału ludzkiego i społecznego, co stanowi podstawę budowania trwałych przewag konkurencyjnych. Po drugie, struktura realizowanych projektów jest w znacznym zakresie zunifikowana i w niskim stopniu odpowiada specyfice zasobów endogenicznych poszczególnych miast. Pewnym wyjątkiem w tym zakresie jest Łódź, w przypadku której relatywnie duże nakłady skierowano na rewitalizację obszarów poprzemysłowych, zajmujących w tym mieście znaczne obszary w dzielnicach centralnych. Po trzecie, w grupie badanych miast wyróżniają się samorządy Wrocławia, Krakowa i Łodzi, które w największym stopniu dywersyfikują wykorzystanie środków funduszy europejskich, przeznaczając je na realizację obok projektów infrastrukturalnych również projektów miękkich. Przykładowo, Wrocław notuje relatywnie najwyższe udziały projektów wspierających rozwój kultury i sztuki (14,6%), nauki i edukacji (6,7%) oraz pracy i integracji społecznej (4,1%), Kraków wyróżnia się najwyższym udziałem projektów związanych z rozwojem firm (9,9%), a Łódź – obok wspomnianej już rewitalizacji (5,6%) wyróżnia się udziałem projektów dotyczących badań, rozwoju i innowacji (5,5%) oraz wsparcia działalności turystycznych (4,9%).

Tab. 2. Struktura² projektów samorządu lokalnego współfinansowanych ze środków europejskich w układzie kierunków interwencji w największych miastach Polski w latach 2004–2014 (udział % w wartości ogółem).

Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników badań ankietowych

Aktywność i skuteczność największych miast Polski w zakresie absorpcji środków europejskich – maj 2014.

Miasta	Nauka i edukacja	Energetyka	Transport	Turystyka	Bezpieczeństwo	Badania, rozwój, innowacje	Kultura i sztuka	Ochrona zdrowia	Rozwój firm	Telekomunikacja i e-usługi	Praca i integracja społeczna	Współpraca międzynarodowa	Administracja	Rewitalizacja	Ochrona środowiska	RAZEM
Warszawa	0,5	0,2	70,0	0,5	0,0	2,6	0,5	0,3	0,3	0,0	1,5	0,2	0,1	0,3	23,0	100
Kraków	2,7	0,0	42,5	1,2	0,2	0,3	4,2	0,4	9,9	0,6	2,1	0,0	0,3	0,1	35,6	100
Łódź	1,2	0,4	46,1	4,9	0,0	5,5	2,2	0,0	0,2	0,5	1,4	0,0	0,2	5,6	31,8	100
Wrocław	6,7	0,0	67,7	0,4	0,7	0,5	14,6	0,0	0,4	1,5	4,1	0,3	0,2	2,6	0,2	100
Poznań	1,1	0,1	54,5	0,9	0,0	1,1	4,8	0,6	0,2	0,1	1,2	0,0	0,3	0,2	35,0	100
Gdańsk	1,4	0,2	80,7	0,3	3,0	3,3	5,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	3,1	3,0	100
RAZEM	1,5	0,2	62,9	1,2	0,4	2,5	3,2	0,2	1,2	0,3	1,5	0,1	0,2	1,5	23,0	100

² W przeprowadzonej klasyfikacji zastosowano systematyzację kierunków interwencji zaproponowaną przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w Mapie Dotacji www.mapadotacji.gov.pl.

Ukierunkowanie interwencji determinuje strukturę źródeł jej finansowania, w tym rodzaje programów operacyjnych, za pomocą których była ona realizowana. Samorządy lokalne największych miast Polski korzystają ze wsparcia Unii Europejskiej przede wszystkim poprzez wykorzystanie dwóch funduszy europejskich. Są to Fundusz Spójności (FS) – 56% wartości ogólnej pozyskanego dofinansowania oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – 40%. Na tym tle wykorzystanie Europejskiego Funduszu Społecznego (3%) oraz innych instrumentów finansowych (m.in. Norweski Mechanizm Finansowy, Program EQUAL, Program LEONARDO DA VINCI, Program COMENIUS, PROGRAM URBACT 5, Program Ramowy itd.) (1%) ma charakter jednoznacznie uzupełniający. Powyższe prawidłowości obserwuje się w większości badanych miast. Istotnie odmienna struktura źródeł wsparcia występuje jedynie w przypadku Łodzi i Wrocławia, które cechują się największą dywersyfikacją kierunków interwencji. Łódź charakteryzuje się dominacją w strukturze za-inwestowanych funduszy europejskich EFRR, którego środki stanowią aż 81% całości pozyskanego przez to miasto wsparcia. Wrocław wyróżnia się natomiast w grupie badanych miast największym udziałem wykorzystania środków EFS – 10% całości absorbowanych środków. Przedstawione prawidłowości dotyczące wykorzystania źródeł wsparcia rzutują na strukturę pozyskanych środków w układzie programów operacyjnych, będących instrumentami dostępu do tych środków. W pierwszej perspektywie finansowej, tj. w okresie 2004–2006, programami operacyjnymi, do których samorząd lokalny największych miast Polski skutecznie aplikował najczęściej i z których pochodzi większość pozyskanych środków wspólnotowych, był Program Wdrażania Funduszu Spójności oraz Sektorowy Program Operacyjny Transport (SPO TRANSPORT). Miasta, w których nie zakończono inwestycji infrastrukturalnych z zakresu transportu i ochrony środowiska, a które zostały zapoczątkowane w okresie przedakcesyjnym przy wsparciu wówczas Programu Przedakcesyjnego ISPA, zgodnie z regulacjami wspólnotowymi, korzystały ze środków FS – Kraków (55,9% ogólnej wartości współfinansowanych projektów w okresie 2004–2006), Warszawa (55,3%), Łódź (47,8%). Natomiast miasta, które w momencie wejścia Polski do Unii Europejskiej nie miały rozpoczętych tego typu inwestycji, aplikowały o wsparcie swoich przedsięwzięć infrastrukturalnych z zakresu transportu do nowego programu operacyjnego, jakim był SPO TRANSPORT – Poznań (69,6%), Gdańsk (41,7%) i Wrocław (30,6%). Ważnym narzędziem dostępu do funduszy europejskich w rozpatrywanym okresie, umożliwiającym ze względu na swój szeroki zakres większą dywersyfikację interwencji, był również Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, który w największym stopniu został wykorzystany przez Wrocław (63,1%) i Gdańsk (58,3%). W drugiej analizowanej perspektywie finansowej, 2007–2013, wszystkie miasta, zgodnie ze wskazanymi preferencjami ukierunkowania projektów, skoncentrowały swoją aktywność na Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (PO LiŚ), który stanowi narzędzie dostępu do środków przeznaczanych na rozwój infrastruktury transportowej i ochrony środowiska. Udział tego programu w ogólnej wartości realizowanych projektów waha się od 64,0% (Kraków) do 90,5% (Warszawa), przy średnim udziale tego programu w grupie analizowanych sześciu największych miast Polski na poziomie 40,0%. Wyjątek od tej reguły stanowi Łódź, w przypadku której udział PO LiŚ wynosi jedynie 7,4%. Drugim instrumentem w istotny sposób wykorzystanym przez największe miasta Polski do wsparcia realizacji swoich przedsięwzięć rozwojowych, w trwającej jeszcze perspektywie 2007–2013, są Regionalne Programy Operacyjne (RPO), których wszechstronna interwencja kontynuuje

działania ZPORR z perspektywy 2004–2006. Program ten w największym stopniu jest wykorzystywany przez Kraków (29,0%) oraz Wrocław (21,3%).

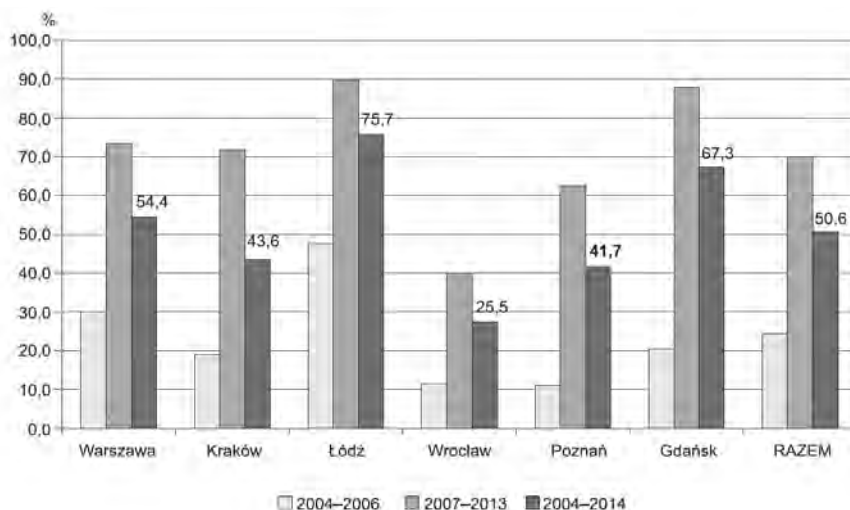
Zaobserwowana w największych miastach Polski duża koncentracja interwencji polityki spójności na projektach infrastrukturalnych może być postrzegana jako bardzo ryzykowna. Wynika ona co prawda z naturalnej tendencji do maksymalnego uzupełniania braków infrastrukturalnych przez te jednostki samorządowe, których sytuacja budżetowa pozwalała jak dotąd uczestniczyć w montażu finansowym najbardziej kapitałochłonnych projektów, niedostępnych dla mniejszych beneficjentów. Z jednej strony skutkuje to wysoką koncentracją środków funduszy europejskich w obszarach polaryzacji rozwoju, co stoi w sprzeczności z założeniami wyrównawczego modelu polityki regionalnej. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że inwestycje infrastrukturalne charakteryzują się wysoką stopą zwrotu efektów rozwojowych, która jest wyższa na obszarach polaryzacji rozwoju niż na obszarach peryferii rozwojowych (m.in. Kessides 1993; Canning, Bennathan 2004, 2007; Rosik 2005; Crafts 2009). Wysoki udział projektów infrastrukturalnych prowadzi do wzmacniania krótkookresowych efektów popytowych, związanych z procesem ich realizacji przy niskim poziomie kształtowania efektów podaźowych. Wsparcie tych drugich, niezbędnych dla kreowania warunków dla trwałych podstaw rozwojowych największych miast Polski, wymaga większej dywersyfikacji podejmowanych działań interwencyjnych. Powinny one obok rozbudowy i modernizacji infrastruktury służyć wspieraniu jakości kapitału ludzkiego i społecznego oraz przedsiębiorczości, a także tworzeniu warunków dla rozwoju innowacji. Ograniczenie interwencji do silnej koncentracji środków na realizacji projektów infrastrukturalnych może w dłuższej perspektywie czasu stanowić istotne zagrożenie dla procesów rozwoju, które będzie wynikało, m.in. z renty użytkowania nowych obiektów infrastrukturalnych.

4. Rola środków funduszy europejskich w procesie rozwoju

Określenie roli środków funduszy europejskich w procesie rozwoju największych miast Polski opiera się na analizie wartości wskaźnika udziału pozyskanych środków w ogólnych wydatkach inwestycyjnych majątkowych analizowanych miast w latach 2004–2014 oraz opiniach przedstawicieli ich samorządów, uzyskanych w toku zrealizowanych badań terenowych.

Wartości wskaźnika udziału pozyskanych środków w ogólnych wydatkach inwestycyjnych majątkowych potwierdzają istotny wpływ środków europejskich w kształtowaniu poziomu aktywności inwestycyjnej największych miast Polski (ryc. 1). Średni udział tych środków w nakładach inwestycyjnych badanych miast w całym analizowanym okresie pierwszej dekady członkostwa Polski w UE wynosi ok. 50%. Udział tych środków w wydatkach inwestycyjnych majątkowych w okresie odpowiadającym pierwszej perspektywie finansowej (2004–2006) kształtuje się na poziomie od 11% w przypadku Poznania i Wrocławia do blisko 50% w przypadku Łodzi. W drugiej perspektywie finansowej 2007–2013 udział ten wyraźnie wzrasta i kształtuje się w przedziale od 40% w przypadku Wrocławia do blisko 90% w przypadku Łodzi. Bardzo dynamiczny wzrost udziału środków europejskich w nakładach inwestycyjnych jest konsekwencją skutecznego dążenia samorządu do wykorzystania okresowego dostępu do wsparcia zewnętrznego, zwłaszcza w zakresie najbardziej

kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych. Prowadzi to jednak do niebezpiecznego zjawiska wzrostu zadłużenia budżetów lokalnych. Aktywność inwestycyjna największych miast, a w skali kraju również innych samorządów, odbywająca się przy wsparciu środkami funduszy europejskich, wymaga zabezpieczenia wkładu własnego, co doprowadza do bardzo niebezpiecznego poziomu zadłużenia, który może mieć wpływ na brak możliwości optymalnego wykorzystania środków europejskich w perspektywie 2014–2020 i może zmusić władze samorządowe do ograniczenia aktywności inwestycyjnej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na fakt, że wskaźnik realnego zadłużenia Poznania w 2011 roku przekroczył poziom 70%³ i był najwyższym notowanym w grupie największych miast Polski (Kraków, Wrocław i Gdańsk w tym samym czasie charakteryzowały się wartością tego wskaźnika powyżej 60%). Podjęte przez samorząd działania zatrzymały ten negatywny trend wzrostu w Gdańsku, Poznaniu, Krakowie oraz Warszawie. Należy zakładać, że ta prawidłowość utrzyma się w najbliższych latach, a pozostałe trzy miasta odwrócą utrzymujące się w ich przypadku trendy wzrostowe. W przeciwnym razie dostęp do środków europejskich, skutkujący nadzwyczajną aktywnością inwestycyjną, może stać się przyczyną ustawowego paraliżu funkcjonowania samorządu terytorialnego nie tylko największych miast Polski⁴.



Ryc. 1. Udział wartości absorpcji środków europejskich w wydatkach inwestycyjnych majątkowych w największych miastach Polski w latach 2004–2014.

Źródło: obliczenia własne na podstawie wyników badań ankietowych

Aktywność i skuteczność największych miast Polski w zakresie absorpcji środków europejskich – maj 2014.

Według przedstawicieli badanych samorządów terytorialnych dostęp do środków funduszy europejskich stanowi istotny czynnik poprawy zdolności inwestycyjnych miast. W swoich opiniach podkreślają oni, że możliwość wykorzystania dodatkowych środków

³ Wskaźnik realnego zadłużenia bazuje na prostej relacji poziomu zobowiązań do poziomu dochodów w danym roku budżetowym. Należy go odróżnić od wskaźnika zadłużenia budżetu gminy, który pozwala dokonywać ustawowych wyłączeń (zgodnie z art. 170 *Ustawy z dnia 30 czerwca o finansach publicznych*), co skutkuje utrzymywaniem jego wartości poniżej progu granicznego 60%.

⁴ Przekroczenie wskaźnika zadłużenia budżetu gminy powyżej 60% prowadzi do interwencji Regionalnej Izby Obrachunkowej.

stwarza warunki dla realizacji projektów poprawiających poziom konkurencyjności ich miast oraz przyczyniających się do wzrostu poziomu i warunków życia mieszkańców. Jak zaznaczają respondenci, realizacja tych przedsięwzięć nie byłaby możliwa w osiągniętym zakresie i czasie bez zewnętrznego wsparcia. Oceniając znaczenie poszczególnych inwestycji dla rozwoju miasta, w pierwszej piątce wskazują oni na projekty związane z rozwojem infrastruktury transportowej lub ochrony środowiska. Najważniejszymi, w opinii respondentów, zrealizowanymi przy wsparciu środków Wspólnoty w pierwszej dekadzie członkostwa Polski w Unii Europejskiej projektami są⁵:

- budowa I linii metra od stacji B20 do stacji A23 wraz z budową WK *Młociny* – Warszawa,
- węzeł multimodalny przy Dworcu Łódź Fabryczna – Łódź,
- program gospodarki odpadami komunalnymi w Krakowie – Kraków,
- system gospodarki odpadami dla miasta Poznania – Poznań,
- połączenie dróg krajowych – Trasa Sucharskiego – Gdańsk.

Wśród silnych stron i szans dostępu do środków funduszy europejskich przedstawiciele badanych samorządów lokalnych wskazują na tworzenie warunków dla rozwoju nowych przedsiębiorstw (Poznań), wspieranie działań na rzecz ochrony środowiska (Kraków), wzmocnienie polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (Kraków), czy też możliwość tworzenia i wzmacniania czynników rozwoju społeczno-gospodarczego (Gdańsk, Łódź). Respondenci zwracają uwagę również na słabe strony i zagrożenia wynikające z procesu absorpcji środków europejskich. W tym zakresie na pierwszym miejscu wskazują na wzrost zadłużenia budżetów lokalnych, upatrując w tym zagrożeniu najważniejszą potencjalną barierę, która może uniemożliwić pełne wykorzystanie dostępnych środków oraz pełną realizację planów inwestycyjnych miast w okresie bieżącej perspektywy budżetu Wspólnoty 2014–2020. Wśród innych postulatów powszechnie zwraca się uwagę na długotrwałe, skomplikowane i niewłaściwie funkcjonujące procedury, jakie – zdaniem przedstawicieli samorządów – obowiązują w konkursach, a następnie podczas realizacji i rozliczania projektów współfinansowanych ze środków funduszy europejskich. Przedstawiciele Gdańska i Wrocławia wykazują swoiste uzależnienie realizacji zadań od dostępu do środków europejskich, co podkreśla ograniczone możliwości inwestycyjne tych miast bez wsparcia zewnętrznego. Problem negatywnego wpływu środków europejskich zauważają również respondenci z Poznania, zwracający uwagę na fakt, że rozwój systemu dotacji ogranicza de facto wolną konkurencję największych polskich miast. Ważnym problemem, zauważonym przez przedstawicieli Miasta Stołecznego Warszawy, jest także ryzyko związane z koniecznością zachowania trwałości inwestycji oraz ograniczeń, jakie dotyczą swobody jej wykorzystania w tym okresie.

5. Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzone postępowanie badawcze pozwala sformułować następujące wnioski i rekomendacje:

1. Wsparcie środków europejskich w Polsce w istotnym stopniu koncentruje się w największych miastach, co stoi w sprzeczności z założeniami modelu wyrównawczego polityki

⁵ Przedstawiciele UM Wrocławia uznali za niemożliwe ustalenie rankingu ważności projektów.

rozwoju. Z drugiej jednak strony, koncentracja środków na obszarach polaryzacji rozwoju zapewnia większą stopę zwrotu podjętych inwestycji niż w przypadku ich realizacji na obszarach słabszych ekonomicznie.

2. Największe miasta Polski charakteryzują się bardzo dobrym przygotowaniem instytucjonalnym i programowym do pozyskiwania środków europejskich.
3. Głównym kierunkiem interwencji współfinansowanej ze środków europejskich na obszarze największych miast jest rozwój infrastruktury: transportowej, ochrony środowiska i społecznej, co determinuje strukturę źródeł finansowania oraz programów operacyjnych, poprzez które największe polskie miasta ubiegają się o wsparcie finansowe swoich projektów.
4. Zainwestowanie znacznych środków w infrastrukturę nie zmienia relatywnej pozycji rozwojowej największych miast w układzie analizowanych jednostek. Poprawa jakości infrastruktury prowadzi jednak w konsekwencji do innych zjawisk, np. poprawy warunków i jakości życia ludności zamieszkującej obszary wzrostu, co eliminuje niekorzystne efekty uboczne procesów rozwoju na tych obszarach (w tym rosnącą kongestię), stając się rezultatem wzmacniania wewnętrznego wymiaru polityki miejskiej.
5. Wzrost utrzymania koncentracji interwencji środków UE na finansowaniu projektów związanych z rozbudową i modernizacją infrastruktury technicznej, przy dużo niższym poziomie interwencji w pozostałych aspektach rozwojowych, oddala w czasie możliwość osiągnięcia bezpośrednich efektów interwencji o charakterze podażowym, a ponadto zwiększa zagrożenia związane z wystąpieniem zjawiska zbyt dużego zainwestowania infrastrukturalnego (renta użytkownika).
6. W grupie sześciu największych miast Polski liderami procesu absorpcji, zarówno pod względem liczby zrealizowanych projektów, jak i ich wartości, są Warszawa i Łódź. Wskaźnik wartości pozyskanych środków europejskich per capita osiąga najwyższe wartości w Warszawie, Gdańsku i Poznaniu.
7. Wrocław, Kraków i Łódź wyróżniają się w strukturze analizowanej interwencji relatywnie wysokim udziałem projektów miękkich, dywersyfikujących zasadnicze ukierunkowania wsparcia na modernizację i rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej oraz zwiększających prawdopodobieństwo wystąpienia trwałych podażowych efektów rozwoju.
8. Podstawowym zagrożeniem w procesie pozyskiwania środków europejskich przez największe miasta Polski jest rosnący poziom zadłużenia ich budżetów, który wynika z ponadprzeciętnej aktywności inwestycyjnej zmierzającej do maksymalnego wykorzystania dostępnych środków europejskich. Skala tego zadłużenia w istotny sposób będzie warunkowała możliwości największych miast Polski w procesie absorpcji środków unijnej polityki spójności w perspektywie budżetowej 2014–2020.
9. Dalszy proces absorpcji środków europejskich przez największe miasta Polski powinien być ukierunkowany na systemowe wsparcie projektów z zakresu poprawy kapitału ludzkiego i społecznego (w tym kreatywności i innowacyjności), usieciowienia usług otoczenia biznesu oraz wzmocnienia zewnętrznego wymiaru polityki miejskiej, sprzyjającemu kształtowaniu relacji funkcjonalnych o coraz większym zasięgu przestrzennym, co przyczyni się do budowania trwałych podstaw rozwojowych oraz zwiększania zasięgu dyfuzji rozwoju tych najważniejszych w przestrzeni ekonomicznej Polski obszarów.

Literatura

- Barca, F., McCann P., Rodriguez-Pose A., 2012. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52, 1, s. 134–152.
- Canning, D., Bennathan E., 2000. The social rate of return on infrastructure investments. Policy Research Working Paper Series 2390, Washington DC: World Bank.
- Canning D., Bennathan E., 2004. The rate of return to transportation infrastructure. World Bank research project Infrastructure and Growth: A Multi-Country Panel Study (RPO 680–89), sponsored by the Public Economics Division of the Development Research Group and by the Transport, Water and Urban Development Department.
- Churski P., Borowczak A., Dolata M., Dominiak J., Hauke J., Perdał R., Konecka-Szydłowska B., 2012. Identyfikacja obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce na poziomie regionalnym i subregionalnym. Raport II. Wyniki projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki NN 306 79 19 40: Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej, Zakład Analizy Regionalnej, IGSEiGP UAM, Poznań.
- Churski P., Borowczak A., Dolata M., Dominiak J., Hauke J., Perdał R., Konecka-Szydłowska B., 2013. Analiza procesu rozwoju obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej w Polsce na poziomie regionalnym i subregionalnym. Raport III. Wyniki projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki NN 306 79 19 40: Rozwój społeczno-gospodarczy a kształtowanie się obszarów wzrostu i obszarów stagnacji gospodarczej, Zakład Analizy Regionalnej, IGSEiGP UAM, Poznań.
- Churski P., 2014a. The polarization-diffusion model in the changes to the cohesion policy – the consequences to the direction of the growth policy. W: P. Churski (red.), The social and economic growth vs. the emergence of economic growth and stagnation areas. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 13–27.
- Churski P., 2014b. Variations in the spatial distribution of areas of economic growth and stagnation in Poland: Determinants and consequences. *Quaestiones Geographicae* 33 (2), Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 63–78.
- Churski P., Borowczak A., Perdał R., 2014. Structure of investments financed from EU funds and factors of development in growth areas in Poland. *Poznań University of Economics Review* (w druku).
- Churski P., Perdał R., Borowczak A., 2014. Zróżnicowania rozwojowe na poziomie lokalnym a absorpcja środków polityki spójności – wyzwania krajowej polityki rozwoju. W: A. Kukliński, J. Woźniak (red.), VII Konferencja Krakowska. Przyszłość wolności, Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego (w druku).
- Crafts N., 2009. Transport infrastructure investment: Implications for growth and productivity. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(3), s. 327–43.
- Kessides C., 1993. The Contributions of Infrastructure to Economic Development: a Review of Experience and Policy Implications. Washington DC: World Bank.
- Ósme sprawozdanie z postępów w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Regionalny i miejski wymiar kryzysu. {SWD (2013) 232 final}, COM (2013) 463 final, Bruksela, 26.06.2013.
- Pakiet legislacyjny 2014–2020, Dziennik Urzędowy UE, L347, Tom 56, 20 grudnia 2013, Bruksela.
- Rosik P., 2005. Produktynowość publicznych inwestycji infrastrukturalnych. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, rok LXVII – zeszyt 2, Poznań, s. 155–171.
- Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion, Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities, Regional and Urban Policy, European Commission, July 2014, Brussels.
- Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju. Krajowe Obserwatorium Terytorialne, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, kwiecień 2014, Warszawa.
- Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 roku. Przyjęte przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2013 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, lipiec 2013, Warszawa.

**The role of European funds in execution of own task
of local government in the biggest Polish cities
– experience of the first 10th of Polish membership in the EU**

Summary: The aim of the analysis is the identification and evaluation of the absorption process, especially the size and structure of investments financed from EU funds raised by local authorities largest cities in Poland. The analysis refers to the first two financial perspectives of the European Union: 2004–2006 and 2007–2013, in which Poland participated as a member state, including the same first decade of our experience in the implementation of EU policies. The presented results are a summary of the research *The activity and the effectiveness of the largest Polish cities in terms of absorption of European funds*, realized by the author in May 2014, which consisted of six major cities: Warsaw, Cracow, Łódź, Wrocław, Poznań and Gdańsk.

Keywords: cohesion policy, European funds, the largest city, Poland, the first decade of EU membership.

dr hab. prof. UAM Paweł Churski
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Zakład Analizy Regionalnej, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej
i Gospodarki Przestrzennej
ul. Dziegiełowa 27
61-680 Poznań
chur@amu.edu.pl

Piotr Siłka

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

Przestrzenne aspekty rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce

Streszczenie: W artykule zawarto analizę przestrzennego rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce dla jednostek powiatowych. W tym celu wykorzystano sześć zmiennych, pogrupowanych w trzy komponenty: technologiczny, społeczny i ekonomiczny. Na ich podstawie stworzono syntetyczny wskaźnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Dodatkowo przeprowadzono analizę korelacji obliczonych wskaźników w stosunku do najważniejszych wskaźników społeczno-ekonomicznych. Wyniki analizy wskazują na istotne znaczenie takich cech, jak wyższe wykształcenie oraz dochody własne gmin z podatku PIT. W kontekście przestrzennego rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce, zaznacza się podział w trzech aspektach. Pierwszy – pomiędzy obszarami metropolitalnymi a pozostałymi obszarami kraju. Drugi podział, widoczny poza obszarami metropolitalnymi to podział na miasto i obszary wiejskie. Trzeci – oparty jest na zróżnicowaniu kapitału ludzkiego/kulturowego.

Słowa kluczowe: społeczeństwo informacyjne, powiaty, rozwój społeczno-ekonomiczny, domeny internetowe, Internet.

1. Wprowadzenie

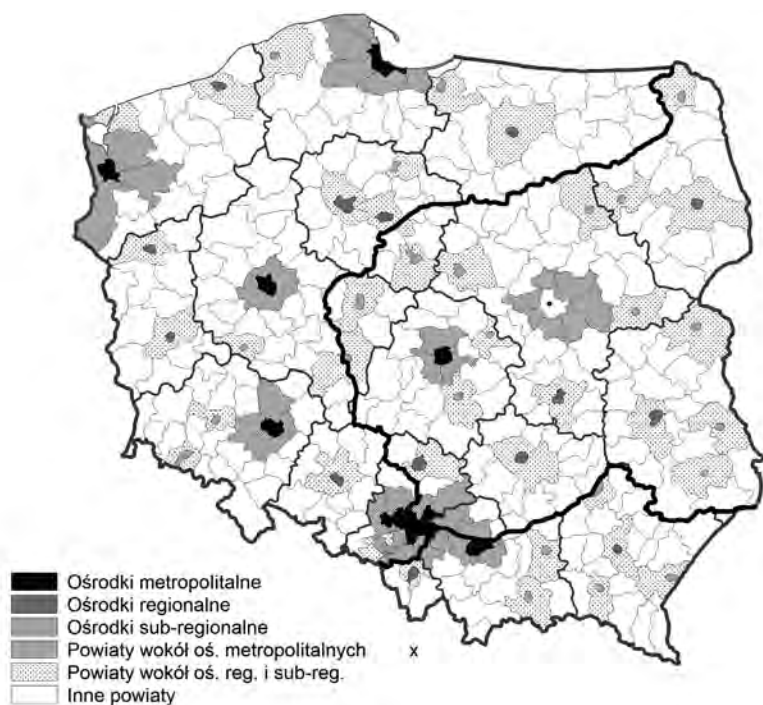
Początki terminu *społeczeństwo informacyjne* sięgają lat 60. XX wieku, kiedy to japoński socjolog Tadao Umesao wykorzystał go w swoim artykule na temat ewolucyjnej teorii społeczeństw, a spopularyzował futurolog Keinichi Koyama. Kolejne ważne prace takich autorów, jak Bell (1973), Masuda (1981), Naisbitt (1984), Webster (2002), a przede wszystkim publikacje Manuela Castellsa¹ (m.in. 2003, 2007, 2008, 2009) spowodowały, że jest to obecnie jedno z najbardziej popularnych pojęć w naukach społeczno-ekonomicznych. Bardzo ciekawe analizy w polskiej literaturze naukowej, dotyczące tego zagadnienia, zostały przedstawione przez takich autorów, jak Goban-Klas i Sienkiewicz (1999), Nowak (2008), Goliński (2011).

Koncepcja społeczeństwa informacyjnego wpłynęła także na szereg dokumentów strategicznych, zarówno organizacji międzynarodowych, jak i państw. Stąd coraz większa potrzeba operacjonalizacji tego pojęcia, a także wypracowanie jednolitych metod pomiaru

¹ Według aplikacji *Publish or Perish* po wpisaniu hasła *information society* wśród 10 najbardziej cytowanych prac – pięć zostało opublikowanych przez socjologa Manuela Castellsa.

i analizy tego zjawiska, umożliwiających przedstawianie zróżnicowań przestrzennych. Jedną z takich inicjatyw jest umowa pomiędzy najważniejszymi międzynarodowymi organizacjami (ITU, OECD, Eurostat, UNCTAD, UNESCO) – *Partnership on Measuring ICT for Development*. Obecnie znanych jest kilkadziesiąt różnych wskaźników syntetycznych, które odnoszą się w głównej mierze do zróżnicowań międzykrajowych (Goliński 2011). Jedną z nielicznych prób analizy zróżnicowań regionalnych podjęto w ramach projektu ESPON (ESPON 2007). W przypadku analiz regionalnych w Polsce należy przede wszystkim zwrócić uwagę na działalność Głównego Urzędu Statystycznego, systematycznie publikującego wyniki badań statystycznych. Są one także przedstawione w raportach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz Instytutu Łączności. Zagadnienie teoretyczne dotyczące wskaźników społeczeństwa informacyjnego poruszali m.in. Haber (2001) i Lubański (2004). Wskazują oni na ważność opisu zmian technologicznych, gospodarczych, społecznych i w zakresie edukacji. Niewiele jest w Polsce prac analizujących te zagadnienia w niższej agregacji przestrzennej niż województwa. Do nielicznych wyjątków należą prace Grzegorka i Wierzbickiego (2009) oraz Króla (2013), które jednak dotyczyły poszczególnych województw.

Niniejszy artykuł przedstawia próbę kompleksowej analizy rozwoju społeczeństwa informacyjnego w układzie powiatowym dla całej Polski. Powiaty te dodatkowo zostały podzielone na 6 podstawowych rodzajów (ryc. 1) w celu dokonania analizy w zakresie wartości średnich oraz odchylenia standardowego. Analiza ma charakter statyczny, gdzie w zależności od dostępnych danych zostały wykorzystane informacje z roku 2012 i 2013.



Ryc. 1. Podział jednostek analizy.
Źródło: opracowanie własne.

2. Definicja społeczeństwa informacyjnego

Popularność terminu przyczyniła się z jednej strony do jego wieloznaczności, a z drugiej – do mnogości definicji. W polskiej literaturze bardzo obszerny przegląd definicji przedstawił Nowak (2005). Jedną z bardziej rozpowszechnionych definicji opisuje społeczeństwo informacyjne jako *społeczeństwo, które nie tylko posiada rozwinięte środki przetwarzania informacji i komunikowania, lecz środki te są podstawą tworzenia dochodu narodowego i dostarczają źródła utrzymania większości społeczeństwa* (Goban-Klas, Sienkiewicz 1999). By zbadać rozwój społeczeństwa informacyjnego, posłużono się dokładniejszym określeniem Łuszczuka i Pawłowskiej (2000), które jednocześnie wprowadza pewne uporządkowanie wiedzy na ten temat. Wskazani autorzy traktują społeczeństwo informacyjne jako *wielowymiarową rzeczywistość współtworzoną przez cztery podstawowe elementy*.

1. *Technologiczny – infrastruktura technologiczna, czyli dostępność urządzeń służących gromadzeniu, przetwarzaniu, przechowywaniu i udostępnianiu informacji, mnogość kanałów przesyłania danych oraz możliwość łączenia ich w rozmaite konfiguracje.*
2. *Ekonomiczny – sektor informacyjny gospodarki, czyli te gałęzie produkcji i usług, które zajmują się wytwarzaniem informacji oraz technik informacyjnych, a także ich dystrybucją. Społeczeństwa informacyjne charakteryzują się dużym udziałem tych dziedzin gospodarki w PKB.*
3. *Społeczny – wysoki odsetek osób korzystających w pracy, szkole i domu z technologii informatycznych, co jest zbieżne z wysokim poziomem wykształcenia społeczeństwa.*
4. *Kulturowy – wysoki poziom kultury informacyjnej, przez którą rozumie się stopień akceptacji informacji jako dobra strategicznego i towaru, a także odpowiedni poziom kultury informatycznej, przez którą rozumie się opanowanie umiejętności związanych z obsługą urządzeń informatycznych* (Łuszczuk, Pawłowska 2000, s. 87–88).

W ramach powyższych elementów została przeprowadzona analiza przestrzennego zróżnicowania społeczeństwa informacyjnego. Z tym jednak zastrzeżeniem, że aspekty społeczny i kulturowy zostały połączone, gdyż posiadane wskaźniki w tym zakresie można uznać za reprezentatywne dla obu elementów.

3. Zróżnicowanie przestrzenne społeczeństwa informacyjnego

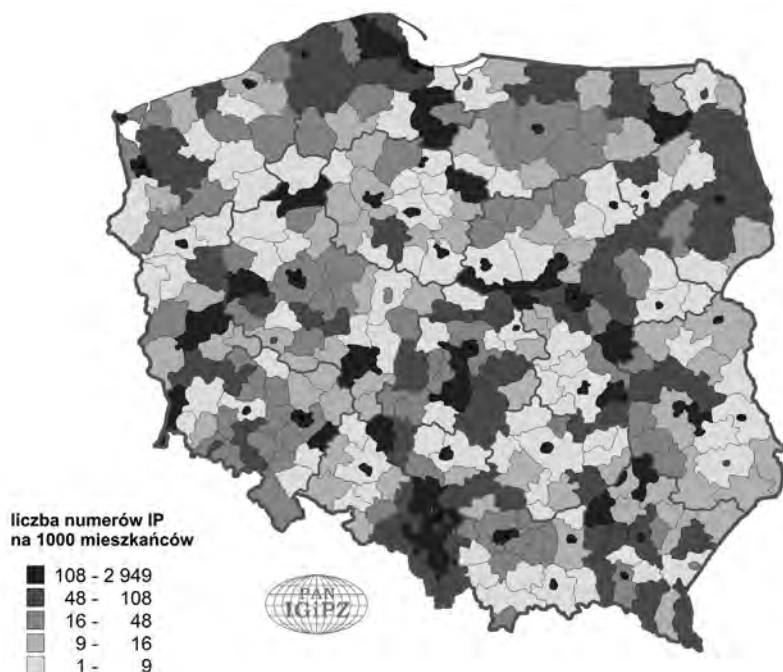
W analizie zróżnicowania przestrzennego społeczeństwa informacyjnego wykorzystano sześć zmiennych, pogrupowanych w trzy komponenty (techniczny, społeczny, ekonomiczny), na podstawie których został stworzony sumaryczny wskaźnik społeczeństwa informacyjnego.

Pierwsza cecha uwzględniona w zakresie rozwoju infrastruktury dotyczy liczby operatorów świadczących usługi szerokopasmowej transmisji danych², na podstawie materiałów z roku 2013 zebranych przez Urząd Komunikacji Elektronicznej (ryc. 2). Dane te

² Przy definicji szerokopasmowej transmisji danych uwzględniono technologie stacjonarnej szerokopasmowej transmisji danych (przewodowe i bezprzewodowe): TVK, CDMA, Ethernet, FTTx, FWA, łącza dzierżawione, WiMax, WLAN, xDSL.

przedstawiały liczbę operatorów działających w poszczególnych powiatach. Najwięcej takich operatorów działało na terenie Warszawy (110), Krakowa (100), Katowic (68), Gliwic (60).

Jako drugą cechę w zakresie infrastruktury wykorzystano liczbę numerów IP pochodzącą z bazy openGeo³, która składała się z więcej niż 9,5 mln rekordów, co stanowi ponad 46% wszystkich numerów IP w Polsce (ryc. 2). Kwerenda została przeprowadzona w listopadzie 2012 roku. Informacje były zbierane według miejscowości i w procesie badawczym zostały przypisane do poszczególnych powiatów.



Ryc. 2. Wskaźniki techniczne społeczeństwa informacyjnego.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych openGeo i UKE.

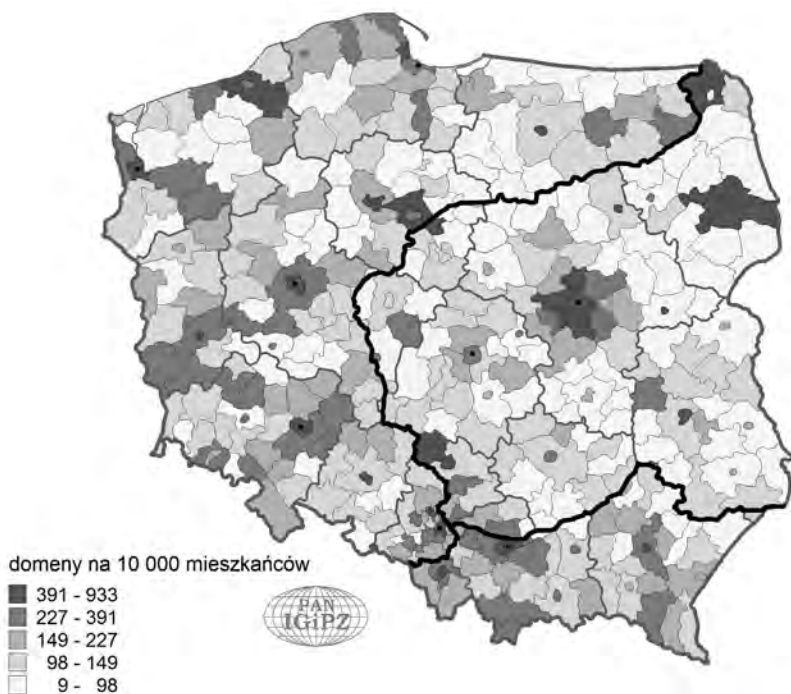
Wskaźnik wykazuje największe wartości w miastach na prawach powiatu oraz w kilku skupiskach, m.in. na terenie GOP-u, wokół Trójmiasta, a także Warszawy.

W ramach drugiego komponentu społecznego, gdzie połączono aspekty kulturowe i społeczne, uwzględniano także dwie cechy. Pierwsza z nich to liczba domen internetowych zarejestrowanych przez osoby fizyczne. Uwzględniono w tym przypadku domeny z końcówką .pl (ponad 80% wszystkich domen zarejestrowanych w Polsce) niezarejestrowane przez podmioty gospodarcze. Domeny takie stanowią prawie 35% z analizowanego zbioru, pochodzące z Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej. Motywy do założenia przez te osoby strony internetowej i wykupienia domeny mogą być różne (część osób chce podzielić się swoją wiedzą, zainteresowaniami, opiniami czy też po prostu zaprezentować swoją osobę, np. polityk lokalny), co pozwala traktować tą zmienną nie tylko jako przejaw większego stopnia znajomości nowych technologii, lecz także chęć aktywnego włączenia się w tworzenie treści w Internecie. Przestrzenny rozkład tego wskaźnika przedstawia obraz dość

³ Baza danych openGeo znajduje się na stronie <http://opengeo.pl>.

wyraźnego podziału na miasta i pozostałe obszary. Z większych miast widać efekty *rozlewania się* wskaźnika wokół takich ośrodków, jak Warszawa, Poznań, Wrocław, Kraków. Zaskakujące zaś są wysokie wskaźniki dla powiatów białostockiego i suwalskiego. Analiza w ramach poszczególnych rodzajów jednostek wskazuje na przewagę powiatów wokół metropolii. Jednostki te zanotowały większą średnią arytmetyczną niż ośrodki subregionalne. Znaczenie bliskości dużych ośrodków jak widać ma większe znaczenie niż można by się spodziewać po działalności w Internecie. Największe odchylenie standardowe zanotowano zaś w przypadku ośrodków regionalnych oraz powiatów ich okalających.

Druga cecha uwzględniona w tym komponencie to liczba podatników, którzy złożyli deklarację PIT drogą elektroniczną poprzez system e-deklaracje za rok 2012 (dane zostały udostępnione przez Ministerstwo Finansów). Formularze te można przysyłać drogą elektroniczną od 2008 roku. Obecnie obowiązek składania deklaracji PIT ma niecałe 25 mln Polaków. W 2008 r. drogą elektroniczną deklaracje złożyło 80 tysięcy osób, a w 2012 r. ponad 4,5 mln (Grodzka 2009). Można to traktować jako wyznacznik pewnego rodzaju kompetencji cyfrowych. Przestrzenny rozkład tej cechy wskazuje na nie tak już dużą przewagę największych ośrodków i miast. Wśród województw pozytywnie zaskakują jednostki w podkarpackim, małopolskim czy pomorskim. Zauważyć można także mniejszą aktywność w powiatach na terenie byłego zaboru rosyjskiego. Podobnie jak w przypadku powyższego wskaźnika, w analizie średnich zanotowano większe wartości dla powiatów wokół metropolii niż ośrodków regionalnych. Największe rozwarstwienie analizowanego wskaźnika zauważono też dla ośrodków regionalnych, a także powiatów wokół nich.

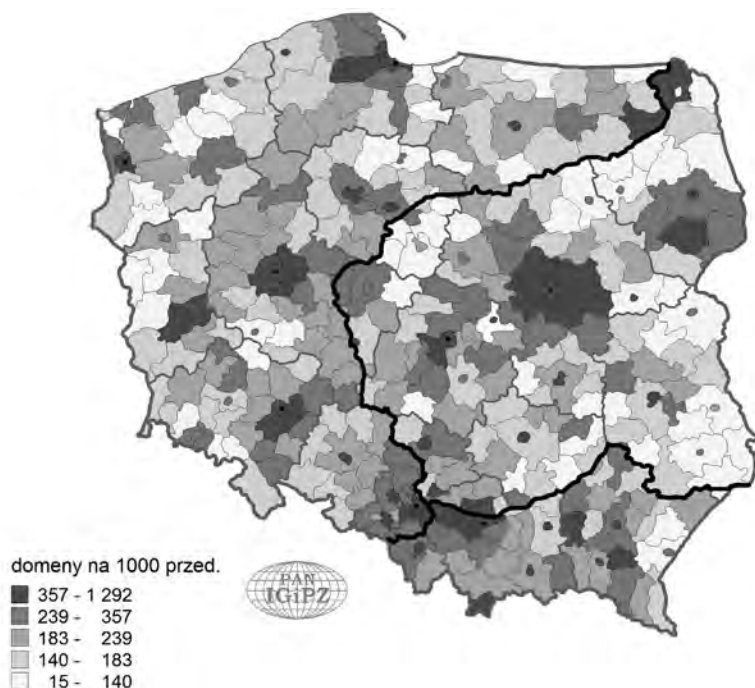


Ryc. 3. Społeczne wskaźniki społeczeństwa informacyjnego.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NASK i MF.

Kolejne dwa wskaźniki dotyczą elementu ekonomicznego społeczeństwa informacyjnego. Po pierwsze, uwzględniono liczbę przedsiębiorstw z sektora ICT, obejmującego produkcję urządzeń komunikacyjnych i informatycznych oraz usługi im towarzyszące. Zastosowano najbardziej rozpowszechnioną klasyfikację tego sektora i zaliczono do niego następujące działy Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD):

- 30: produkcja maszyn biurowych i komputerów,
- 32: produkcja sprzętu i urządzeń radiowych, telewizyjnych i telekomunikacyjnych,
- 64: telekomunikacja,
- 72: informatyka,
- 73: działalność badawczo-rozwojowa.

Dane pochodzą z Banku Danych Regionalnych GUS i przedstawiają sytuację z roku 2013. Na ich podstawie obliczono wskaźnik lokalizacji dla poszczególnych powiatów. Szczególne skupiska w tym względzie występują wokół następujących ośrodków: Warszawa, Wrocław, Kraków, Trójmiasto, Katowice, a najniższe wskaźniki zanotowano w powiatach na wschodzie Polski.



Ryc. 4. Wskaźniki ekonomiczne społeczeństwa informacyjnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Jako drugą zmienną, dotyczącą ekonomicznego aspektu społeczeństwa informacyjnego, uwzględniono domeny internetowe (z końcówką .pl) zarejestrowane przez podmioty gospodarcze. Dane pochodzą z bazy Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej. Zgodnie z publikacjami GUS (*Wykorzystanie...* 2010) dostęp do Internetu posiada już ponad 93% firm, zaś własną stronę – ponad 56%. Najczęściej służy ona do prezentacji katalogu wyrobów lub cenników. W przypadku tego wskaźnika szczególną koncentrację można zaobserwować

wokół stolicy. Oprócz tego w naturalny sposób wyróżniają się miasta na prawach powiatu i co również jest zaskoczeniem – powiatów południowej części województwa podlaskiego, a także powiat suwalski. Powtarza się tutaj sytuacja z prezentowanego wyżej wskaźnika domen zarejestrowanych przez osoby fizyczne. Jednym z potencjalnych wyjaśnień tej sytuacji mogą być inwestorzy domenowi. Na rynku polskim na koniec roku 2013 więcej niż 1000 domen posiadało 63 klientów NASK⁴. Oznacza to, że nawet jedna osoba, posiadająca w swoim portfolio kilka tysięcy domen na mało zamieszkanym terenie, może spowodować wysoką względną wartość wskaźnika. Jako że prowadzenie takiej działalności jest możliwe niezależnie od miejsca zamieszkania jest to najbardziej prawdopodobne wytłumaczenie zaistniałej sytuacji.

Na podstawie powyższych danych opracowano sumaryczny wskaźnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego. W pierwszym kroku uzyskane materiały zostały ustandaryzowane metodą standaryzacji opartą na średniej arytmetycznej i odchyleniu standardowym. Następnie w ramach przyjętych trzech komponentów przystąpiono do skonstruowania wskaźników częściowych z zastosowaniem metody odległości od wzorca (m.in. Swianiewicz 1989, Dziemianowicz 2006, Czapiewski 2010). Z otrzymanych wyników dla poszczególnych cech opracowano wskaźnik syntetyczny za pomocą metody Perkala z zastosowaniem wag (0,3 – element infrastrukturalny; 0,35 – element ekonomiczny; 0,35 – element społeczno-kulturowy). Ostatnim etapem stworzenia syntetycznego wskaźnika było unormowanie wartości wskaźnika za pomocą miary rozwoju Hellwiga, dzięki czemu przyjmuje on wartość od 0 do 1.

Zbadane zostały także istniejące współzależności pomiędzy poszczególnymi komponentami, wskaźnikiem syntetycznym a różnymi wskaźnikami społeczno-ekonomicznymi (tab. 1). Wskazane w tabeli współczynniki obliczono za pomocą wskaźnika Persona.

Tab. 1. Współzależność wskaźników syntetycznych ze wskaźnikami społeczno-ekonomicznymi.

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik	Komponent techniczny	Komponent społeczny	Komponent ekonomiczny	Wskaźnik syntetyczny
Gęstość zaludnienia	-	0,455*	0,649	0,600
Wyższe wykształcenie	0,631	0,610	0,799	0,765
A – Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	-	-	-0,557	- 0,504
J – Informacja i komunikacja	0,731	0,576	-	-
M – działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	0,652	0,584	-	-
O – Administracja publiczna, obrona, zabezpieczenie społ.	-	-	-0,628	-0,613
Liczba czytelników	-	-	-	0,404
Dochody z PIT	0,661	0,603	0,824	0,775
Dochody z CIT	0,217	0,261	0,327	0,336
Osoby fizyczne	-	-0,512	-0,560	- 0,577
Frekwencja wyborcza	-	-	-0,433	-0,418
Urbanizacja	0,442	0,500	0,646	0,601

* Wszystkie prezentowane wskaźniki są istotne statystycznie na poziomie 0,005.

⁴ Obecnie posiadana baza danych nie pozwala na dokładniejszą analizę tego zagadnienia. Autor dokonuje starań, by możliwe to było w najbliższej przyszłości. Oczywiście zależy to od woli współpracy właściciela bazy danych, czyli NASK.

Pierwszy wskaźnik syntetyczny dotyczący aspektu technologicznego, czyli dostępności do infrastruktury, będzie tracił powoli na znaczeniu, tym bardziej w obliczu działań Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Przyjęty *Narodowy Plan Szerokopasmowy*, wytyczający kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego, zakłada zapewnienie dostępu szerokopasmowego o prędkości co najmniej 30 Mb/s dla wszystkich gospodarstw domowych do 2020 r. Największe wartości wskaźnika korelacji komponent ten osiągnął dla przedsiębiorstw z sekcji M i J, co jest związane w naturalny sposób z dostawcami technologii, którzy rozbudowują infrastrukturę.

Komponent społeczny jest tak naprawdę najważniejszym wymiarem analizowanego zagadnienia. Umiejętność korzystania z nowoczesnych technologii w różnych dziedzinach życia jest podstawowym wymiarem potwierdzającym stopień włączenia danych osób w proces kształtowania się społeczeństwa informacyjnego. W tym aspekcie najbardziej potrzebne są działania wspierające rozwój kompetencji cyfrowych, jak np. program Latarników Polski Cyfrowej⁵, w ramach którego przeszkolono ponad 200 tysięcy osób powyżej 50 roku życia. Wśród analizowanych czynników społeczno-ekonomicznych największą współzależność zanotowano dla wyższego wykształcenia oraz dochodów własnych powiatów z PIT.

Kolejny komponent ekonomiczny wykazuje jeszcze mocniejsze współzależności niż pozostałe komponenty. Wskaźnik korelacji z wyższym wykształceniem, dochodami własnymi powiatów z PIT ma największą wartość ze wszystkich przedstawionych relacji. Większe znaczenie ma też aspekt urbanizacji i gęstości zaludnienia niż w pozostałych dwóch komponentach.

Wśród poszczególnych wskaźników społeczno-ekonomicznych największe współwystępowanie zaobserwowano z takimi cechami, jak wyższe wykształcenie, dochody własne powiatów z PIT. Potwierdzają to wnioski z badań ankietowych publikowanych m.in. przez GUS czy Czapíńskiego i Panka (2013).

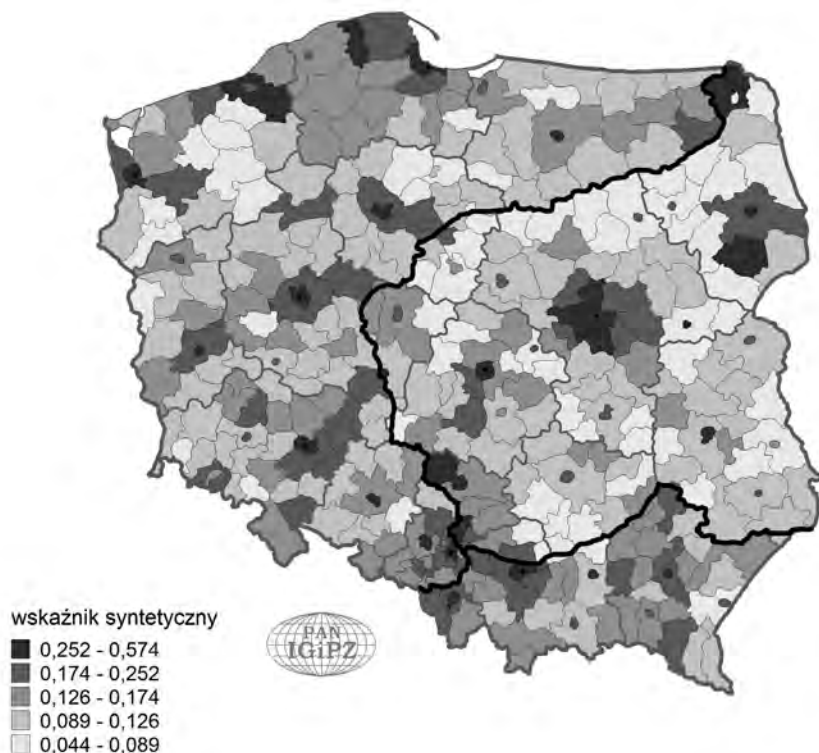
4. Wyniki

Analizy dotyczące społeczeństwa informacyjnego są zdominowane przez *narodowe* i *regionalne* punkty widzenia. Jednym z powodów jest trudność w dostępie do odpowiednich danych statystycznych. Dlatego niniejszy artykuł należy traktować jako wstępną propozycję, po której autor ma nadzieję, że zostaną przedstawione inne (zarówno w kwestiach metodologicznych, jak i samych wskaźników). Umożliwiłoby to wypracowanie coraz lepszych wskaźników rozwoju społeczeństwa informacyjnego dla analiz w skali lokalnej.

Przestrenny rozkład sumarycznego wskaźnika rozwoju społeczeństwa informacyjnego potwierdza podstawowy podział województwa w wielu innych społeczno-ekonomicznych aspektach (ryc. 5). W kontekście przestrzennego rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce, można zauważyć kilka podstawowych podziałów. Pierwszy podział, najbardziej oczywisty i najbardziej widoczny, jest pomiędzy obszarami metropolitalnymi

⁵ Program ten jest prowadzony przez wolontariuszy pracujących w ramach programu Polska Cyfrowa Równych Szans.

mi a pozostałymi terenami kraju. Warszawa, Kraków, Wrocław i kilka innych miejsc są najbardziej widoczne we wszystkich aspektach rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Drugi podział – widoczny poza obszarami metropolitalnymi – to podział na miasto i obszary wiejskie. Miasta na prawach powiatu w większości przypadków wyróżniają się na plus na tle innych obszarów. Trzeci podział oparty jest na zróżnicowaniu kapitału ludzkiego/kulturowego, który widoczny jest, gdy porównamy obszary poza miastami, będące w przeszłości na różnych terenach rozbiorowych. Szczególnie rzucają się w oczy granice północne i południowe byłego zaboru rosyjskiego.



Ryc. 5. Syntetyczny wskaźnik rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Źródło: opracowanie własne.

Aspekt techniczny staje się sprawą drugorzędą a nawet trzeciorzędą w ramach społeczeństwa informacyjnego. Być może w przyszłości dostęp do Internetu stanie się częścią infrastruktury komunalnej, dostarczanej (organizowanej) przez gminy. Najbardziej znaczącym dla przyszłości rozwoju społeczeństwa informacyjnego są posiadane przez mieszkańców kompetencje cyfrowe. Umiejętność korzystania z nowoczesnych technologii w różnych dziedzinach życia jest podstawowym wymiarem, potwierdzającym stopień włączenia danych osób w proces kształtowania się społeczeństwa informacyjnego. Kompetencje te są częścią kapitału ludzkiego/kulturowego przekazywanego z pokolenia na pokolenie, aby przezwyciężyć te uwarunkowania, potrzebne są działania skierowane do osób w różnym wieku.

Literatura

- Bell D., 1975. Nadejście społeczeństwa postindustrialnego. Próba prognozowania społecznego. Instytut Badania Współczesnych Problemów Kapitalizmu, Warszawa.
- Castells M., 2003. Galaktyka Internetu. Releksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań.
- Castells M., 2007. Społeczeństwo sieci. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Castells M., 2008. Siła tożsamości. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Castells M., 2009. Koniec tysiąclecia. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Czapiński J., Panek T. (red.), 2013. Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków. Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Czapiewski K., 2010. Koncepcja wiejskich obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego i ich rozpoznanie w województwie mazowieckim. Zespół Obszarów Wiejskich, 22. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Dziemianowicz W., 2006. Ranking atrakcyjności inwestycyjnej miast Polski – refleksje po czterech edycjach badań. Prace i Studia Geograficzne, 35, s. 109–127.
- ESPON 1.2.3., 2007. Identyfikacja istotnych przestrzennie aspektów społeczeństwa informacyjnego. Raport końcowy. Uniwersytet Warszawski. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), http://www.espon.pl/files/11_2/2/ESPON_1.2.3_RAPORT_FINAL_w.polska.pdf.
- Goban-Klas T., Sienkiewicz P., 1999. Społeczeństwo informacyjne. Szanse, zagrożenia, wyzwania. Wyd. Fundacji Postępu Telekomunikacji, Kraków.
- Goliński M., 2011. Społeczeństwo informacyjne, geneza koncepcji, problematyka pomiaru. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Grodzka D., 2009. Społeczeństwo informacyjne – idea, programy, badania. W: Społeczeństwo informacyjne. Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 3 (19), Warszawa, s. 9–37.
- Haber L., 2001. Poznawcze aspekty badań nad społecznością informacyjną. W: L. Haber (red.). Mikrospołeczność informacyjna: na przykładzie miasteczka internetowego AGH. AGH, Kraków, s. 39–62.
- Król M. (red.), 2013. Wewnątrzregionalne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczeństwa informacyjnego w województwie podkarpackim. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Lubański M., 2004. Społeczeństwo informacyjne a cywilizacja informatyczna. W: A. Szewczyk (red.), Dylematy cywilizacji informatycznej. PWE, Warszawa, s. 11–37.
- Łuszczuk M., Pawłowska A., 2000. Stan zaawansowania społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Sprawy Międzynarodowe, 2 (LIII). Wyd. Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, Warszawa, s. 75–102.
- Masuda Y., 1981. The Information Society as Post-Industrial Society. World Future Society, Bethesda.
- Naisbitt J., 1984. Megatrends: ten new directions transforming our lives, Warner Books, New York.
- Nowak J.S., 2005. Społeczeństwo informacyjne – geneza i definicje. W: J.S. Nowak, G. Bliźniuk (red.), Społeczeństwo informacyjne. PTI-Oddział Górnośląski, Katowice.
- Nowak P., 2008. Bibliometria, webometria, podstawy, wybrane zastosowania. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Swianiewicz P., 1989. Społeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce. WGiSR UW, Warszawa.
- Webster F., 2002. Theories of the information society, Abingdon: Routledge.
- Wierzbicki A.P., 2008. The problem of objective ranking: foundations, approaches and applications, Journal of Telecommunications and Information Technology, 3, s. 15–23.
- Wierzbicki A.P., 2008. Nowa Futurologia (Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 395–404.

Spatial aspects of the information society in Poland

Summary: The article includes analysis of the information society spatial development for county units in Poland. In this regard, 6 variables grouped into 3 components: technological, social and economic were used. On this basis a synthetic indicator of development of information society were developed. In addition, correlation analysis between indicators and key socio-economic indicators were calculated. Analytical results indicate a significant importance of qualities such as higher education and own revenues from personal income tax. In the context of spatial development of the information society in Poland, marks the division in three respects. The first is between metropolitan areas and other areas of the country. The second division is visible outside metropolitan areas is the division of the city and rural areas. The third division is based on the differentiation of human capital/cultural.

Keywords: information society, counties, socio-economic development, Internet domain names, the Internet.

dr Piotr Siłka

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

ul. Twarda 51/55

00-818 Warszawa

psilka@twarda.pan.pl

Karolina Gmur, Magdalena Kasprzak
Instytut Rozwoju Terytorialnego

Jak zarządzać czymś, co niemierzone? Wyzwania monitoringu i ewaluacji

Streszczenie: Współczesne uwarunkowania gospodarcze i społeczne wymuszają na decydentach stworzenie spójnego i trwałego systemu zarządzania rozwojem zarówno w skali krajowej, jak i regionalnej oraz lokalnej. Nowe podejście do zarządzania wiąże się z koniecznością pokonywania barier instytucjonalnych i mentalnych, a także z wypracowaniem nowej metodologii działania. Niniejszy artykuł pokazuje doświadczenia autorek związane z funkcjonowaniem nowych instrumentów wspierających zarządzanie strategiczne w regionie, jakim jest Regionalne Obserwatorium Terytorialne.

Słowa kluczowe: obserwatoria regionalne, polityka rozwoju, monitoring, ewaluacja.

1. Wprowadzenie

Każdy, kto choć raz miał okazję poznać podstawy teorii zarządzania, zetknął się z pewnością ze słynnym stwierdzeniem *You can't manage what you can't measure*¹, co w tłumaczeniu na język polski zwykle oznacza: *Możemy zarządzać tylko tym, co można zmierzyć*. Zostawiając poza głównym wywodem fakt, czy jest możliwe, by przytoczone stwierdzenie odnieść do każdego rodzaju działań podejmowanych w ramach szeroko rozumianego zarządzania, nie ma wątpliwości, że pozostaje ono jednym z najbardziej związanych i trafnych spostrzeżeń, dotyczących ograniczonego pola działania realnego zarządzania. Oczywiście w podstawowym rozumieniu maksyma odnosi się do zawężonego ujęcia ilościowego, słusznie wskazując na bezradność procesu sterowania wobec obszarów, w ramach których nie możemy monitorować procesu zmiany i jego rezultatów. Mimo iż często w piśmiennictwie naukowym czy popularnonaukowym teoretycy i praktycy zarządzania polemizują z wyżej wspomnianą sentencją, jest ono słuszne, biorąc pod uwagę pewien poziom ogólności.

Mogłoby się zatem wydawać, że jeżeli skupimy swe wysiłki jedynie na działaniach przynoszących wymierne efekty, pokonamy podstawową trudność związaną z omawianym zagadnieniem. Niekiedy jednak, również w obszarach, w których możliwość monitoringu i ewaluacji wydaje się pewna, pojawiają się poważne problemy z tym związane. Przy tym

¹ Trudno jednoznacznie wskazać autora powyższych słów. W publikacjach naukowych i popularnonaukowych jako ich twórce podaje się różnych naukowców i praktyków zajmujących się zarządzaniem. Najczęściej wymieniani są: William Edward Deming, Peter Drucker lub Robert S. Kaplan.

warunki działania i wyznaczone kompetencje jednostki nie pozwalają na zaniechanie wysiłków w tym zakresie.

W niniejszym artykule autorki będą się opierać na doświadczeniach funkcjonowania Dolnośląskiego Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego (DORT) oraz wyzwaniach monitoringu i ewaluacji głównego dokumentu strategicznego na poziomie regionalnym: Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 (SRWD 2020).

2. Wyzwania nowoczesnej polityki rozwoju

Każda organizacja funkcjonuje w ramach określonego otoczenia makroekonomicznego i uwarunkowań politycznych wewnątrz złożonych systemów powiązań oraz przepływu zasobów. Zmianom podlegają nie tylko aspekty ekonomiczne, lecz także procesy społeczne. Przekształcenia struktur, niekiedy bardzo dynamiczne, decydują o życiu nie tylko poszczególnych obywateli czy całych społeczności, ale stanowią podstawę działania wszystkich organizacji i systemów współcześnie gospodarujących. Dotyczy to w równym stopniu tradycyjnie rozumianych podmiotów gospodarczych, ale coraz częściej również administracji państwowej i samorządowej, szczególnie w zakresie planowania przestrzennego i zarządzania rozwojem lokalnym czy regionalnym. Należy mieć świadomość, że takie spojrzenie na struktury administracyjne pojawiło się o wiele później niż w pozostałych obszarach życia, lecz może właśnie z tego powodu przekonanie o jego niezbędności dla efektywnego zarządzania rozwojem dość szybko stało się powszechne i silne. Zmienność warunków wymusza bowiem aktywność i elastyczność wobec podejmowanych kierunków działań, a te z kolei przeobrażają się z pojedynczych interwencji w proces, któremu kierunek nadaje obierana polityka rozwoju.

W obliczu nakreślonych wyzwań i wobec niezbędnej dla sprostania im zmianie sposobu zarządzania i kierowania rozwojem coraz wyraźniej zarysowuje się potrzeba zbierania, analizowania i wykorzystywania zróżnicowanych tematycznie danych oraz informacji, które stają się podstawą budowania systemu wiedzy o tym, jak w najwłaściwszy sposób gospodarować. Dodatkowo sektorowość zastępowana przez zintegrowane tematycznie oraz terytorialnie działania wymusza łączenie źródeł danych i zmianę analitycznego spojrzenia na nie. Impulsem tych zmian jest z jednej strony rosnąca samoświadomość władz wszystkich szczebli administracyjnych, z drugiej zaś – zewnętrzne wymagania stawiane przez Unię Europejską, dręczoną potrzebą mierzenia potrzeb i efektów wszystkich swoich działań. Nie wglębiając się jednak w rozważania na temat zasadności podejścia stricte ilościowego, jako fakt należy przyjąć konieczność możliwie najlepszego poznania rzeczywistości, identyfikacji składowych jej złożonej struktury i wzajemnych relacji poszczególnych elementów systemu. Z punktu widzenia władz, chcących stymulować i kształtować rozwój regionalny, najważniejsze jest takie dopasowanie polityk publicznych do uwarunkowań i potrzeb regionalnych, by działania mogły przybrać wymiar długofalowych, zorganizowanych i nastawionych na ściśle wyznaczone cele zintegrowanych przedsięwzięć. Aby wszystkie przedstawione powyżej wyzwania mogły zostać podjęte i spełnione, niezbędne jest wdrożenie dwóch najważniejszych filarów zarządzania strategicznego – monitoringu i ewaluacji, zarówno sytuacji społeczno-ekonomicznej

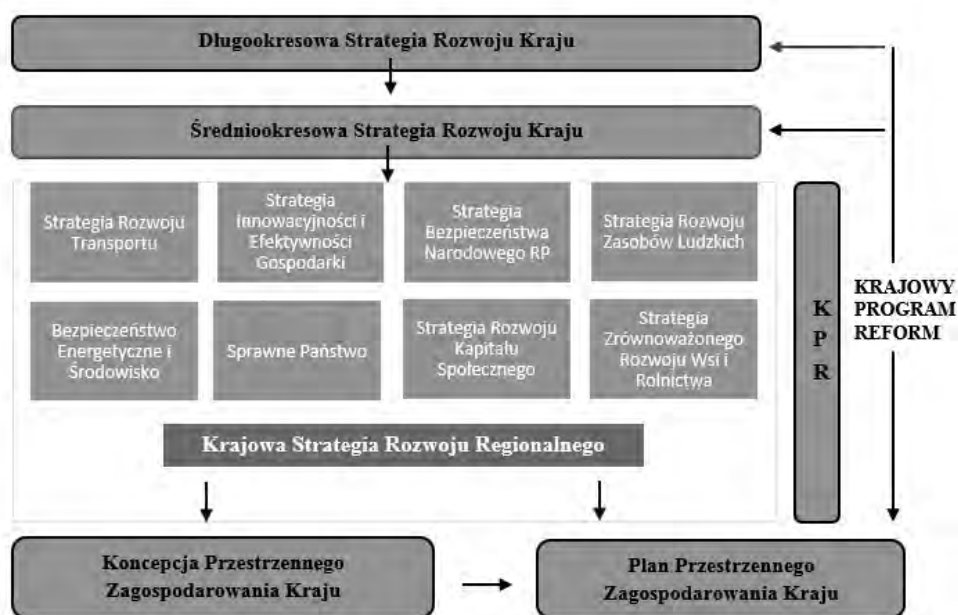
i rozwoju przestrzennego regionu, jak i polityk publicznych oraz dokumentów strategicznych szczebli regionalnych i lokalnych.

3. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego

Jak wspomniano we wstępie, pomimo wielu zaniedbań i braku długoletnich doświadczeń w prowadzeniu długofalowej i zintegrowanej polityki rozwoju Polski, w ostatnich latach coraz częściej zaczęto dostrzegać konieczność wprowadzenia własnego strategicznego podejścia do zarządzania rozwojem kraju, regionów czy nawet struktur lokalnych. Zarządzanie strategiczne ma przede wszystkim przynosić trwały i długofalowy efekt, powinno również wyznaczać przemyślane i osiągalne cele rozwoju. Zmiana podejścia do polityki rozwoju związana jest zarówno z postulowanymi przez środowiska akademickie nowymi teoriami naukowymi (teoria nowej geografii ekonomicznej, teorie zarządzania), wzrostem świadomości decydentów, jak i z wymaganiami stawianymi przez Unię Europejską wobec jej członków.

Polska jako państwo wchodzące w skład wspólnoty europejskiej musi przystosować wszystkie polityki wewnętrzne do prawodawstwa i wymogów unijnych. Dotyczy to również zasad odnoszących się do formułowania i realizowania polityki rozwoju. Odpowiedzią na oczekiwania oraz dynamiczne zmiany gospodarcze i społeczne współczesnego świata, a także prawodawstwo europejskie, było wypracowanie modelu zintegrowanego systemu planowania strategicznego. Wprowadza on dokumenty strategiczne, które mają stać się wyznacznikiem i podstawą programowania oraz prowadzenia polityki rozwoju, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na niższych szczeblach władzy. Powstały model zakłada zintegrowanie wszystkich dokumentów strategicznych (Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, dziewięciu strategii sektorowych – w tym Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego) z dokumentami planistycznymi (Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Planem Przestrzennego Zagospodarowania Kraju) oraz Krajowym Programem Reform (ryc. 1). Nowy model zarządzania rozwojem w Polsce postuluje utworzenie hierarchicznego i skoordynowanego systemu, który będzie opierał się na podejściu zintegrowanym, terytorialnym i planowaniu w perspektywie długo- i średniookresowej. Według tych założeń zarządzanie rozwojem ma stać się procesem, nie zaś, jak dotąd, jedynie pojedynczymi interwencjami, na które pozwalały dostępne środki pomocowe Unii Europejskiej. Dodatkowo podkreśla się konieczność stworzenia systemu, który będzie zawierał wszystkie elementy strategicznego myślenia o rozwoju: programowanie, monitoring, ewaluację, finansowanie i kontrolowanie. Oprócz nakreślenia nowego modelu prowadzenia polityki rozwoju kraju podjęto szereg działań mających na celu podniesienie świadomości osób związanych z polityką rozwoju oraz zarządzaniem strategicznym (np. projekt *Zarządzanie strategiczne rozwojem – poprawa jakości rządzenia w Polsce* realizowanym w latach 2009–2013 ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki). Podjęto również próbę utworzenia instrumentu mającego na celu pomoc w realizacji zadań zawartych w dokumentach strategicznych (np. portal Głównego Urzędu Statystycznego Strateg).

Z punktu widzenia rozwoju regionalnego² istotne wydaje się, iż nowy model zarządzania określa jednoznacznie jego miejsce i rolę w polityce rozwoju całego kraju. Głównym dokumentem określającym te zasady jest wspomniana wcześniej *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*³. Wyjątkowość tego dokumentu polega przede wszystkim na tym, że wyraźnie podkreśla on terytorialny wymiar podejmowanych działań realizowanych w ramach wszystkich polityk publicznych (co miało miejsce po raz pierwszy w dokumentach krajowych). Poza tym, strategia ta wskazuje cele i priorytety rozwoju Polski w ujęciu regionalnym (wojewódzkim), zasady i instrumenty polityki regionalnej oraz nową rolę regionów w ramach tej polityki, a także zarys mechanizmu koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne resorty.



Ryc. 1. Poziom krajowy zintegrowanego systemu planowania strategicznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Nowy model zarządzania strategicznego w Polsce*. MIR. 2012.

Oprócz założeń metodologicznych i organizacyjnych Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego wprowadza również nowe instytucje i instrumenty, mające na celu poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi. Zmiany mają przyczynić się do powiązania realizowanych strategii i polityk publicznych, a także ulokowania ich na tle obiektywnych danych statystycznych oraz wiedzy z zakresu zmian sytuacji społeczno-ekonomicznej (*evidence based policy*). Ich powołanie ma na celu również podkreślenie terytorialnego kierunku polityki rozwoju.

² Polityka regionalna to nieodłączna część polityki rozwoju, która przejawia się kształtowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego regionów (województw) przez podmioty publiczne w nich działające.

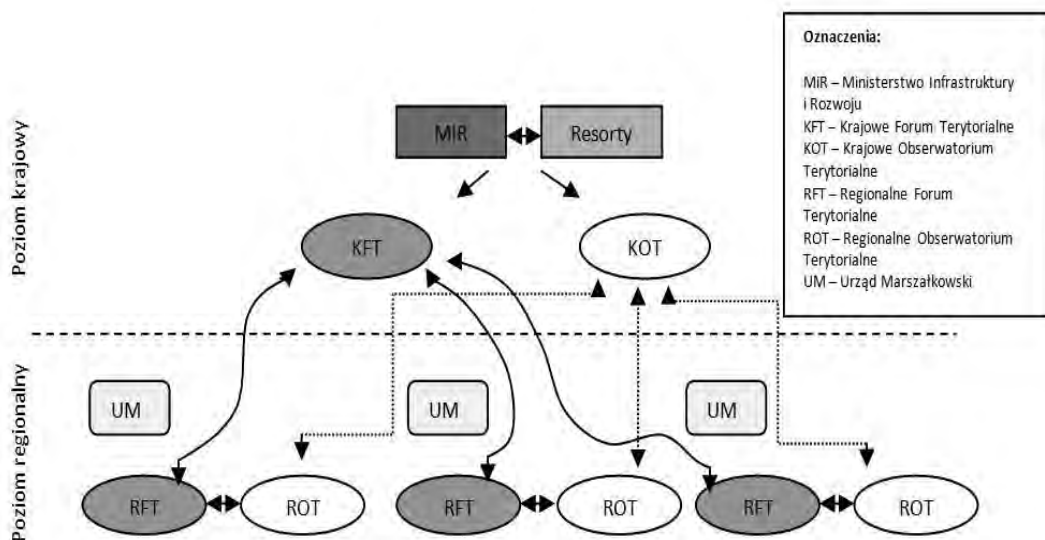
³ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą 13 lipca 2010 r., „Monitor Polski” nr 36, poz. 423.

Nowymi instytucjami wprowadzonymi przez Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego są (ryc. 2):

- Krajowe Obserwatorium Terytorialne (KOT),
- Regionalne Obserwatorium Terytorialne (ROT),
- Krajowe (KFT) oraz Regionalne Fora Terytorialne (RFT).

Krajowe oraz Regionalne Fora Terytorialne mają stać się platformą wymiany doświadczeń, opinii, dyskusji między podmiotami mającymi wpływ na politykę rozwoju kraju czy regionu (w ich skład wchodzi władze samorządowe, rządowe, przedstawiciele uczelni wyższych, podmiotów gospodarczych, urzędów statystycznych itp.). Zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, instytucje te zapraszają do wspólnych debat przedstawicieli różnych środowisk, także spoza administracji publicznej, by uzyskać możliwie jak najszerszą panoramę refleksji i doświadczeń oraz rekomendacji na temat skutecznego stymulowania procesów rozwoju i kierowania nimi dla osiągnięcia jak największej efektywności działania.

Krajowe Obserwatorium Terytorialne jest nadzorowane przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Obowiązek powołania i prowadzenia Regionalnych Obserwatoriów Terytorialnych został nałożony na samorządy wojewódzkie. Zostały one wydzielone albo w ramach istniejących struktur urzędów marszałkowskich, albo samodzielnych jednostek organizacyjnych województw. Ich zadania i rola zostaną scharakteryzowane w dalszej części artykułu na przykładzie Dolnośląskiego Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego.



Ryc. 2. Schemat systemu obserwatoriów terytorialnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Żuber P., 2012, *System monitorowania polityk publicznych w ujęciu terytorialnym w oparciu o system krajowych i regionalnych obserwatoriów terytorialnych (KOT) i (ROT)*, prezentacja multimedialna dostępna na www.mir.gov.pl.

4. Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020

Zintegrowany system zarządzania rozwojem zakłada trzy poziomy formułowania dokumentów strategicznych: krajowy, regionalny (wojewódzki) oraz lokalny. Zapisy dokumentów na każdym poziomie muszą wykazywać spójność z założeniami zawartymi w dokumentach strategicznych wyższego rzędu. Jest to warunek niezbędny do uzyskania długofalowego i skoordynowanego efektu zamierzonego w nowym systemie zarządzania rozwojem.

Na szczeblu regionalnym najważniejszym dokumentem strategicznym jest strategia rozwoju województwa. W związku z wprowadzaniem nowego systemu zarządzania rozwojem, wymogu uwzględnienia wymiaru terytorialnego oraz zbliżaniem się nowego okresu programowania unijnego, zaistniała potrzeba aktualizacji i przystosowania regionalnych dokumentów strategicznych do nowych zasad i warunków (zarówno krajowych, jak i zewnętrznych).

Zarząd Województwa Dolnośląskiego 28 lutego 2013 r. uchwalił nową Strategię Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 (SRWD 2020). Wytycza ona kierunki i cele rozwoju Dolnego Śląska w horyzoncie 2020 roku. Dokument stwarza też ramy dla przyszłych projektów, ale nie wskazuje precyzyjnie poszczególnych inwestycji i źródeł ich finansowania. Zgodnie z jego założeniami rozwój Dolnego Śląska powinien opierać się na trzech podstawowych filarach, jakimi są przedsiębiorczość, edukacja i demografia.

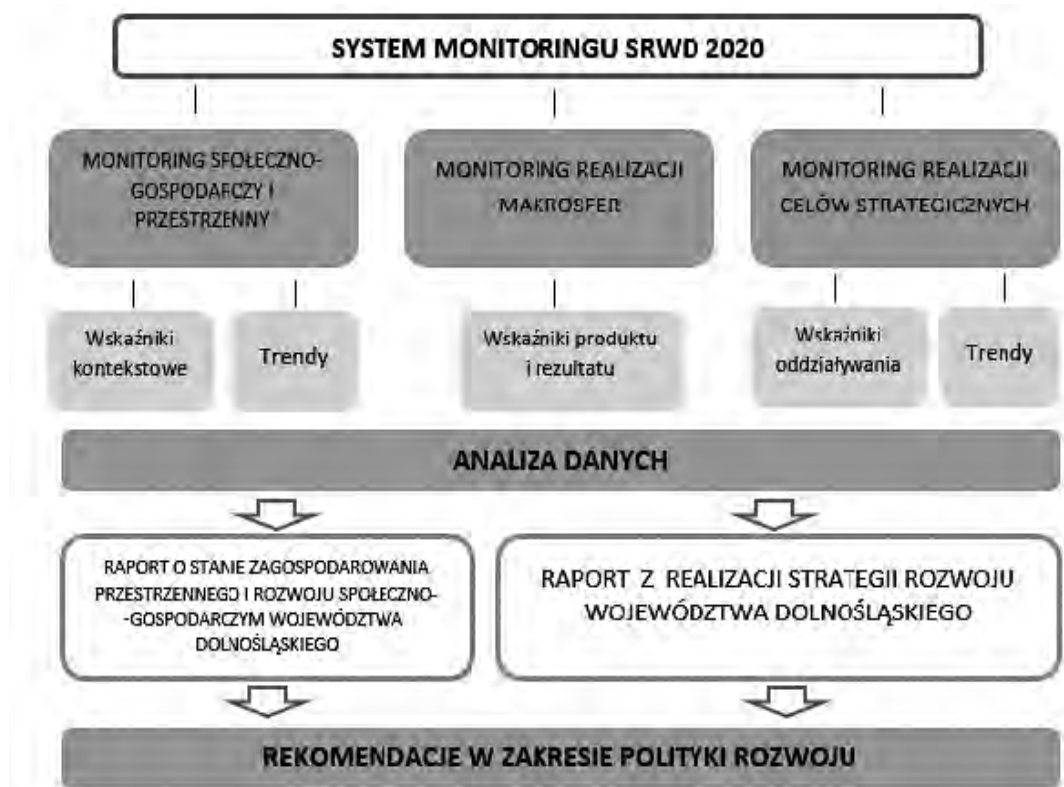
Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 podkreśla konieczność terytorialnego podejścia do rozwoju regionów (m.in. poprzez wyznaczenie czterech obszarów integracji dwunastu obszarów interwencji). Doprecyzowuje również zasady zrównoważonego rozwoju w postaci harmonii społecznej, przestrzennej i gospodarczej. Zakłada wzmocnienie spójności i identyfikacji społecznej, kluczowej dla pomyślnej realizacji celów rozwoju Dolnego Śląska. Główny cel SRWD 2020 został określony następująco: *Nowoczesna gospodarka i wysoka jakość życia w atrakcyjnym środowisku.*

Strategia, jako dokument programowy, nawiązuje również do zapisów Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego dotyczących wprowadzenia nowych instytucji wspierających strategiczny wymiar polityki regionalnej (głównie w kontekście wdrażania dokumentu i jego ewaluacji), jakimi są Regionalne Forum Terytorialne oraz Regionalne Obserwatoria Terytorialne. Według klasycznego ujęcia składa się z części diagnostycznej oraz celowej, w której wyznaczonych zostało osiem celów. Zostały one ujęte w ramach ośmiu makrosfer integrujących różne aspekty wyznaczonych celów. Zarówno cele, jak i makrosfery skierowane są na wzmocnienie rozwoju gospodarczego Dolnego Śląska i warunkują racjonalny dobór przedsięwzięć. W ramach każdej z makrosfer zostały także wydzielone priorytety, korzyści oraz przedsięwzięcia (zgłoszone podczas konsultacji społecznych propozycje działań).

Bezpośrednio do wyznaczonych celów przypisane zostały wskaźniki monitorujące ich realizację. W trakcie prac nad SRWD 2020 dobrano pięćdziesiąt indyktorów, z których około 75% możemy określić jako wskaźniki pochodzące ze statystyki publicznej (dostępne w Banku Danych Lokalnych, zasobach GUS), natomiast 25% jako wskaźniki mające źródło poza statystyką publiczną.

5. Koncepcja monitoringu Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020

Jak każdy dokument strategiczny, SRWD 2020 bez jasno określonego systemu monitoringu celów rozwoju oraz realizacji zapisów dokumentu byłaby nieużyteczna dla prowadzenia skutecznej polityki rozwoju. Ponieważ na etapie jej formułowania ustalenia te nie zostały określone precyzyjnie, niejako uzupełnieniem stała się uchwalona we wrześniu 2014 roku *Koncepcja Monitoringu SRWD 2020*⁴. Określa ona budowę i zasady działania systemu monitoringu i ewaluacji polityk publicznych oraz programów rozwoju prowadzonych na Dolnym Śląsku (ryc. 3). Koncepcja zachowuje zasady wyznaczone w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, tzn. zawiera m.in. zapisy dotyczące sposobu pozyskiwania danych oraz sprawozdawczości. Wskazuje także instytucje odpowiedzialne za prowadzenie monitoringu realizacji Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020. Są to, oprócz Zarządu Województwa Dolnośląskiego, Komitet Koordynujący SRWD, Departamenty Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego oraz jednostki i instytucje podległe, odpowiedzialne za wdrażanie Strategii: Instytut Rozwoju Terytorialnego oraz Regionalne Forum Terytorialne (jako podmiot opiniodawczo-doradczy).



Ryc. 3. System monitoringu Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.

Źródło: *Koncepcja Monitoringu SRWD 2020*.

⁴ Przyjęta uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 6242/IV/14 z 16 września 2014 r.

Według założeń koncepcji produktem prowadzonego monitoringu będą cykliczne raporty ewaluacyjne: *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego i rozwoju społeczno-gospodarczym województwa dolnośląskiego* oraz *Raport z realizacji strategii rozwoju województwa dolnośląskiego*.

Dokonanie możliwie najlepszej oceny rozwoju regionu w szerokim ujęciu oraz zarysowujący się problem ujęcia w SRWD 2020 wskaźników służących monitoringowi, których nie będzie można pozyskać ze statystyki publicznej, sugerują już na tym etapie szukanie najlepszych rozwiązań. Jednym z nich może być budowanie sieci powiązań instytucjonalnych, która pozwoli na wymianę danych, doświadczeń, pozyskiwanie opinii, konsultację przez organy odpowiedzialne za monitoring i ewaluację. Potrzeba ta została także podkreślona w *Koncepcji monitoringu*. Wydaje się, że najlepszą odpowiedzią na zarysowane powyżej wyzwania powinno być działanie regionalnego obserwatorium terytorialnego.

6. Dolnośląskie Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego (DORT) – zadania i doświadczenia funkcjonowania

Na Dolnym Śląsku rolę regionalnego obserwatorium terytorialnego pełni Dolnośląskie Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego (DORT). Działa ono w Instytucie Rozwoju Terytorialnego – jednostce organizacyjnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. W obecnej pierwszej fazie funkcjonowania do 2015 r., struktury obserwatoriów finansowane są ze środków PO Kapitał Ludzki w ramach działania mającego na celu wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie modernizacji zarządzania. W założeniu obserwatoria mają być głównymi podmiotami systemu monitorowania i wspierania zarządzania polityką rozwoju o wyraźnym wpływie terytorialnym, zbierając i integrując dane z różnych źródeł. Ich zadaniem jest także przygotowywanie najważniejszych informacji o zmianach społeczno-gospodarczych, które mają być pomocne przy podejmowaniu decyzji strategicznych i kształtowaniu bieżącej polityki rozwoju, zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym. Co istotne, obserwatoria pretendują również do ważniejszej roli w procesie zarządzania strategicznego, obejmującej nie tylko bieżące raportowanie oraz prowadzenie obserwacji i analiz, lecz także będące łącznikiem między najważniejszymi podmiotami publicznymi prowadzącymi politykę rozwoju. W zamierzeniu u podstaw sprawnego funkcjonowania Dolnośląskiego Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego leży budowa platformy współpracy i wymiany informacji, doświadczeń oraz wiedzy między instytucjami działającymi w regionie. Współpraca powinna się rozwijać zarówno w ujęciu horyzontalnym (między pozostałymi regionalnymi obserwatoriami), jak i wertykalnym (w relacji Krajowe Obserwatorium Terytorialne – DORT).

O ile potrzeba działania regionalnych obserwatoriów terytorialnych nie budzi większych wątpliwości, a przewidywane dla nich rola i miejsce w systemie monitorowania polityk publicznych i działań strategicznych zostały określone w sposób dość precyzyjny, o tyle praktyka wskazuje na kilka podstawowych problemów tkwiących u podstawy ich działania. Dalsza część artykułu poświęcona zostanie omówieniu wspomnianej kwestii.

Pierwszą z trudności, być może najważniejszą, szczególnie w początkowym okresie działania tego typu nowych struktur, jest brak formalnego umiejscowienia obserwatoriów, zarówno w krajowym, jak i regionalnym systemie monitoringu strategicznego. Nerozpoznawalność, trudności w zdefiniowaniu i identyfikacji roli obserwatoriów dla instytucji postronnych stanowią poważną barierę w nawiązaniu współpracy z innymi jednostkami. Brak precyzyjnie, ustawowo określonej pozycji, którą obserwatoria miałyby zajmować, prowadzi do sytuacji, kiedy pozostałe podmioty nie czują się zobligowane do podjęcia postulowanej współpracy. W takim wypadku może ona przebiegać jedynie na podstawie podpisanych porozumień o współpracy, opierając się na dobrej woli i aktywności obu stron. Niezaprzeczalnie są to silne, być może w praktyce najbardziej trwale podstawy kooperacji, lecz wymagają czasu i wiążą się z długotrwałą drogą formalną i nieformalną. Ponadto, są obciążone dość znacznym ryzykiem nietrwałości, jako że w dużej mierze są uzależnione od indywidualnego nastawienia osób podejmujących odpowiednie decyzje.

Zarysowane powyżej problemy stają się przyczyną sytuacji, w których obserwatorium terytorialne zdane jest na dwa najczęściej wybierane rozwiązania: zleca wykonywanie określonych ekspertyz podmiotom zewnętrznym lub bazuje na publicznie dostępnych danych Głównego Urzędu Statystycznego. W obu z nich tkwią niebezpieczeństwa, na które warto zwrócić uwagę.

Zamawianie opracowań pozbawia obserwatorium kontroli nad ich jakością i z pewnością powinno stanowić jedynie uzupełnienie merytorycznego zakresu ich funkcjonowania. Dodatkowo, bardzo silnie uzależnia od posiadanych środków finansowych, których dostępność jest sprawą zmienną w czasie. Budowanie potencjału analitycznego obserwatoriów nie może zatem opierać się, szczególnie w początkowej fazie ich działalności, głównie na cedowaniu stojących przed nimi wyzwań na podmioty zewnętrzne. W zamyśle bowiem obserwatoria mają przejąć główny ciężar tego typu zadań, w ograniczonym stopniu posiłkując się często ekspertyzami wątpliwej jakości.

W drugim przypadku uczynienie statystyki publicznej głównym źródłem danych prowadzi do ponownych analiz i ostatecznie uzależnia aktywność obserwatorium od aktualności danych GUS i cyklu ich publikacji. Zagroženiem jest także dublowanie zakresu i tematyki podejmowanych przez obie jednostki⁵ analiz, czego najlepszym przykładem jest coroczny *Raport regionalny*, który ROT-y są zobowiązane wykonywać na potrzeby Krajowego Obserwatorium Terytorialnego. Zakres tematyczny niniejszego opracowania, zakładający charakterystykę pozycji regionu pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego na tle kraju oraz sytuacji wewnątrzregionalnej, jest właściwie jedynie zawężonym ujęciem treści publikowanych corocznie przez regionalne oddziały urzędów GUS-u ukazujące się w serii raportów o sytuacji społeczno-gospodarczej województw⁶, dostępne zarówno w formie tradycyjnego wydawnictwa, jak i w wersji elektronicznej.

⁵ Przy regionalnych oddziałach GUS funkcjonują Wojewódzkie Ośrodki Badań Regionalnych (WOBR), które w katalogu swoich zadań mają m.in. *tworzenie publikacji prezentujących wyniki statystycznego opisu procesów społecznych i gospodarczych, a także prowadzenie tematycznych i interdyscyplinarnych analiz statystycznych* (stat.gov.pl).

⁶ Najnowszą publikacją dla Dolnego Śląska jest *Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa dolnośląskiego w 2013 r.*, maj 2014, US we Wrocławiu.

Oczywiście obserwatoria terytorialne nie mają spełniać roli instytutów stricte badawczych, prowadząc jedynie własne badania i analizy na podstawie źródeł danych spoza publicznej statystyki, niedostępnych dla pozostałych. Autorki nie postulują także zaniechania posiłkowania się ekspertyzami zewnętrznymi, co należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić. Jednocześnie jednak nie ulega wątpliwości, że zadaniem obserwatorium powinno być przede wszystkim ogniskowanie wielotematycznej, eksperckiej wiedzy o regionie, wspierającej procesy decyzyjne województwa, samorządów lokalnych i przedsiębiorców w celu zrównoważonego kształtowania przestrzeni w formie i zakresie pozwalającym na szybkie raportowanie, wielotematyczność oraz głębszą analizę nie tylko stanu zastanego, lecz także prawidłowości, zależności i tendencji o nim decydujących. Każdy, kto posiada doświadczenie w przedmiotowym zakresie, doskonale zdaje sobie sprawę, że urzędy statystyczne są w dużej mierze bezradne wobec tych wyzwań. Działalność obserwatoriów musi zatem dążyć głównie do budowania współpracy z tymi instytucjami, które mogą wesprzeć je swoimi zasobami danych, doświadczeniem i wiedzą.

Problemy budowania tego typu relacji zostały już wyżej zasygnalizowane, lecz dotyczyły głównie samej idei i wewnętrznej organizacji funkcjonowania obserwatorium. Należy mieć jednak świadomość, że na szansę stworzenia sprawnie działającego systemu wpływ mają także te podmioty, wobec których podejmowane są próby nawiązywania dialogu. Rozwijanie sprawnej i przynoszącej wymierne rezultaty kooperacji może być utrudnione także z przyczyn niezależnych od samego obserwatorium.

Jako najbardziej prozaiczne wskazać można zaznaczane już bariery formalno-prawne, ale także kadrowe, związane z przygotowaniem posiadanych danych. Najczęściej niezbędne jest, aby zostały one w odpowiedni sposób przygotowane⁷ nim będą przekazane na potrzeby pracy obserwatorium, co wymaga zaangażowania pracowników w dodatkowe obowiązki. Przy tym wysiłek podjęty przez instytucje współpracujące może być rekompensowany ze strony obserwatorium tylko dzięki dostarczaniu analiz, raportów i wiedzy, co nie musi stanowić obiektywnie przekonującego argumentu do jego podjęcia. Należy także pamiętać, że duża część instytucji potencjalnie atrakcyjnych z punktu widzenia przedmiotowej współpracy, sama po prostu nie dysponuje odpowiednimi danymi z zakresu swojej działalności. Decyduje o tym zarówno brak ustawowych obowiązków podległych im jednostek do przekazywania danych, jak i niedostateczne przygotowanie finansowe oraz merytoryczne do prowadzenia i zlecania badań własnych.

Oczywiście niezmiernie ważna jest także jakość posiadanych danych oraz ich użyteczność z punktu widzenia potrzeb obserwatorium. Mogą one bowiem wykazywać się brakiem ciągłości przestrzenno-czasowej, brakiem spójności metodologicznej i nieaktualnością, co dotyczy nie tylko wewnętrznych zasobów wielu instytucji publicznych, lecz także tych gromadzonych i udostępnianych przez GUS (m.in. w Banku Danych Lokalnych czy serwisie Strateg). Trzeba również mieć świadomość, że wtórne pozyskiwanie informacji zawsze obarczone jest ryzykiem. Składa się na nie niepewność, czy będą w stanie odpowiedzieć na stawiane szczegółowe pytania badawcze oraz fakt, iż pierwotny cel ich gromadzenia mógł daleko odbiegać od potrzeb analitycznych, co w konsekwencji prowa-

⁷ Przyczyną tego może być nie tylko forma czy struktura posiadanych danych, lecz także np. kwestia ochrony danych osobowych.

dzi do różnic metodologicznych ich zbierania. Nierzadko są one także dostępne na różnych poziomach agregacji, co sprawia, że stają się nieużyteczne dla analizy statystycznej. Niewykonalne jest także łączenie kilku źródeł informacji, bowiem uniemożliwia przeprowadzenie wielotematycznych badań sytuacji społeczno-gospodarczej.

7. Podsumowanie

Przyszłość i finansowanie obserwatoriów pozostaje dziś kwestią otwartą, choć docelowo zadaniem tym mają być obciążone samorządy województw. Opisane problemy oraz niejasności w systemie zarządzania i działania ROT-ów nie są ze strony autorek przyczynkiem do krytyki pomysłu i potrzeby ich działania. Bez cienia wątpliwości należy uznać, iż tego typu struktury są konieczne dla prowadzenia sprawnej polityki rozwoju. Przesłankami są chociażby wymogi stałego monitoringu, ewaluacji strategii i polityk publicznych oraz związane z tym trudności (w tym regionalnych strategii rozwoju). Doświadczenia Dolnośląskiego Obserwatorium Rozwoju Terytorialnego wskazują jednak na liczne przeszkody, wymagające zastanowienia się nad koncepcją jego roli i możliwością wypełniania zadań stawianych przez pomysłodawców.

Należy zatem dołożyć wszelkich starań, aby słuszna inicjatywa powołania instytucji odpowiedzialnej za monitorowanie realizacji polityk publicznych nie stała się następnym projektem, którego szczytne idee i założenia po konfrontacji z rzeczywistością stworzą kolejne instytucje powołane do produkcji powielających już istniejące opracowania. Nie można także zapominać, że niezależnie od wszelkich niedogodności, zadaniem każdego z regionalnych obserwatoriów jest przede wszystkim aktywne działanie na rzecz włączenia w proces monitoringu i prowadzenia bieżących analiz społeczno-gospodarczych możliwie największej liczby aktorów polityki rozwoju w regionie. Ich wiedza, doświadczenie, a często i posiadane dane, umożliwią sprawniejsze i pełniejsze zarządzanie województwem.

Literatura

- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, „Monitor Polski” nr 36, poz. 423.
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020, Uchwała Sejmiku Województwa Dolnośląskiego nr XXXII/932/13 z dnia 28 lutego 2013 r.
- Koncepcja Monitoringu SRWD 2020, Uchwała Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 6242/IV/14 z dnia 16 września 2014 r.
- Górnjak J., Mazur S., 2012. Zarządzanie strategiczne rozwojem. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Nowy model zarządzania strategicznego w Polsce, 2012. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Żuber P., 2012. System monitorowania polityk publicznych w ujęciu terytorialnym w oparciu o system krajowych i regionalnych obserwatoriów terytorialnych (KOT) i (ROT), prezentacja multimedialna dostępna na www.mir.gov.pl.
- URL: <http://stat.gov.pl/> (data dostępu: 2014-10-29).
- URL: <http://strateg.stat.gov.pl/> (data dostępu: 2014-10-29).
- Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej województwa dolnośląskiego w 2013 r., maj 2014, Urząd Statystyczny we Wrocławiu.

How to manage what you cannot measure?

The challenges of a monitoring and evaluation

Summary: The contemporary social and economic determinants impose to create a coherent and permanent system for management of development and this need is clear at country level as well as regional level. The new way of management requires to defeat the institutionally and mentally barriers and to create a new methodology of action. This following paper shows the authors' experiences attributable to functioning of the new instruments which ought to support the strategy management in the region – the Regional Territorial Observatory.

Keywords: regional observatories, development policy, monitoring, evaluation.

mgr Karolina Gmur
mgr Magdalena Kasprzak
Instytut Rozwoju Terytorialnego
ul. Świdnicka 12/16
50-068 Wrocław
karolina.gmur@irt.wroc.pl
magdalena.kasprzak@irt.wroc.pl

Sławomir Dorocki
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Przestrzenne zróżnicowanie kapitału ludzkiego w Polsce. Rozmieszczenie instytucji i kadr naukowych

Streszczenie: Współcześnie, w dobie rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, coraz większą rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym różnych jednostek przestrzennych odgrywają specjaliści i naukowcy. Związane jest to ze wzrostem znaczenia wiedzy teoretycznej, jako źródła innowacji i konkurencji. W Polsce instytucje naukowe skupione są głównie w największych ośrodkach miejskich. Jest to dominująca w kraju Warszawa wraz i innymi ośrodkami peryferyjnymi Mazowsza, aglomeracyjny region śląski, dwa wyraźne ośrodki poznański i wrocławski oraz ośrodek krakowski i łódzki.

Słowa kluczowe: uczelnie, nauka, Polska, GOW, kapitał ludzki.

1. Wprowadzenie

Współcześnie w gospodarkach opartych na wiedzy coraz większe znaczenie w rozwoju różnej skali układów przestrzennych nabiera problematyka kapitału ludzkiego (Churski, Perdał 2008; Dorocki, Borowiec 2012). Powszechnie przyjmuje się, że kluczowym czynnikiem wpływającym na możliwości zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności mają specjaliści i naukowcy, zaliczani do tzw. klasy kreatywnej. Klasa kreatywna złożona jest z osób, których zadaniem jest tworzenie nowych idei i pomysłów, nowych technologii i treści kreatywnych (Florida 1995). W jej skład wchodzi m.in. naukowcy i kadry akademickie, stanowiąc rdzeń tej klasy (Stryjakiewicz 2009).

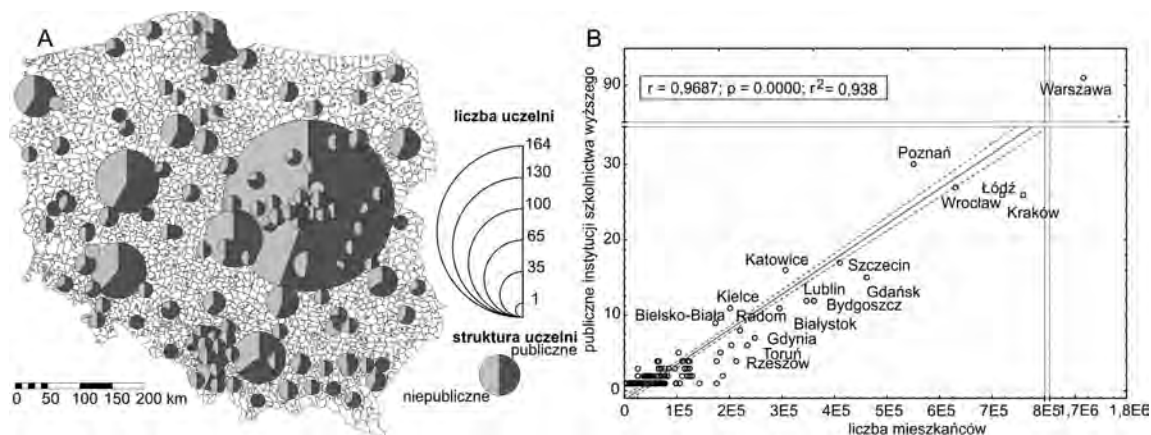
Zatem jednymi z głównych czynników wpływających na wielkość i jakość kapitału ludzkiego są zarówno edukacja na poziomie wyższym i jej dostępność, jak i gęstość infrastruktury (sieci) badawczej, w postaci instytucji naukowo-badawczych (Dorocki, Jastrzębski 2012). Gospodarka oparta na wiedzy działa z wykorzystaniem zasobów wiedzy oraz rozwoju technologii umożliwiającej szybki dostęp do informacji, wpływający na zdolność do generowania i dyfuzji innowacji, prowadzących do modernizacji i wzrostu produktywności, oddziałując na konkurencyjność gospodarki (Kwiatkowski, Roszkowska 2008; Borowiec i in. 2009; Borowiec, Dorocki 2011; Churski 2011; Rachwał 2013). Szczególną rolę w kreowaniu rozwoju regionalnego tworzą ośrodki akademickie i naukowe (Florida 2005; Dorocki, Jenner 2009). Rozwój w oparciu o ośrodki badawcze i kadry naukowe w dużej części skupia się na innowacyjnych rozwiązaniach, które przy zastosowaniu praw patentowych zostają wykorzystane w sposób komercyjny (Krafft i in. 2014).

Celem opracowania jest analiza przestrzennego zróżnicowania rozmieszczenia instytucji i kadr naukowych w Polsce, w aspekcie rejonizacji zasobów kapitału ludzkiego. W pierwszej kolejności analizie poddano instytucje szkolnictwa wyższego, będące swoistym inkubatorem rozwoju wysoko wykwalifikowanych kadr pracowniczych i pracowników naukowych. Rozmieszczenie szkół wyższych rozpatrzono w przypadku uczelni publicznych i prywatnych, które – według raportów – w mniejszym stopniu niż uczelnie publiczne (realizując cele badawcze) skupiają się na działaniach komercyjnych (Wolszczak-Derlacz, Parteka 2010). W drugiej kolejności dokonano analizy lokalizacji instytutów naukowo-badawczych jako miejsc pracy i rozwoju naukowego specjalistów. W następnej części opracowania skupiono się na rozmieszczeniu kadr naukowych według wykazu osób, którym nadano stopień i/lub tytuł naukowy. Zarówno w przypadku uczelni oraz instytucji naukowych, jak i kapitału ludzkiego dane zaczerpnięto ze Zintegrowanego Systemu Informacji o Szkolnictwie Wyższym POL-on, będącego narzędziem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, a także Głównego Urzędu Statystycznego oraz Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów. Również z powyższej bazy danych korzystano przy próbie pomiaru aktywności badawczej pracowników naukowych, analizując rozmieszczenie projektów naukowych. Innym kryterium aktywności badawczej był bibliometryczny pomiar liczby publikacji naukowych w oparciu o indeksowanie w bazie Web of Knowledge, publikowanej przez Institute for Scientific Information w Filadelfii (Wolszczak-Derlacz, Parteka 2010). W przeprowadzonych badaniach zmierzano do uzyskania odpowiedzi na dwa pytania: *Czy w Polsce istnieje regionalne zróżnicowanie kapitału ludzkiego? Jakie są główne regiony naukowe w kraju?*

2. Instytucje szkolnictwa wyższego

Uczelnie stanowią ważne ogniwo w procesie kształtowania i koncentracji kapitału ludzkiego (Rószkiewicz, Węziak-Białowolska 2008). Współcześnie wszystkie najbardziej innowacyjne, rozwijające się działy gospodarki potrzebują wysokiej klasy specjalistów z wyższym wykształceniem. Ośrodki naukowe zatem z jednej strony kształcą klasę kreatywną, a drugiej strony ją przyciągają poprzez zatrudnienie naukowców i dydaktyków (Bajerski 2008). Równocześnie duża część studentów i naukowców pozostaje po swoich studiach w macierzystym ośrodku akademickim (Wach 2002). Tak więc uczelnie, przyciągając kapitał ludzki, wpływają na całą strukturę ośrodka miejskiego. Działania te można zaobserwować również w skali lokalnej. Przykładem może być włoskie miasto Bari, które realizując program rewitalizacji historycznej dzielnicy Bari Vecchia, lokalizowała na jej terenie m.in. kwatery studenckie, by w ten sposób rozwiązać problemy izolacji, ubóstwa i wykluczenia społecznego w tej dzielnicy. Studenci mieli nie tylko uruchomić gospodarkę dzielnicy, lecz także wpłynąć na skostniałe struktury społeczne. Podobne działania poczyniło wiele polskich samorządów w celu przyciągnięcia najzdolniejszych studentów, np. kampania *Poznań przyciąga najlepszych*, co świadczy o ich potencjale dla rozwoju regionu. Skutkiem takich działań może być struktura migracji do Poznania oraz jego obszaru metropolitalnego, charakteryzująca się stosunkowo wysokim udziałem ludności młodej (Winiarczyk-Raźniak, Raźniak 2012).

W Polsce w październiku 2014 r. według danych POL-on istniało 516 publicznych uczelni wyższych w 127 miejscowościach. Najwięcej (aż 91 uczelni) zlokalizowanych było w Warszawie. Ponadto wokół Warszawy uczelnie zlokalizowane są w sąsiednich miejscowościach, m.in. w Wołominie, Józefowie, Łomiankach, Nadarzynie, Podkowie Leśnej, Pruszkowie, Raszynie czy Radzyminie. Ogólnie w najbliższej okolicy Warszawy zlokalizowanych jest ok. 100 uczelni. Natomiast w pasie od Siedlec na wschodzie po Kutno na zachodzie skupionych jest 21% uczelni publicznych Polski. Następnymi, według liczby uczelni, były cztery miasta: Poznań (30 uczelni), Wrocław (27), Kraków i Łódź (26). Wokół tych miast nie można wyróżnić widocznych, jak w przypadku Warszawy, regionów uniwersyteckich, choć można próbować wyróżnić region dolnośląski oraz Zielonej Góry po Opole, a także galicyjski od Krakowa po Przemyśl i Jarosław. Dużą koncentracją uczelni (ponad 17 miejscowości) charakteryzuje się region górnośląski z Katowicami i Bielsko-Białą, grupujący przeszło 50 szkół wyższych. Na północy wyróżnić natomiast można region pomorsko-kujawski z Gdańskiem, Toruniem i Bydgoszczą. Łącznie na swym obszarze zespala ok. 60 uczelni. Innymi mniejszymi ośrodkami akademickimi skupiającymi powyżej 10 uczelni są Szczecin, Lublin, Białystok i Kielce.



Ryc. 1. Uczelnie publiczne i niepubliczne (A) oraz publiczne instytucje szkolnictwa wyższego na tle liczby ludności miast (B) w Polsce w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwerendy internetowej bazy danych POL-on i danych GUS.

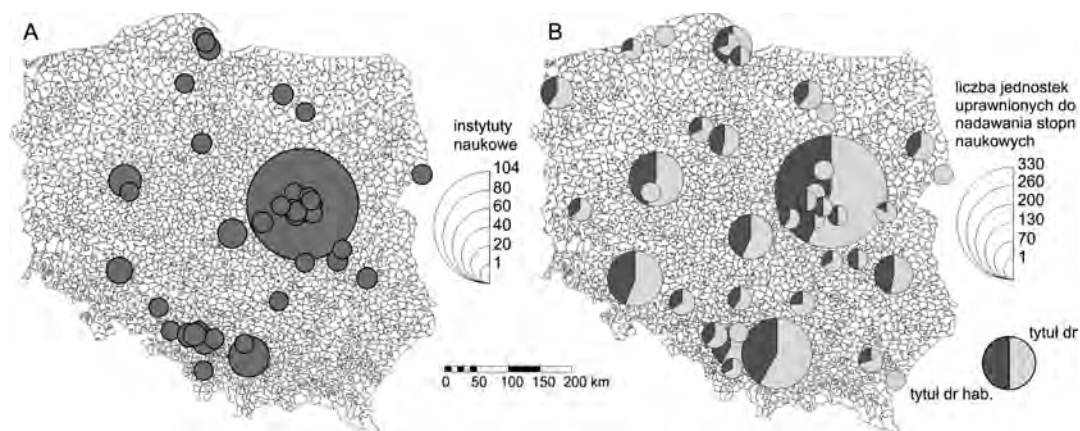
Rozmieszczenie publicznych ośrodków akademickich nawiązuje od rozmieszczenia ludności. Według wykreślonej linii regresji istnieje zależność pomiędzy wielkością miasta a liczbą ośrodków akademickich. Więcej ośrodków w stosunku do liczby ludności ma Warszawa, jako skupisko o oddziaływaniu krajowym i zarazem główny ośrodek metropolitalny w Polsce (Zarycki 2000; Raźniak 2012; Winiarczyk-Raźniak, Raźniak 2013), ponadto: Poznań, Katowice, Kielce, Bielsko-Biała. Natomiast mniej Łódź, dla której konkurencją może być stolica, Kraków mający oddziaływanie lokalne i konkurujący z innymi ośrodkami akademickimi (np. Rzeszowem) oraz miasta na Górnym Śląsku i Gdańsk.

Drugim rodzajem instytucji wpływających na kształtowanie się wysoko wykwalifikowanego kapitału ludzkiego są uczelnie niepubliczne. W Polsce dynamiczny rozwój

uczelnii prywatnych trwał od 1991 r. do 1997 roku. Następnie od roku 2002 obserwujemy tendencję spadku liczby nowych szkół prywatnych. W 2014 roku odnotowano 375 prywatnych szkół wyższych w 115 miejscowościach. W 83,3% przypadków lokalizacja prywatnych ośrodków szkolnictwa wyższego pokrywała się z lokalizacją uczelni państwowych. Zatem rozmieszczenie uczelni prywatnych powiela układ lokalizacji placówek państwowych. Wraz ze zmianami prawa oraz rosnącą konkurencją przy spadającej liczbie studentów, wiele uczelni, zwłaszcza tych w pobliżu wielkich ośrodków akademickich, zostaje zamkniętych.

Innymi ważnymi instytucjami przyciągającymi wysoko wykwalifikowanych pracowników oraz uczestniczącymi w procesie kształtowania kadr sektora B+R są instytuty naukowe. W bazie POL-on wykazano 234 instytuty, z czego 28,6% stanowiły placówki PAN. Również w tym przypadku dominuje Warszawa ze 104 instytutami, która wraz z sąsiednimi miejscowościami gromadzi ok. 48% instytutów naukowych Polski. Następnymi w kolejności są Kraków (25 inst.), Poznań (16 inst.) i Łódź (12 inst.). Duża liczba ośrodków badawczych zlokalizowana jest w regionie Śląska, gdzie znajdują się 22 jednostki naukowe. Poza dużymi ośrodkami miejskimi instytuty naukowe ze względu na swą specyfikę zlokalizowane są na peryferiach, np. w Białowieży czy Gołyszynie.

O jakości i znaczeniu dla nauki poszczególnych jednostek naukowych mogą świadczyć uprawnienia danych jednostek do nadawania stopni naukowych, co związane jest z jakością kadry naukowej. W ujęciu tym wyraźna jest dominacja dużych ośrodków akademickich. Warszawa posiada 331 podmiotów z prawem do nadawania tytułów naukowych, z których 42,9% korzysta z prawa do przyznawania tytułu dra habilitowanego. Ogólnie w regionie Warszawy skupionych jest 25% ogółu instytucji z uprawnieniami do nadawania tytułów naukowych. Następny w kolejności jest Kraków (183 podmioty), Wrocław (130) i Poznań (125). W wyszczególnionych ośrodkach największe są zatem szanse na rozwój naukowy i realizację kariery, co wpływa na koncentrację naukowców.



Ryc. 2. Jednostki naukowe (A) oraz jednostki z uprawnieniami do nadawania tytułów naukowych (B) w Polsce w 2014 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie kwerendy internetowej bazy danych POL-on i danych GUS.

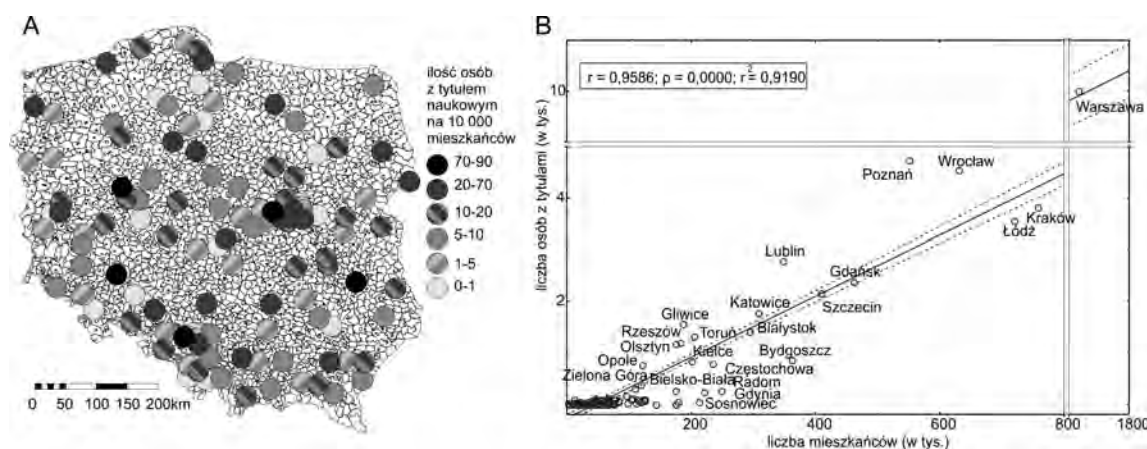
Spośród jednostek z uprawnieniami do nadawania tytułów naukowych najwięcej jest z dziedzin technicznych, humanistycznych oraz leśnych, rolniczych i weterynaryjnych. Poza pojedynczymi przypadkami instytutów naukowych, w przypadku żadnego z ośrodków nie można mówić o wyraźnej specjalizacji, co daje szansę na współpracę i budowanie interdyscyplinarnych zespołów naukowych.

3. Kadry naukowe

Rozpoczynając analizę rozmieszczenia osób z tytułami naukowymi na podstawie bazy POL-on, należy podkreślić, że dane obejmujące okres przed 1 października 2011 r. mogą być niekompletne. Rozpatrując miejsce pracy, do analizy przyjęto uczelnię publiczną lub instytut naukowy albo pierwszą wpisaną uczelnię prywatną. W wielu przypadkach (głównie szkół wyższych), osoby pracowały w więcej niż jednej instytucji. Jednakże w większości przypadków, wszystkie wskazane miejsca pracy były położone w tej samej miejscowości lub w jej pobliżu. Szczególnie widoczne było to w przypadku wyższych szkół zawodowych w małych miejscowościach.

Rozmieszczenie osób z tytułami naukowymi powiela lokalizację uczelni i instytucji naukowych. Zaznacza się zatem dominacja Warszawy oraz znaczący udział Poznania, Wrocławia i Krakowa. Relatywnie niski udział Krakowa może wynikać z faktu, że dane sprzed 2011 roku są niekompletne. Osoby, które otrzymały tytuły wcześniej, nie są wprowadzone do systemu oraz część profesorów zatrudnionych jest w uczelniach na peryferiach. Ponadto ponad 7 tys. osób (tj. 12,5%) nie wskazało miejsca zatrudnienia. Analizując strukturę, należy zwrócić uwagę na średni wskaźnik feminizacji wynoszący ok. 70. Spośród miejscowości powyżej 1000 osób z tytułami naukowymi, największy wskaźnik feminizacji wykazują Katowice 98,2, a najmniejszy – Gliwice 34,8. Wydaje się zatem, że struktura płci naukowców nie zależy od ich rejonizacji, lecz specjalizacji branżowej uczelni, w których pracują.

Najwięcej osób z tytułami naukowymi na 10 tys. jest w Poznaniu (86,2 os.), Lublinie (82,7 os.) i Gliwicach (84,0 os.). Powyżej 60 osób mają Opole, Toruń, Rzeszów, Olsztyn, Błonie (Instytut Hodowli i Aklimatyzacji Roślin w Radzikowie) i Wrocław. Powyżej 50 osób z tytułami naukowymi na 10 tys. mieszkańców znajduje się w takich ośrodkach, jak Warszawa, Katowice, Szczecin, Gdańsk, Kraków oraz Białowieża. Wysoki udział powyżej średniej dla Polski wynoszącej 15,1 os. (SD 21,0) mają zatem zarówno duże aglomeracje, z ważnymi ośrodkami naukowymi, jak i mniejsze miasta oraz małe ośrodki, w których zlokalizowane są instytuty naukowe. Najmniej, poniżej 1 osoby, odnotowały małe i średnie miejscowości, m.in. Bytom, Ruda Śląska, Mińsk Mazowiecki, Brzeg, Jarocin, Starogard Gdański, Pabianice, Kobyłka, Świdnica, Żywiec, Ustroń, Grudziądz i Mysłowice. W miejscowościach tych zlokalizowane są głównie wyższe szkoły zawodowe.

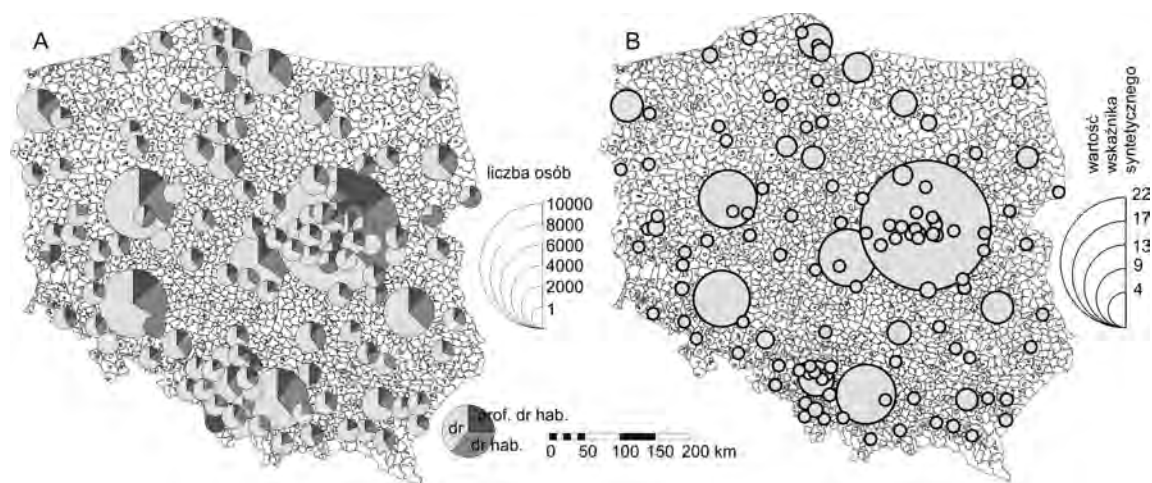


Ryc. 3. Liczba osób, którym nadano stopień i/lub tytuł naukowy na 10 000 mieszkańców (A). Zależność pomiędzy wielkością miejscowości i liczbą osób, którym nadano stopień i/lub tytuł naukowy (B) w Polsce w 2014 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie kwerendy internetowej bazy danych POL-on i danych GUS.

Według wykreślonej linii regresji obrazującej relację pomiędzy liczbą mieszkańców i liczbą osób z tytułami naukowymi, powyżej znajdują się m.in. Wrocław, Poznań i Lublin, natomiast poniżej – Kraków i Łódź. Może to świadczyć o współczesnych trendach w zmianie lokalizacji głównych ośrodków naukowych i rozmieszczeniu kadry kreatywnej w Polsce, względem wzrostu znaczenia ośrodka poznańskiego i wrocławskiego, a spadku rangi Krakowa (Strykiewicz i in. 2008).

Ważnym elementem przy analizie kapitału ludzkiego w aspekcie kadr naukowych jest uwzględnienie ich hierarchii. W ogólnej liczbie osób, którym nadano stopień i/lub tytuł naukowy w Polsce przeważają osoby z tytułem doktora (67%), podczas gdy pracownicy samodzielni stanowią 33%, w tym profesorowie habilitowani 11%. Największym udziałem pracowników samodzielnych odznaczają się szkoły wyższe, gdzie poza zatrudnionymi profesorami i doktorami habilitowanymi w większości pracują osoby z tytułem magistra. Również miejscowości z instytutami badawczymi, np. Białowieża, Pułtusk, Ustroń, Brzeg, Kobyłka, Żary, Siemiatycze, Lesznowola czy Sulejówek, charakteryzują się wysokim udziałem samodzielnych naukowców, wśród ogółu osób z tytułami naukowymi. W przypadku miejscowości powyżej 1000 osób, z tytułami naukowymi wysoką pozycję zajmuje Olsztyn z 40% udziałem profesorów i doktorów hab. oraz Toruń i Katowice – 39%. Natomiast najmniejszy udział samodzielnych pracowników naukowych z ogólnej liczby uczonych obserwowany jest zarówno w małych i średnich miejscowościach np. Jasło, Przeworsku, Józefowie, Kędzierzynie-Koźlu, Bytomiu, Gołysz, Jarocinie, Łukowie, Mińsku Mazowieckim, Mysłowicach, Nowej Rudzie, Rudzie Śląskiej, Żywcu, jak i w dużych, np. Gliwicach 27,8 i Rzeszowie 31,4. Największy udział osób z tytułem prof. dra hab. wśród ogółu osób z tytułami naukowymi stwierdzono w Warszawie 15,1%, Olsztynie 14,8% i Toruniu 14,6%. Najmniejszy w Gliwicach i Rzeszowie – ok. 9%. Niski udział osób z tytułem prof. dra hab. charakteryzuje ponadto Kraków 10,5% i Poznań 11,6%. Tak duże różnice mogą być spowodowane polityką uczelni i samorządów, czego przykładem jest re-

alizowana polityka przyciągająca naukowców w Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Zaskakująco mały (403) wydaje się udział naukowców z tytułem prof. dr hab. w Krakowie, który zajmuje czwarte miejsce po Warszawie (1512), Wrocławiu (597), Poznaniu (551) i Łodzi (432). Niska pozycja Krakowa spowodowana jest m.in. brakiem polityki samorządu na rzecz rozwoju regionu poprzez wspieranie rozwoju szkolnictwa wyższego (Purchla 2011).



Ryc. 4. Struktura osób według tytułów naukowych (A) oraz wielkość syntetycznego miernika liczby osób, którym nadano stopień i/lub tytuł naukowy wg dziedzin i specjalizacji naukowych (B) w Polsce w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwerendy internetowej bazy danych POL-on i danych GUS.

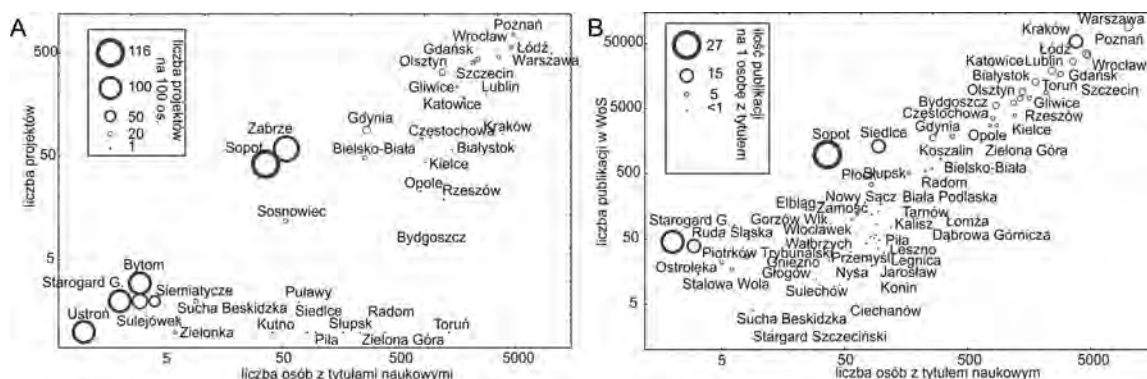
W celu zmierzenia potencjału danego ośrodka akademickiego obliczono syntetyczny wskaźnik Zbigniewa Ziło (1985), biorąc pod uwagę liczebność samodzielnych pracowników według dziedzin i specjalizacji naukowych. Wskaźnik ten świadczy o rozwoju danego ośrodka stosownie do poszczególnych dziedzin nauki. Im wyższa jego wartość, tym ośrodek posiada większą i bardziej zróżnicowaną kadrę naukową. Według wskaźnika dominuje Warszawa (21,6 p.). Następne, zgodnie z wielkością wskaźnika, są ośrodki: krakowski (8,7 p.), poznański (8,6 p.), łódzki (8,3 p.) i wrocławski (8,2 p.). Najmniejsze wartości wskaźnika poniżej 0,0025 p. odnotowały małe miejscowości: Żary, Ustroń, Bytom, Pabianice, Ruda Śląska, Starogard Gdański, Nowa Ruda, Gołysz, Mińsk Mazowiecki, Kobyłka, Brzeg, Pińczów i Żywiec. W ujęciu regionalnym poza stolicą i głównymi ośrodkami akademickimi wyróżnia się według wartości wskaźnika region mazowiecki i śląski.

Analizując ośrodki miejskie według dziedzin i specjalizacji naukowych na podstawie największego udziału kadry naukowej w potencjale całego kraju, dominują Łódź, Warszawa i Poznań. W przypadku ośrodka łódzkiego jest to włókiennictwo (84,1%), warszawskiego – geofizyka (82,6%), poznańskiego – komunikacja społeczna (73,7%). Niższe wartości specjalizacji ok. 50% charakteryzują Olsztyn – rybołówstwo, Katowice – górnictwo, czy Szczytno – nauki o bezpieczeństwie. Nie można zatem mówić o specjalizacji regionalnej, a raczej związanej z dominacją jednego ośrodka naukowego.

4. Aktywność naukowo-badawcza

Na zakończenie analizy rozmieszczenia kapitału ludzkiego w aspekcie kadr naukowych dokonano próby zilustrowania aktywności naukowo-badawczej osób z tytułami naukowymi. W tym celu wykorzystano dwa wskaźniki: liczbę realizowanych projektów badawczych i liczbę publikacji. Oba wskaźniki pomimo swej niedoskonałości są ogólnie przyjęte w celu określenia aktywności naukowej pracowników naukowych (Wolszczak-Derlacz, Parteka 2010).

Analizując rozmieszczenie projektów naukowych zgłoszonych do systemu POL-on, najwyższą wartość odnotował Poznań (775 projektów), następnie Wrocław (582), Warszawa (505), Łódź (465), Gdańsk (433) i Szczecin (404). Wysokim udziałem odznaczały się również Olsztyn, Lublin, Gliwice i Katowice. Ogólnie większość projektów realizowały jednostki naukowe zlokalizowane w dużych ośrodkach miejskich w zachodniej i północnej Polsce. W ujęciu tym uwagę zwraca wysoka pozycja Poznania i Wrocławia, przy niskim usytuowaniu Krakowa (83 projekty), Białegostoku (58 projektów) czy Rzeszowa (19 projektów).



Ryc. 5. Liczba projektów naukowych (A) oraz liczba artykułów naukowych w bazie Web of Science za lata 1996–2014 (B) w odniesieniu do liczby osób z tytułami naukowymi w Polsce w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwerendy internetowej bazy danych POL-on i danych GUS.

W przeliczeniu liczby projektów na liczbę osób z tytułami najlepiej wypada Sopot z Instytutem Oceanologii PAN (116,7 projektów na 100 osób z tytułami naukowymi) i Zabrze z Centrum Materiałów Polimerowych i Węglowych PAN (113,2 projektów na 100 os.). Podobnie wysoki wskaźnik, ok. 100 projektów, posiadają Bytom, Starogard Gdański i Ustroń. Można zatem potwierdzić, że najbardziej aktywni są naukowcy w instytutach badawczych, nieobciążeni pracą dydaktyczną. Spośród dużych ośrodków akademickich najkorzystniej wypadają Gdynia 35,0 i Olsztyn 27,9. Z innych dużych ośrodków akademickich – w Poznaniu wskaźnik ten wynosi 16,3; Łodzi 13,2; Wrocławiu 12,8; Warszawie 5,0, a w Krakowie 2,2.

Drugim kryterium aktywności naukowej była liczba publikacji w Web of Science w okresie 18 lat od 1996 r. do 2014 r. (październik). Najwięcej publikacji posiadały

największe ośrodki naukowe: Warszawa (93 tys.), Kraków (54 tys.), Wrocław (35 tys.), Poznań (32 tys.), Łódź (26 tys.), Gdańsk (19 tys.), Lublin (17 tys.), Katowice (13 tys.). Natomiast w przeliczeniu na liczbę osób z tytułami naukowymi, największe wartości odnotowały Sopot (27,2 publikacji na osobę) i Starogard Gdański (23 publikacje). Wysoka pozycja tych miejscowości związana jest głównie z niewielką liczbą osób z tytułami. W zestawieniu tym wysoką pozycję zajmują Kraków (14,0), Siedlce (13,9) i Ruda Śląska (13,3). Stosunkowo niską wartością w tym zestawieniu odznaczały się Warszawa (9,3), Wrocław (7,8), Łódź (7,3) i Poznań (6,8).

Porównując oba wskaźniki można zauważyć dużą aktywność naukową pracowników instytutów badawczych w mniejszych ośrodkach oraz w dużych centrach akademickich. Są to głównie Warszawa i Poznań oraz Wrocław i Kraków.

5. Podsumowanie

Podsumowując rozważania na temat rozmieszczenia instytucji i kadr naukowych w Polsce, należy stwierdzić, że istnieje duże zróżnicowanie w lokalizacji kapitału ludzkiego na terenie kraju. Zarówno instytucje naukowe, jak i kadry naukowe skupione są w największych ośrodkach miejskich. W układzie tym wyraźnie dominuje Warszawa wraz z mniejszymi ośrodkami peryferyjnymi Mazowsza. Są to zarówno szkoły wyższe, jak i instytuty naukowe. Następnym ważnym obszarem koncentracji instytucji i pracowników naukowych jest Górny Śląsk. W skład tego regionu obok Katowic i Gliwic wchodzi kilkanaście małych ośrodków naukowych. Na naukowej mapie Polski wyróżniają się dwa ważne samodzielne ośrodki akademickie: Wrocław i Poznań. Szczególnie ośrodek poznański charakteryzuje się wzrostem znaczenia na tle kraju. Stagnacją odznacza się ośrodek krakowski, który poza wysoką liczbą publikacji naukowych w przeliczeniu na liczbę naukowców nie plasuje się w głównej czołówce Polski. Doprowadzić to może do obniżenia jego lokalnego znaczenia. Podobną pozycję do Krakowa w hierarchii ośrodków naukowych posiada Łódź. Między tymi ośrodkami istnieje też najsilniejsze powiązanie naukowe (Komornicki i in. 2013). Zauważalny jest natomiast wzrost znaczenia ośrodków naukowych oraz prywatnych ośrodków akademickich zlokalizowanych na peryferiach, np. Olsztyn, Sopot, Ustroń, Brzeg czy Żary. Najbardziej aktywne badawczo są jednostki naukowe, w tym również te zlokalizowane poza głównymi centrami badawczymi. Ponadto w większości ośrodków akademickich nie wyróżniono wyraźnej specjalizacji działalności naukowej.

Należy się spodziewać, że w związku z postępującym procesem starzenia się ludności Polski oraz globalizacją ułatwiającą podejmowanie studiów i pracy poza granicami kraju, przedstawiony układ w najbliższych latach ulegnie wyraźnym zmianom. Wpływ na to będzie miał również rozwój pracy i nauki na odległość, które w wielu przypadkach wykluczą potrzebę przemieszczania się studentów i pracobiorców.

Literatura

- Bajerski A., 2008. Sieciowe powiązania kadrowe ośrodków akademickich w Polsce, *Przegląd Geograficzny*, 80, 2, s. 289–300.
- Borowiec M., Dorocki S., 2011. Rola kapitału ludzkiego w procesie kształtowania innowacyjności układów regionalnych Francji. W: B. Namyślak (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego*, 19. Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław, s. 215–230.
- Borowiec M., Dorocki S., Jenner B., 2009. Wpływ zasobów kapitału ludzkiego na kształtowanie społeczeństwa informacyjnego i innowacyjności struktur przemysłowych. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 13, s. 95–109.
- Churski P., 2011. Obszary wzrostu i obszary stagnacji gospodarczej w Polsce – kontekst teoretyczny. W: P. Churski (red.) *Zróżnicowania regionalne w Polsce. Biuletyn KPZK PAN*, 248. Warszawa, s. 9–43.
- Churski P., Perdał R., 2008. Czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie regionalnym Unii Europejskiej. W: S. Dolzbiński, A. Raczek (red.), *Europa bez granic – nowa jakość przestrzeni. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego*, 4, Wrocław, s. 21–32.
- Dorocki S., Borowiec M., 2012. The process of transformation of academic centres as a factor upgrading the quality of human capital in the regions of France. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 18, s. 15–28.
- Dorocki S., Jastrzębski J.P., 2012. Regionalne zróżnicowanie rozwoju biotechnologii w Europie. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 20, s. 67–94.
- Dorocki S., Jenner B., 2009. Wpływ wielkości nakładów inwestycyjnych w sektorze B+R na regionalne zróżnicowanie tempa rozwoju Francji. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, 5, s. 188–197.
- Florida R., 2005. *Cities and the Creative Class*, Routledge, New York.
- Florida R., 1995. Toward the learning region. *Futures*, 27(5), s. 527–536.
- Komornicki T., Korcelli P., Siłka P., Śleszyński P., Świątek D., 2013. Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Krafft J., Lechevalier S., Quatraro F., Storz C., 2014. Emergence and evolution of new industries: The path-dependent dynamics of knowledge creation. *Research Policy*, 43 (10), 1663–1665.
- Kwiatkowski E., Roszkowska S., 2008. Rozwój i zróżnicowanie regionalne szkolnictwa wyższego w Polsce. *Gospodarka Narodowa*, 4, s. 1–20.
- Purchla J., 2011. Miasto i uniwersytet wobec wyzwań współczesności. Tekst wykładu inauguracyjnego wygłoszonego na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie 3 października 2011 r.
- Rachwał T., 2013. Rola przedsiębiorstw przemysłowych w rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 21, s. 189–211.
- Raźniak P., 2012. Procesy społeczno-ekonomiczne w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym. *Prace Geograficzne Uniwersytetu Jagiellońskiego*, 129, s. 63–81.
- Raźniak P., Winiarczyk-Raźniak A., 2013. Spatial distribution and differences in migration patterns and revenues of gminas in the Kraków Metropolitan Area. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 19, s. 73–86.
- Rószkiewicz M., Węziak-Białowska D., 2008. Pomiar i modelowanie kapitału intelektualnego regionu na przykładzie Polski. *Gospodarka Narodowa*, 10, s. 45–67.
- Strykiewicz T., Grzywińska E., Kaczmarek T., Męczyński M., Parysek J.J., Stachowiak K., 2008. Poznań welcomes talents. Understanding the attractiveness of the metropolitan region for creative knowledge workers. *ACRE Report 5.8*, University of Amsterdam AMID St, Amsterdam: 98.
- Strykiewicz T., 2009. Lokalizacja firm i zachowania przestrzenne pracowników sektora informatycznego (na przykładzie poznańskiego obszaru metropolitalnego). *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 13, s. 21–33.
- Wach K., 2002. Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw z ośrodkami naukowo-badawczymi na przykładzie Krakowskiego Parku Technologicznego. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie* 671, s. 117–133.
- Winiarczyk-Raźniak A., Raźniak P., 2012. Migracje wewnętrzne ludności w polskich obszarach metropolitalnych u progu XXI wieku. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków, s. 128.
- Wolszczak-Derlacz J., Parteka A., 2010. Produktowność naukowa wyższych szkół publicznych w Polsce. *Bibliometryczna analiza porównawcza*. Ernst & Young Sprawne Państwo, Warszawa.

- Zarycki T., 2000. Warszawa jako europejska metropolia nauki. W: A. Kukliński, J. Kołodziejcki, T. Markowski, W. Dziemianowicz (red.). Globalizacja polskich metropolii. EUROREG UW, Warszawa, s. 333–351.
- Ziolo Z., 1985. Zastosowanie miernika syntetycznego w badaniach układów przestrzennych w geografii przemysłu. Seminarium Sekcji Geografii Przemysłu PTG. WSP Kraków.

Spatial diversity of human capital in Poland.

The location of institutions and scientific staff

Summary: Today, in the era of knowledge economy specialists and scientists play an increasingly important role in the socio-economic development of various spatial units. It is connected with the increasing importance of theoretical knowledge as a source of innovation and competition. In Poland, scientific institutions are concentrated mainly in the major urban centres. According to this approach Warsaw plays a dominating role, including peripherals and other centres in Mazovia, Silesia agglomeration region, Poznań, Wrocław, Kraków and Łódź.

Keywords: universities, science, Poland, KBE, human capital.

dr Sławomir Dorocki
Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
ul. Podchorążych 2
30-084 Kraków
sdorocki@up.krakow.pl

Dariusz Ilnicki
Uniwersytet Wrocławski

Podejście wskaźnikowe do określania poziomu rozwoju usług¹

Streszczenie: Opracowanie przedstawia wskaźniki wykorzystywane w określeniu poziomu rozwoju usług. Są to wskaźniki konstruowane na bazie: liczby pracujących, liczby placówek usługowych, możliwości lub warunków uczestnictwa w korzystaniu z usług oraz miary pozostałe. Do miar pozostałych zaliczono współczynnik zmienności przestrzennej oraz mierniki koncentracji przestrzennej. Poza ich prezentacją wskazano na uwarunkowania ich wykorzystania i stosowania. Zawężając rozważania do polskiej statystyki, określono wpływ zakresu i sposobu organizacji danych na możliwość pomiaru poziomu rozwoju usług. Dodatkowo zwrócono uwagę na możliwości i ograniczenia interpretacji poszczególnych miar oraz uwarunkowań ich stosowania. Dokonany przegląd mierników wskazuje na istnienie relatywnie szerokiego ich spektrum. Brakuje w polskiej statystyce publicznej, geograficznej statystyki usług.

Słowa kluczowe: usługi, poziom rozwoju usług, mierniki, statystyka publiczna.

1. Wprowadzenie do problemu

W nielicznych publikacjach literatury przedmiotu można odnaleźć próby porządkowania czy też przedstawienia wielkości i miar, na podstawie których dokonuje się opisu i określenia poziomu rozwoju usług. Taki stan rzeczy jest wypadkową co najmniej czterech czynników, a mianowicie celu, jakiemu podporządkowane jest badanie, poziomu odniesienia przestrzennego, zakresu dostępnych danych opisujących oraz poziomowi ich (dez)agregacji. Czynniki te podporządkowane są służbie statystycznej danego kraju, której misja zawiera się w realizowanym programie badań statystycznych. W sposób pośredni funkcjonowanie służby statystycznej uwarunkowane jest charakterem gospodarowania w skali makro polityki gospodarczej danego państwa. Jednak polska służba statystyczna, pomimo ponad 20-letniego okresu dokonujących się zmian w jej obrębie oraz 25-letniego okresu transformacji społeczno-gospodarczej, w dalszym ciągu charakteryzuje się wysokim stopniem inercji. W zasadzie niewiele podejmowanych jest nowych tematów w programach badań statystycznych. Zazwyczaj mają one charakter badań pilotażowych, rzadko wchodzących na stałe do planu badań. Tym samym, co najwyżej posiadają one charakter badań cyklicznych. Dodatkowo na przeszkodzie, szczególnie w badaniach aspektów gospodarczych i ekonomicznych w ujęciu dynamicznym, stoją zmiany obowiązującej klasyfikacji gospodarki narodowej oraz podziału terytorialnego, dla którego

¹ Opracowanie oparto na poprawionym i zaktualizowanym rozdziale V pracy D. Ilnickiego (2009b).

publikowane są dane statystyczne. Dopełnieniem trudności w podejmowaniu badań jest publikowanie z jednej strony niepełnych danych, a z drugiej – zmiennego ich zakresu². Dlatego też często mamy do czynienia z paradoksalną sytuacją polegającą na tym, że pomimo licznych publikacji tak naprawdę trudno jest dokonać pomiaru interesującego nas zjawiska i ukazać jego zróżnicowanie przestrzenne.

Jak zaznacza E. Jakubowicz (1993), mówiąc o określeniu poziomu rozwoju usług, można wymienić trzy kryteria, a tym samym grupy wskaźników, które są podstawą ich konstrukcji. Są nimi: liczba pracujących w usługach, liczba instytucji usługowych ogółem lub poszczególnych ich rodzajów oraz możliwości lub warunki uczestnictwa w korzystaniu z usług. Kolejność wymienienia kryteriów można uznać za nieprzypadkową. Koresponduje ona z częstością wykorzystywania ich w opisie rozwoju usług. Równocześnie można sformułować wniosek, że częściowo jest ona skorelowana z poziomem odniesienia przestrzennego prowadzonych badań.

Celem opracowania jest przedstawienie miar, wskaźników wykorzystywanych w określeniu poziomu rozwoju usług. Poza samą ich prezentacją wskazano na uwarunkowania ich wykorzystania, wynikające zasadniczo z przyjętej jednostki odniesienia przestrzennego oraz zakresu dostępnych danych. Odniesienia do wpływu zakresu i sposobów organizacji danych na możliwość pomiaru poziomu rozwoju usług zawężono do polskiej statystyki. Dodatkowo zwrócono uwagę na możliwości i ograniczenia interpretacyjne poszczególnych miar oraz uwarunkowań, które leżą u podstaw ich zastosowania.

2. Kryterium liczby pracujących w usługach³

W obrębie kryterium liczby pracujących w usługach wyróżnia się dwa wskaźniki, a mianowicie struktury (lub określanego mianem strukturalnego S_u) oraz natężenia rozwoju (N_u). Pierwszy z wymienionych jest prostą wielkością udziału (%) pracujących w usługach w stosunku do ogólnej liczby pracujących, a jego wyraz matematyczny przyjmuje postać:

$$S_u = \frac{P_u}{P_o} \times 100, \text{ gdzie}$$

S_u – wskaźnik strukturalny,

P_u – liczba pracujących w usługach,

P_o – liczba pracujących ogółem.

² W głównej mierze chodzi tutaj o statystykę pracujących, która publikowana jest jedynie dla podmiotów powyżej 9 osób pracujących i jej zmianę. Miała ona miejsce na przełomie 1998/1999. Przed tym okresem dane o pracujących były podawane dla podmiotów powyżej 5 pracujących. Zaznaczyć należy, że o tym fakcie często się zapomina.

³ Stosowane w opracowaniu symbole i oznaczenia mają charakter umowny. Jednak wydaje się, że warto przyjąć pewną konwencję zapisu wskaźników. Mamy bowiem do czynienia z sytuacjami, że interpretowana jest miara A na podstawie policzonego B. Najczęstsze pomyłki dotyczą wskaźnika natężenia i nasycenia. Oczywiście nie dotyczy to samych obliczeń i z kontekstu prac można dowiedzieć się, co jest przedmiotem opisu. Jednak wprowadza to niepotrzebne zamieszanie. Posiłkując się zapisami zawartymi między innymi w pracy S. Mynarskiego (red.) (1992, s. 33–34), zarówno wskaźnik natężenia (N_u) i nasycenia (N_{nu}) są wynikiem przekształceń zmiennych pierwotnych w taki sposób, że zaliczane są do grupy wskaźników natężenia. Odpowiednio, różnica polega na tym, że są one wskaźnikami natężenia jednorodnymi lub niejednorodnymi.

Z kolei wskaźnik natężenia (N_u) jest niczym innym jak ilorazem liczby pracujących w usługach w stosunku do liczby ludności ogółem danego obszaru, odniesionej do stałej podstawy. Stąd też jego wyraz matematyczny przyjmuje postać jak niżej:

$$N_u = \frac{P_u}{L_o} \times C, \text{ gdzie}$$

N_u – wskaźnik natężenia,

L_o – liczba ludności ogółem,

C – stała (1, 100, 1 000, 10 000 itd).

Najczęściej mamy do czynienia z podstawianiem za wartość stałej wartości jednego tysiąca. Dlatego też wyrażana jest ona w tym przypadku w promilach (‰). Wskaźniki tej grupy mają charakter agregatowy. Służą do całościowego, sumarycznego, a tym samym najprostszego ujęcia rodzajów działalności usługowych czy też grup usług (Nowosielska 1974, Jakubowicz 1993). Wskaźniki te wykorzystywane są zazwyczaj w tradycyjnym, sektorowym podejściu do opisu, nie tylko usług. Pomimo faktu, że oba wskaźniki opierają się w zasadzie na tych samych wielkościach, przez co są ze sobą silnie skorelowane, należy pamiętać, że ich interpretacja jest odmienna. W zasadzie różnią się one jedynie wartością mianownika. Można by również powiedzieć, że liczba pracujących ogółem, będąca pochodną liczby ludności, powinna powodować nie tylko występowanie samego związku statystycznego, lecz także podobieństwo obrazów przestrzennego zróżnicowania obu wskaźników. Jednak nic bardziej mylnego. Wynika to z faktu, że tak naprawdę dane tego typu zostają gromadzone dla jednostek przestrzennych w całkowicie odmienny sposób. Liczba ludności ogółem obejmuje wyłącznie ludność faktycznie zamieszkałą⁴. Tym samym jest ona przypisana do danego obszaru – jednostki odniesienia przestrzennego. Natomiast w przypadku pracujących mamy do czynienia z modyfikującą rolą dojazdów i wyjazdów do pracy, migracji wahałowych. W chwili obecnej (a właściwie już od NSP w 1988 r.) nie ma możliwości nie tyle uwzględnienia, co wyeliminowania wpływu tych przemieszczeń lub też określenia ich znaczenia w wartości końcowej wskaźnika natężenia usług. Natomiast założenie, że okres transformacji zahamował i zminimalizował rolę dojazdów do pracy nie jest z gruntu prawdziwa. Faktem jest, że doszło do spadku wielkości bezwzględnej liczby dojeżdżających, jednak zachowane zostały struktura i kierunki strumieni (Zborowski 2005, Rogalińska 2007). Stąd też interpretacja wskaźnika N_u powinna uwzględniać fakt innej filozofii, pochodzenia wielkości, które są podstawą jego konstrukcji. Inaczej rzecz ujmując, liczba ludności jest gromadzona według miejsca zamieszkania, a dane o pracujących według faktycznego miejsca pracy / lokalizacji zakładu pracy a nie zamieszkania.

Problem pochodzenia danych służących do obliczenia obu wskaźników jak do tej pory nie jest praktycznie zauważany ani akcentowany w literaturze przedmiotu, gdyż wskaźniki tej grupy częściej wykorzystywane są w skali gospodarki danego kraju. Dlatego też bilans przemieszczeń przyjmuje wartość zero. Warto w tym miejscu zadać pytanie, czy fakt ten nie powinien być już brany pod uwagę w analizach przestrzennych w skali makro, ze wzglę-

⁴ Ludność faktycznie zamieszkałą stanowią osoby zameldowane na pobyt stały oraz czasowy powyżej 3 miesięcy.

du na swobodny przepływ czynnika pracy w coraz większej terytorialnie strefie Schengen. Jednak schodząc w analizie na coraz niższe poziomy podziału terytorialnego i administracyjnego, sygnalizowany problem z coraz większą siłą daje o sobie znać.

W przypadku funkcjonującego w Polsce podziału administracyjnego i dostępnej statystyki pracujących, sygnalizowany wyżej problem odmienności interpretacyjnej obu wskaźników jest praktycznie niewidoczny. Poziom 16 województw nie jest w stanie uwidocznienia niuansów obu wskaźników, gdyż ich zasięg terytorialny obejmuje zasadniczą masę wahań dojazdów do pracy, które w zdecydowanej części generowane są przez największe miasta w ramach danego województwa. Niższą niż województwo jednostką odniesienia przestrzennego, dla którego publikowana jest pełna statystyka pracujących, jest poziom podregionu (klasyfikacja NUTS 3). Jednak poziom podregionu poprzez obecność w jego obrębie siedmiu aglomeracji również nie jest w stanie ukazać istotnych różnic pomiędzy oboma wskaźnikami. Sytuacja ta zdaje się potwierdzać tylko pozorne, wynikające ze zbliżonej liczby jednostek, podobieństwo do podziału administracyjnego na poziomie województwa z 1975 roku⁵. Przywołanie poprzedniego podziału administracyjnego nie posiada jedynie aspektu historycznego. Jakkolwiek jego wprowadzenie właściwie we wszystkich aspektach było oceniane negatywnie (Piskozub 1987, Molenda 1992), to jednak stanowił on bardzo dobrą podstawę analiz przestrzennych. Wynikało to w głównej mierze z faktu, że tak zwane województwa aglomeracyjne były tworzone przez rdzeń aglomeracji i jego obszar oddziaływania. W *układzie 49* widoczne było zróżnicowanie i odmienność interpretacji wskaźnika strukturalnego i natężenia, której kwintesencją był tak zwany cień aglomeracji warszawskiej oraz łódzkiej i w mniejszym stopniu lubelskiej (Jakubowicz 1993, s. 36). Natomiast schodzenie w analizie na najniższe poziomy odniesień przestrzennych (NUTS 4 i 5) uniemożliwione jest przez statystykę, która dane o pracujących (od 1999 roku) publikuje dla podmiotów powyżej 9 osób.

Reasumując powyższe rozważania, stwierdzić należy, że jakkolwiek prowadząc badania nad przestrzennym zróżnicowaniem poziomu rozwoju usług przy użyciu mierników z tej grupy trudno dostrzec różnice między nimi, to należy mieć na uwadze inną ich interpretację. Wskaźnik strukturalny jest odzwierciedleniem charakteru całokształtu prowadzonej działalności gospodarki danego obszaru. Natomiast w przypadku wskaźnika natężenia można mówić o atrakcyjności obszaru wynikającej ze struktury sektorowej prowadzonej działalności. U podłoża takiej interpretacji leży fakt ściągania czynnika pracy z terenów otaczających daną jednostkę, wynikający ze zwiększonego na niego popytu, u podłoża którego leży większa podaż usług jako całości. Tym samym mamy do czynienia z generowaniem dojazdów do usług, którego bilans decyduje o zróżnicowaniu dostępności i możliwości realizacji zapotrzebowania na usługi. Innymi słowy, obszarami uprzywilejowanymi są te, które charakteryzują się dodatnim bilansem dojazdów i wyjazdów do pracy w usługach. W badaniach makroskalowych częściej stosowany jest wskaźnik strukturalny i przypisuje mu się większą rolę w opisie zróżnicowania ogólnego poziomu społeczno-gospodarczego niż krytykowanemu Produktowi Krajowemu Brutto per capita (Rykiel 2006). Jednak wydaje się, że w badaniach w ramach danej gospodarki większą uwagę należałoby poświęcić wskaźnikowi natężenia.

⁵ Przypomnieć należy, że obecnie rozporządzeniem UE doszło do zmian podziału na poziomie NUTS 3 i zamiast 44 (45) podregionów mamy do czynienia z 66 jednostkami na tym poziomie. W przypadku tego podziału również został zachowany dychotomiczny podział na rdzenie aglomeracji i obszary *pozostałe*.

Mówiąc o kryterium liczby pracujących i miar konstruowanych na jego podstawie, rzadko przywołuje się miarę, którą można określić mianem podaży usług (PU) (Nowosielska 1972, s. 87 i dalsze). Jest ona niczym innym jak relacją liczby pracujących w usługach do sumy pracujących w pozostałych dwóch sektorach, czyli:

$$PU = \frac{P_u}{P_p + P_r}, \text{ gdzie}$$

PU – podaż usług,

P_p – liczba pracujących w przemyśle,

P_r – liczba pracujących w rolnictwie.

Tym samym jego wyraz liczbowy jest wielkością niemianowaną. Równocześnie ma charakter stymulanty. Jego interpretacja jest podobna do pozostałych miar mieszczących się w tej grupie. Im wyższa jest jego wartość, tym wyższy jest poziom rozwoju usług. Oczywiście w takiej postaci ilustruje on relacje pomiędzy sektorem usług a tradycyjnie rozumianą produkcją, którą tworzą rolnictwo i przemysł. Pokazuje przewagę, dominację, a tym samym wielkość rozwoju jednego składnika w stosunku do drugiego. Dlatego podaż w tym przypadku może być interpretowana jako poziom. Charakterystyczną wartością wskaźnika, z całego zakresu możliwych do przyjęcia, jest poziom jedności. W tej sytuacji odpowiada to wartości wskaźnika struktury (S_u) na poziomie 50%. Przy wartościach PU powyżej jednego mamy do czynienia z dominacją usług nad pozostałymi sektorami. Wskazane korespondowanie miary podaży usług i wskaźnika strukturalnego znajduje również swój wyraz w wysokich, dążących do jedności wartościach współczynników korelacji liniowej. Uciążliwością PU jest dążenie jego maksymalnych wartości do plus nieskończoności, co częściowo upodabnia go w tym względzie do wskaźnika natężenia (N_u).

Zgodnie z ogólną prawidłowością zmian struktury pracujących w układzie trzech sektorów mamy do czynienia w głównej mierze z systematycznym spadkiem znaczenia działalności rolniczych. Znaczenie tego rodzaju działalności w chwili obecnej, szczególnie w gospodarkach wysoko rozwiniętych, jest znikome⁶. Stąd też w analizie struktury gospodarki narodowej, w oparciu o pracujących, zamiast tradycyjnych trzech składowych, można ograniczyć ją jedynie do sektora przemysłu i usług.

Opierając się na takim toku rozumowania, wykorzystując liczbę pracujących w sektorach II i III, konstruuje się tak zwany wskaźnik U do P (U:P), będący ilorazem tych wartości. Jest on wielkością niemianowaną, przyjmującą wartości z przedziału od zera, teoretycznie do plus nieskończoności. Jak łatwo można zauważyć, jest to wielkość opierająca się na liczbie pracujących, podobnie jak wskaźnik natężenia i wskaźnik struktury. Zaznaczyć jednak należy, że praktycznie wskaźnik ten nie jest obecny w analizie poziomu rozwoju usług. Wynikać to może pośrednio z faktu obecności w tej mierze pracujących w przemyśle. Jednak dzięki występowaniu sektora usług w liczniku wyrażenia mamy do czynienia ze wskazywaniem na dominację działalności usługowych nad pozostałymi. Tak więc wyraz matematyczny miary przyjmuje postać:

⁶ W tym miejscu należy zaznaczyć, że chodzi o udział pracujących, a nie zagadnienia związane z dochodowością, produktywnością czy też tworzenie przez działalności rolnicze Produktu Krajowego Brutto bądź wartości dodanej.

$$WP = \frac{P_u}{P_p}, \text{ gdzie}$$

WP – wskaźnik U:P,

P_p – liczba pracujących w przemyśle.

Interpretacja tego wskaźnika jest intuicyjna, a tym samym bardzo prosta. Bezdyskusyjnie ma on charakter stymulanty, stąd też im wyższa wartość, tym poziom rozwoju usług wyższy. Pomimo że U:P może przyjąć wartości od zera, to tak naprawdę, określając poziom rozwoju usług, możemy o nim zacząć mówić w momencie uzyskania co najmniej równowagi pomiędzy liczbą pracujących w usługach i przemyśle. Czyli wówczas, gdy wartość miary wyniesie 1. W momencie równowagi mamy do czynienia z przejściem z okresu industrialnego – dominacji przemysłu nad pozostałymi dwoma sektorami – do postindustrialnego z dominacją sektora usługowego. Dlatego też wydaje się, że jak do tej pory *bezimienny* iloraz U:P można by określać mianem wskaźnika postindustrialności (WP), który wskazując na proporcje pomiędzy potencjałem czynnika pracy w produkcji tercjarnej, już nie tylko w pośredni sposób informuje nas o poziomie rozwoju jego działalności usługowych. Zaznaczyć należy, że przez analogię nie można bezkrytycznie wartości tej miary mniejszej od jedności traktować jako wskaźnika industrialności. Wynika to z faktu, że w okresie industrialnym, pomimo że dominują pracujący w przemyśle, to znaczącą rolę w sektorowej strukturze pracujących odgrywa rolnictwo. Dlatego też nie sam wskaźnik jako taki, ale wiarygodność jego interpretacji byłaby zdecydowanie mniejsza niż korzyści z jego zastosowania i mówienia przez jego pryzmat o dominacji sektora II.

Przebieg krzywej obrazującej współczynnik postindustrialności posiada kształt funkcji wykładniczej. W początkowym okresie, wraz z upływem czasu, przyrost wartości wskaźnika jest niewielki. Wynika to z występującego jeszcze relatywnie dużego znaczenia rolnictwa i działalności przemysłowej. Dopiero przy widocznej nierównowadze obu wartości mamy do czynienia z relatywnie wysokimi przyrostami jego wartości.

Nieliniowy przyrost, nawet przy proporcjonalnych spadkach pracujących w przemyśle a wzroście ich w usługach, wynika z ilorazowej natury wskaźnika i obecności spadającej liczby pracujących w przemyśle, w mianowniku. Wskaźnik postindustrialności należy stosować w skali makro gospodarki jako całości, stowarzyszeń czy organizacji międzynarodowych. Schodząc natomiast na niższe poziomy, napotykamy na problem poprawnej interpretacji wskaźnika. Wynika on z tego, że coraz niższe poziomy podziału terytorialnego mają określoną specjalizację w zakresie szeroko rozumianej produkcji. W tym przypadku zaczyna być widoczna specjalizacja funkcjonalna danego obszaru. Z tego też względu przyjmowanie a priori założenia, że w ujęciach poniżej skali gospodarki jako całości procesy i zjawiska przekształcenia struktury sektorowej są lustrzanym odbiciem, jest całkowicie nieuzasadnione. Chociaż, co nie ulega wątpliwości, jest jego konsekwencją. Oczywiście można by w tym momencie zastanowić się, czy rozwiązaniem tego problemu nie jest czy też nie mógłby stanowić wcześniej przywołany wskaźnik podaży usług (PU).

3. Kryterium liczby instytucji usługowych

Wskaźniki poziomu rozwoju usług oparte o liczbę instytucji usługowych wykorzystywane są przede wszystkim przy określaniu stopnia rozwoju usług z zakresu tak zwanej infrastruktury społecznej. Ogólna liczba placówek usługowych lub poszczególnych rodzajów usług odnoszona jest najczęściej do liczby ludności ogółem w jednostkach, w których są one zlokalizowane. Liczbę ludności należy wówczas rozumieć jako wielkość potencjalnego popytu na usługi. W zależności od liczby placówek ogółem, czy też danego rodzaju, przeliczana jest ona na 1 000 lub 10 000 mieszkańców. Miary wchodzące w skład tego kryterium wyrażają się wzorem:

$$N_{nu} = \frac{L_{pu}}{P} \times C, \text{ gdzie}$$

N_{nu} – wskaźnik nasycenia usługami,

L_{pu} – liczba placówek usługowych ogółem lub danego rodzaju,

P – wielkość popytu na usługi,

C – stała (1 000, 10 000 itd.).

Jak zaznaczono wcześniej, wielkość popytu najczęściej ma charakter potencjalny i reprezentowany jest przez liczbę ludności ogółem. Jednakże pamiętać należy, że wyróżnik wielkości popytu stanowić może określona grupa wiekowa czy też cecha społeczna. W sposób szczególny dotyczy to usług z zakresu wychowania i kształcenia na poszczególnych jego poziomach, także z zakresu profilaktyki i ochrony zdrowia. Dokonując coraz to większego stopnia dezagregacji rodzajów usług, czemu zazwyczaj towarzyszy zawężanie obszaru badań, nie należy zapominać o czynnikach decydujących o lokalizacji danego rodzaju działalności usługowej. Stosunkowo rzadziej, jako wielkość popytu, wykorzystuje się powierzchnie obszaru jednostek, na których zlokalizowane są placówki usługowe. Jakkolwiek wówczas mamy do czynienia w większym stopniu z gęstością, to przyjmując założenie, że liczba ludności jest w pewnym stopniu funkcją jej powierzchni, w powiązaniu ze stopniem zagospodarowania infrastrukturalnego, nie wydaje się być błędem zastosowanie takiej właśnie podstawy. Jednak stała przyjmuje wówczas wartość jeden lub sto. Tym samym przy przyjęciu takiej podstawy, w większym stopniu można wówczas mówić o gęstości placówek niż ich nasyceniu⁷.

Stosowanie wskaźników nasycenia w opisie poziomu rozwoju usług pozwala na uchwycenie cech strukturalnych ośrodków usługowych, które implikują istnienie określonych powiązań między nimi a ich zapleczem. Dotyczą one przepływu osób, dóbr oraz informacji (Korcelli, Potrykowska 1979). Podchodząc do analizy sfery usług od strony poszczególnych rodzajów, działalności placówek czy instytucji usługowych, dokonuje się opisu tak zwanej struktury wewnętrznej usług. Do tego celu, przy braku danych o liczbie placówek usługowych według ich rodzajów, można wykorzystać rejestr podmiotów gospodarczych REGON. Nie trzeba nadmieniać, że w większym stopniu jest on kojarzony z badaniem przedsiębiorczości niż sektora czy też sfery usług. Jednak trzeba pamiętać, że

⁷ Jest to sytuacja silnie zbliżona, jeśli nie identyczna, jak w przypadku gęstości zaludnienia czy gęstości sieci miast.

REGON tak naprawdę nie jest statystyką liczby podmiotów danego rodzaju, ale liczbą podmiotów gospodarczych – placówek usługowych – poszczególnych rodzajów działalności, które mieszczą się w ramach poszczególnych sekcji PKD, zgodnie z przyjętymi kryteriami zaliczania do nich podmiotów gospodarczych. Stąd też, wykorzystując REGON, za nieuzasadnione należy uznać mówienie o liczbie placówek danego rodzaju, ale liczbie placówek rodzajów działalności mieszczących się w danej sekcji. Liczba pozostaje ta sama, jednak interpretacja miary jest całkowicie inna. Sekcja jest niczym innym jak agregatem różnych placówek, podobnie jak sektor czy sfera usług. Dokonując opisu struktury wewnętrznej usług, opierając się na danych w obrębie poszczególnych sekcji, należy dokładnie wiedzieć, jakie rodzaje działalności / podmioty gospodarcze ją tworzą. Dodatkowo dochodzi do częstych przesunięć poszczególnych rodzajów działalności pomiędzy sekcjami czy też pojawiania się w ich obrębie nowych działalności.

O liczbie placówek instytucji danego rodzaju można mówić co najwyżej od czwartego poziomu klasyfikacji – klasy, chociaż uzasadnionym i wskazanym byłoby zejście na poziom najniższy – podklasy. W tym miejscu pomijamy całą dyskusję na temat jakości statystyki podmiotów gospodarczych. Jednak, pomimo że jest krytykowana, przy braku innych informacji na temat struktury gospodarki narodowej i to nie tylko na najniższych szczeblach podziału, jest ona wykorzystywana. Wydaje się, że w większym stopniu jest to wynik obiegu opinii o REGON-ie, która została sformułowana w początkowym okresie jego funkcjonowania i przyjęta za pewnik, który tylko z rzadka podlega weryfikacji naukowej (Raczyk 2004; Ilnicki, Raczyk 2005; Ilnicki 2009a). Ostatecznie zaznaczyć należy, że liczba podmiotów gospodarczych w układzie sekcji z powodzeniem jest wykorzystywana w przypadku obu omawianych grup wskaźników.

4. Kryterium możliwości lub warunków uczestnictwa w korzystaniu z usług

W ramach tego kryterium mówi się o wskaźnikach funkcjonowania usług (F_u). Podobnie jak w przypadku poprzedniej grupy wielkości, wykorzystuje się je przy określaniu stopnia rozwoju usług z zakresu tak zwanej infrastruktury społecznej. W swojej konstrukcji stanowią one tylko pozorną odwrotność wskaźników nasycenia, a wyrażają się wzorem:

$$F_u = \frac{K_u}{W} \times C, \text{ gdzie}$$

F_u – wskaźnik funkcjonowania usług,

K_u – liczba osób korzystających z usług,

W – wielkość placówki, instytucji usługowej,

C – stała (1, 100, 1 000, 10 000 itd.).

Sygnalizowana wcześniej pozorność odwrotności wskaźników funkcjonowania z nasycenia polega na tym, że liczba ludności zmienia swoje miejsce z mianownika na licznik wyrażenia ilorazowego. Jednak nie jest to już potencjalny popyt wyrażony przez

ogólną liczbę ludności czy też zawężona do określonej grupy wiekowej albo kategorii społecznej, wynikającej z charakteru prowadzonej działalności przez placówkę usługową, ale faktyczna liczba osób, która skorzystała z danej usługi. Wielkość placówki wyrażona jest w tak zwanej wielkości gabarytowej. Stanowią ją może między innymi: powierzchnia sprzedaży / obsługi, liczba izb lekcyjnych, miejsc w przedszkolach, ale i gabinetów lekarskich czy placówek bankowych. Biorąc pod uwagę dwie z ostatnich wymienionych wielkości, mielibyśmy do czynienia ze zbliżeniem wskaźnika funkcjonowania nie tyle co do wartości wskaźnika nasycenia, ale kształtującego się silnego związku. Podkreślić należy, że nie tylko w teoretycznych rozważaniach możemy mieć do czynienia z sytuacją, w której wskaźniki N_{nu} i F_u będą swoimi odwrotnościami.

Jako przykłady mierników funkcjonowania mogą posłużyć: liczba uczniów na jedną izbę lekcyjną, liczba dzieci w przedszkolu na jedno miejsce przedszkolne, liczba mieszkańców ogółem na jednostkę powierzchni sklepu czy na gabinet lekarski bądź placówkę bankową. Od ogólnego sposobu konstruowania wskaźników z tej grupy istnieją wyjątki. Ich występowanie ma swoje wytłumaczenie w sensownej ich interpretacji. Jako ilustracja wyjątku niech posłuży zaliczany do tej grupy wskaźnik liczby wypożyczonych książek na jednego czytelnika. Natomiast odwrócenie i próba odnoszenia czytelników do liczby wypożyczeń jest co najmniej trudna w interpretacji.

Traktując poziom rozwoju jako kategorię pozytywną i oczekiwaną, myślimy o wskaźnikach je opisujących jako o stymulantach. Jednak w przypadku wskaźników funkcjonowania, poza wyjątkami, należą one do grupy wielkości określanych mianem destymulant. Stąd też należy pamiętać, że pożądanymi są niskie i najniższe ich wartości. Pomimo że wskaźniki nasycenia i natężenia odnoszą się przede wszystkim do tej ich części, która dotyczy infrastruktury społecznej, to kryterium możliwości lub warunków uczestnictwa w korzystaniu z usług należy uwzględniać w większym stopniu przy badaniu pojedynczych placówek usługowych bądź też schodzenie w badaniach działalności usługowych do skali jednostek osadniczych / wewnątrzmięskiej, w których ośrodki usługowe mogą stanowić między innymi jednostki urbanistyczne, usługowe centra ogólnomiejskie, dzielnicowe czy osiedlowe. Taka propozycja ukierunkowania wykorzystania miar ma swoje uzasadnienie, wynikające z tego, że dotyczy usługobiorców i większym stopniu występującego zróżnicowania placówek usługowych w obrębie danego ich rodzaju. Innymi słowy, w większym stopniu eksponowany jest punktowy niż *powierzchniowy* charakter rozmieszczenia usług. Pomimo poczynionych uwag, zaznaczyć jednak należy, że wskaźniki funkcjonowania są wykorzystywane właściwie na wszystkich poziomach podziału terytorialnego. Jednak poziom odniesienia przestrzennego wskaźnika traktowanego jako masa czy też centralność danej działalności usługowej nie jest bez znaczenia, jeśli chodzi o ich wykorzystanie w procedurach określania hierarchii, obszarów oddziaływania, jak również struktury danego obszaru. Ograniczenie to często umyka z pola widzenia prowadzonego badania, gdyż w większym stopniu koncentrujemy się na spełnieniu warunków wstępnych, a zagadnienie jednostki odniesienia przestrzennego traktowane są jako sprawa wtórna⁸.

⁸ Zagadnienie to porusza praca E. Jakubowicz (1993) i komentuje na bazie opracowania T. Kudłacza (1981), traktującej o wykorzystaniu metody grawitacji i grafów do hierarchizacji jednostek przestrzennych. Problem doboru jednostki odniesienia przestrzennego w badaniach sfery usług sygnalizuje również E. Nowosielska (1994).

5. Pozostałe miary

Ostatnimi nie tyle wskaźnikami oceny poziomu rozwoju co miarami wykorzystywanymi przy opisie działalności usługowych są miary koncentracji i zmienności przestrzennej.

Najprostszym w swej istocie, ale chyba najrzadziej stosowanym jest współczynnik zmienności przestrzennej (V_x)⁹. Jego prostota wynika z faktu, że jest on niczym innym jak ilorazem odchylenia standardowego (S_x) zmiennej do jej modułu średniej arytmetycznej ($|x|$). Zazwyczaj stwierdza się, że wartość tej miary wyrażana jest w procentach, stąd też opisana jest wzorem:

$$V_x = \frac{S_x}{|\bar{x}|} \times 100$$

Jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby mówić, że jest on wartością niemianowaną, a przemnożenie przez *stałą* ułatwia tylko jego interpretację. Współczynnik zmienności przestrzennej przyjmuje wartości od zera do plus nieskończoności. Wartości bliskie zeru mówią o skrajnym rozproszeniu, dekoncentracji. Innymi słowy, równomiernym rozmieszczeniu, braku koncentracji przestrzennej lub też wyrównanym stopniu dostępności do usług. W miarę wzrostu wartości wskaźnika mamy do czynienia z tendencją do koncentracji usług jako całości lub też poszczególnych ich rodzajów. Jak zauważa E. Jakubowicz (1993), fakt występowania tendencji do łączenia usług lub ich rozproszenia jest bardzo dobrze widoczny w przypadku, gdy dokonamy ich podziału ze względu na częstotliwość korzystania z nich. Tym samym największym stopniem rozproszenia charakteryzować się będą tak zwane usługi podstawowe, w przeciwieństwie do usług ponadpodstawowych, wyższego rzędu. Ma to swoje częściowe uzasadnienie i wytłumaczenie w tym, że placówki usługowe w swym rozkładzie przestrzennym charakteryzują się różnorodną skalą łączenia działalności usługowych w jednym punkcie, z wyraźną tendencją do koncentracji zgodnej z rozmieszczeniem ludności. Ze zbliżoną sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy w ramach działalności usługowych wyróżnimy grupę usług dla ludności i przedsiębiorstw. Wówczas w przypadku usług dla przedsiębiorstw, podobnie jak i usług wyższych rzędów, będziemy mieli do czynienia z wyższą ich koncentracją przestrzenną. Zaznaczyć przy tym należy, że w przypadku usług dla przedsiębiorstw mamy do czynienia z większą korelacją ich przestrzennego występowania, z rozwojem gospodarczym niż rozmieszczeniem ludności.

Współczynnik zmienności przestrzennej w większym stopniu kojarzony jest z jego przydatnością do określania tak zwanej diagnostyczności cech. Miernik ten wpisuje się w grupę kryteriów statystycznych¹⁰. Jednak, wykorzystując wskaźnik zmienności do oceny koncentracji przestrzennej czy też jako miary diagnostyczności, należy pamiętać, że nie trzeba dokonywać jej obliczeń, a tym bardziej interpretować wówczas, gdy wartość śred-

⁹ Częściej wskaźnik ten jest znany pod nazwą współczynnika zmienności.

¹⁰ Obok podstaw statystycznych, T. Grabiński (1992b s. 29 i dalsze) wymienia kryteria merytoryczne i formalne. Chociaż wskazuje, że zaproponowane przez niego podejście nie jest ani kompletne, ani precyzyjne. Wynika to z nieostrości samego pojęcia, co prowadzi w zasadzie do operacjonalizacji pojęcia w momencie prowadzenia konkretnych badań (por. Runge 2006).

niej arytmetycznej oscyluje wokół wartości zero. W tym przypadku V_x dąży do nieskończoności, a jego wartość nie jest odzwierciedleniem rzeczywistej zmienności. Bardzo często jego wartość przesłania całkowity brak zmienności danej cechy¹¹.

Natomiast do określenia stopnia koncentracji usług, zazwyczaj w stosunku do liczby ludności, stosuje się mierniki koncentracji przestrzennej. Termin *koncentracja* pojawia się właściwie w każdej dziedzinie wiedzy i zazwyczaj rozumiany jest jako skupienie, nierównomierność, segregacja rozkładu danej cechy pomiędzy poszczególne jednostki zbiorowości (Grabiński 1992a). W geograficznym podejściu pojęcie koncentracji zazwyczaj rozumie się jako skupienie lub rozproszenie elementów pewnego zbioru, a miernik jako miara statystyczna odzwierciedla jego poziom (Golachowski i in. 1974, Jakubowicz 1993). W takim rozumieniu może ona dotyczyć zarówno rozmieszczenia zbioru punktów na płaszczyźnie, jak i rozkładu danej cechy w obrębie analizowanych jednostek. Tym samym z koncentracją mamy do czynienia wówczas, gdy dochodzi do skupienia znacznej części wartości badanej cechy w stosunkowo niewielkiej liczbie jednostek. Z brakiem koncentracji mamy wówczas do czynienia, gdy każda jednostka posiada taką samą część sumy wartości analizowanej cechy. Mówiąc o koncentracji jako mierze, należy mieć na uwadze fakt, że jest ona związana z parametrami opisowymi, a w szczególności z odchyleniem standardowym (dyspersją), asymetrią (A_x) oraz spłaszczeniem (kurtozą, K_x). Wysoka koncentracja współwystępuje z dużą dyspersją, silną asymetrią oraz niewielkim spłaszczeniem (Grabiński 1992a).

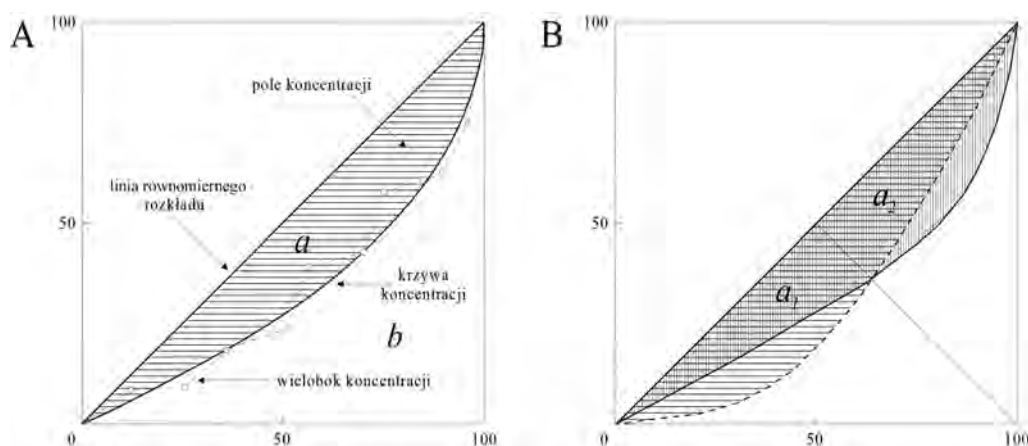
Jednym z najprostszych oraz łatwym w interpretacji jest wskaźnik koncentracji przedstawiany i mierzony za pomocą krzywej Lorenza, a wyrażany za pomocą współczynnika Persona (η) (Krzysztofiak, Urbanek 1975). Obok tej miary często wymienia się tak zwany wskaźnik Giniego (Jakubowicz 1993). Bez względu na to, jaki wskaźnik, miernik czy też sposób określenia koncentracji zostanie zastosowany (graficzny czy analityczny), można go w odniesieniu do usług interpretować jako stopień nasycenia usługami danego obszaru (Kostrubiec 1972). Zazwyczaj mamy do czynienia z łączeniem metody graficznej z analityczną.

Metoda graficzna polega na sporządzeniu i wizualnej ocenie tak zwanego wykresu krzywej koncentracji Lorenza (ryc. 1). Zaznaczyć należy, że jest ona wystarczająca tylko w sytuacji, kiedy na jednym wykresie umieszczamy kilka krzywych odnoszących się do różnych cech, jednostek przestrzennych lub jednej cechy charakterystycznej dla różnych punktów czasowych. Wówczas stosunkowo łatwo można określić wzajemne relacje stopnia ich koncentracji. Jednak w tym przypadku ocena stopnia koncentracji ma charakter przybliżony i jest uzupełniana wyznaczeniem jego reprezentacji liczbowej – współczynnika koncentracji. Liczbowym wyrazem koncentracji jest *stosunek pola koncentracji do połowy powierzchni kwadratu równej* ($100 \times 100 / 2 = 500$) (Grabiński 1992a, s. 81) lub definiowany jako *stosunek powierzchni zawartej pomiędzy krzywą koncentracji a linią równomiernego podziału do ogólnej powierzchni trójkąta* (Krzysztofiak, Urbanek 1975, s. 208–209)¹² (por. ryc. 1A). Jego zapis odpowiednio w odniesieniu do powyżej przytoczonych definicji przyjmuje postać:

¹¹ Przykładem może być w tym miejscu współczynnik przyrostu naturalnego.

¹² Cytowani autorzy współczynnik koncentracji oznaczają dużą literą *K*. Natomiast można się również spotkać z oznaczeniem łacińskim η (m.in. Golachowski i in. 1974, Jakubowicz 1993).

$$\eta = \frac{a}{5000} = \frac{a}{a+b} = \frac{\text{pole koncentracji}}{\text{pole połowy kwadratu}}; 0 \leq \eta \leq 1$$



Ryc. 1. Krzywa koncentracji Lorenza (A) oraz idea zmodyfikowanego współczynnika koncentracji (B).
Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Grabiński (1992a).

Jak zaznaczono wyżej, współczynnik koncentracji przyjmuje wartości w obustronnie domkniętym przedziale od zera do jedności. Wartość wskaźnika η na poziomie zero oznacza całkowity brak koncentracji. Wówczas krzywa koncentracji pokrywa się z linią równomiernego rozkładu, co jest spowodowane tym, że wszystkie jednostki posiadają jednakową wartość cechy. Cecha posiada rozkład równomierny. Przeciwnieństwem jest pełna koncentracja ($\eta = 1$). Przy maksymalnej koncentracji cała wartość cechy skupia się w jednej jednostce, gdy pozostałe mają wartość zero. Oczywiście poza samym relatywizowaniem poziomu koncentracji ważna jest znajomość, kiedy jego określona wartość uznawana jest za wysoką lub niską. W literaturze przedmiotu za niską koncentrację uznaje się wartości $\eta \leq 0,2$, a za wysoką, gdy jest większa od 0,5 (Grabiński 1992a). Pomiedzy tak zdefiniowanymi skrajnymi przedziałami mieści się przeciętny poziom koncentracji. Graficzną reprezentacją rosnącego wskaźnika koncentracji jest większa wypukłość krzywej Lorenza. Innymi słowy, większa powierzchnia między krzywą a przekątną kwadratu – linią równomiernego rozkładu. Wykorzystując w badaniach współczynnik koncentracji, należy pamiętać, że ta sama wartość może wynikać z różnego przebiegu krzywej koncentracji¹³. Kształt krzywej koncentracji świadczy o charakterze rozmieszczenia. Chcąc go określić, a tym samym uwzględnić kształt krzywej, należy dokonać jego modyfikacji. Modyfikacja polega na porównaniu ze sobą dwóch części pola koncentracji. Pola te są efektem podziału pola koncentracji przez przekątną przeciwną do głównej przekątnej (por. ryc. 1 B). Wówczas zmodyfikowany współczynnik koncentracji (η') przyjmie postać:

¹³ Warto zauważyć, że jeszcze na początku lat 70. XX wieku wskazywano na ten fakt, jako na jedną z zasadniczych wad niewątpliwie przydatnego miernika (Golachowski i in. 1974).

$$\eta' = \eta \left(\frac{a_1}{a_2} \right)$$

Iloraz modyfikujący – korygujący – współczynnik koncentracji, określany jest czasem mianem miary stopnia koncentracji (Jedut 1961) bądź też informujący o tak zwanej miejskości lub wiejskości rozkładu przestrzennego (Jakubowicz 1993). Jeżeli jego wartość jest większa od jedności, to wychylenie krzywej koncentracji jest większe w górnej jego części. Otrzymujemy w ten sposób informację, że w analizowanej zbiorowości dominują jednostki o dużych wartościach cechy. W przeciwnym wypadku ($a_1 / a_2 < 1$) mamy do czynienia z wychyleniem w dolnej części wykresu, a tym samym dominacją jednostek o małych wartościach analizowanej cechy. Stosowanie współczynnika korygującego odpowiednio podnosi lub obniża wartość współczynnika koncentracji. Wydaje się, że najlepszym podejściem jest nie tyle uwzględnianie korekty (a_1 / a), tym samym posługiwanie się jedynie zmodyfikowanym współczynnikiem koncentracji, a ich łączna i równoległa interpretacja. W tym miejscu należy zaznaczyć, że pomimo ugruntowanego podejścia do mierników koncentracji podejmowane są próby jej uproszczenia, wzbogacenia możliwości interpretacyjnych i *zawarcia* w niej charakteru krzywej koncentracji. T. Strykiewicz (2003) wychodząc od stwierdzenia, że krzywa koncentracji przybiera kształt funkcji potęgowej $y = ax^b$, proponuje, aby jej wykładnik przyjąć za miernik koncentracji i określać mianem stopy koncentracji (s. 137). Autor, wskazując na zalety takiego podejścia, jakimi są jednoznaczna i ścisła interpretacja, jednocześnie sygnalizuje ograniczenie w takim podejściu. Jest nim konieczność występowania tylko jednostek z wartościami niezerowymi. Poza tym wskazuje na występujący ścisły związek pomiędzy tradycyjnie obliczanym miernikiem koncentracji (η) a stopą koncentracji (b).

Mówiąc o interpretacji i uwarunkowaniach towarzyszących koncentracji, należy wspomnieć, że jest ona czuła na wielkość jednostki odniesienia przestrzennego. Innymi słowy, uzależniona jest od wykorzystywanego w badaniach poziomu podziału terytorialnego. Skutkuje to tym, że im bardziej szczegółowy jest podział analizowanej zbiorowości, tym mierniki koncentracji są większe. Tym samym nie można porównywać i przenosić poziomu koncentracji obliczanego dla różnych podziałów terytorialnych z uwzględnieniem tej samej cechy.

Poza najczęściej stosowaną graficzną metodą i towarzyszącymi im najstarszymi wskaźnikami koncentracji, a mianowicie Persona (1905) i Giniego (1909), istnieją jeszcze inne. Przywołać w tym miejscu można między innymi współczynnik P.S. Florence’a, J. Steczkowskiego, T. Marszałowicza, E. Vielrosa czy A. Rodgersa (za Grabińskim 1992a, s. 76 i dalsze). Jednak należy mieć świadomość, że bez względu na wykorzystaną postać wskaźnika koncentracji wyniki uzyskane przy ich pomocy są silnie do siebie zbliżone, jeśli nie identyczne. Reasumując, pamiętać należy, że posługując się miernikami koncentracji bezwzględnie należy znać jej kształt oraz interpretować jedynie w stosunku do wykorzystywanego podziału terytorialnego. Równocześnie należy zaznaczyć, że

wykorzystując idee koncentracji, trudno nie wspomnieć o współczynnikach lokalizacji przestrzennej. Jest to tym bardziej zasadne, że idea ich budowy jest w zasadzie taka sama i często są one równocześnie dyskutowane (Stryjakiewicz 2003). Jednak w przeciwieństwie do koncentracji, współczynniki lokalizacji przestrzennej odnoszą się do rozkładu nie jednej, ale dwóch cech. Pomimo podobieństwa występują różnice pomiędzy pojęciem koncentracji a lokalizacji. Zasygnalizowanie tego faktu jest istotne z dwóch powodów. Po pierwsze, wynika z utożsamiania i częstszego stosowania w odniesieniu do działalności produkcyjnych (przemysł, rolnictwo) czy też analizach szeroko rozumianej przedsiębiorczości (m.in. Domański 2002, Dolata 2005). Po drugie, w geografii usług nieodmiennie podkreśla się (i w dalszym ciągu widoczna jest) korelację przestrzenną w rozmieszczeniu usług w stosunku do rozmieszczenia ludności. Poza tym, w dalszym ciągu ogólna liczba ludności jest przywoływana jako zmienna w znacznym stopniu wyjaśniająca poziom rozwoju usług.

6. Zakończenie

Dokonany przegląd mierników, dzięki którym można dokonać oceny poziomu rozwoju usług, uświadamia nam istnienie relatywnie szerokiego ich spektrum. Z drugiej strony, pomimo możliwości jego opisu, dokonywany jest on zazwyczaj przez pryzmat dwóch mierników opartych na kryterium liczby pracujących. Można wymienić co najmniej dwie tego przyczyny.

Pierwszą z nich są braki w statystyce usług. Wydaje się, że można zaryzykować stwierdzenie, że brak jest w polskiej statystyce publicznej, geograficznej statystyki usług. Geograficzny wyraz rozwoju sektora usługowego znajduje swoje odzwierciedlenie zasadniczo jedynie w publikowanych danych o liczbie pracujących. Jednak należy zauważyć, że niezmiennie podkreślana jest kwestia ułomności polskiej statystyki pracujących w określaniu poziomu rozwoju usług (Kłosowski 2014). Wspomniany autor, analizując trzy ogólnie dostępne źródła danych (z pełnego badania podmiotów gospodarki narodowej widniejących w systemie REGON, badania ekonomicznej aktywności ludności BEAL i statystyki podmiotów gospodarczych REGON), stwierdza, że ocena poziomu rozwoju usług na ich podstawie jest znacząco różna. Brakuje pełnych danych o pracujących nie tylko na poziomie sekcji, lecz także w ujęciu sektorowym na powiatowym i gminnym poziomie podziału terytorialnego – bez względu na rodzaj wykorzystanego źródła nie gwarantuje ono uzyskania poprawnych wyników.

Drugi powód, ściśle związany z pierwszym, to jednostki odniesienia przestrzennego, dla których można dokonać opisu i oceny rozwoju usług. Niestety, w sposób niezmienny faworyzowanym poziomem podziału terytorialnego w statystyce jest województwo (region NUTS 2). Chcąc zejść na niższe poziomy odniesienia przestrzennego, nie tylko w drastyczny sposób spadają możliwości opisu poszczególnych rodzajów działalności usługowych, lecz także nawet podstawowej analizy. Poziom obecnego województwa jest podziałem zbyt ogólnym. Opierając analizę danych na jego układzie, trudno jest wyciągać i formułować wnioski, które nie miałyby charakteru stwierdzeń oczywistych. Natomiast każda próba zejścia niżej pozbawia naszą analizę grupy pracujących w podmiotach do 10

osób. Ten fakt stawia analizę sektora usług pod znakiem zapytania z naturalnie nasuwającym się pytaniem, czy jest ona w geograficznym ujęciu w ogóle możliwa (zob. Kłosowski 2014, por. Sitek i in. 2013).

Warto również zauważyć, że przytoczone mierniki, które posiadają ugruntowane miejsce w badaniu sektora usługowego, bazują na tradycyjnym spojrzeniu na działalność usługową. Chodzi mianowicie o niepodlegające jak do tej pory dyskusji atrybuty usług, dotyczące ich niematerialności, konsumowania w miejscu wytworzenia, niemożności ich magazynowania i transportu oraz obecności twarzą w twarz usługodawcy i usługobiorcy. W chwili obecnej, głównie dzięki dynamicznie rozwijającym się technologiom informacyjno-komunikacyjnym, które zarówno towarzyszą, jak i są odpowiedzialne za globalizację, w coraz większej części przejawów działalności człowieka dochodzi do materializowania się usług. W konsekwencji umożliwia to ich składowanie i magazynowanie, przetwarzanie oraz przekazywanie poza granice kraju. Równocześnie możliwe jest rozbijanie funkcji usługowych, a tym samym realizowanie ich w ramach jednej instytucji, jak i zlecanie podmiotom trzecim. Oczywiście należy mieć świadomość, że w zasadzie zmiana w mniejszym stopniu dotyczy tradycyjnych, niezwiązanym z internetowym rodzajem działalności usługowych. W największym stopniu dotyczy to tak zwanych usług biznesowych, profesjonalnych, telekomunikacyjnych, jak i finansowych. Pojawiają się one na rynku usług w sposób lawinowy, ulegają ciągłym przekształceniom, gdyż tak samo jak ich dostawcy bazują na pracy opartej na wiedzy. Fakty te z jednej strony uświadamiają nam ewolucję myślenia o usługach, jak również wymagają rozpoczęcia weryfikacji metod, technik i podejść badawczych, nie tylko sektora, lecz także sfery usług. Coraz częściej o dynamice rozwoju usług decydują działalności, które mają miejsce w cyberprzestrzeni. Stąd też analizy tego rodzaju działalności w coraz częściej przestają być związane z rozmieszczeniem placówek usługowych (firm i ich oddziałów), a w większym bazują na wzajemnych między nimi interakcjach i przepływach ze wskazaniem ich kierunku pomiędzy usługodawcą a usługobiorcą. Poza samym dostosowaniem narzędzi do zmieniającej się natury usług konieczne jest poszukiwanie źródeł informacji o przepływach oraz nieoprzestawanie na ujmowaniu globalizujących się usług z punktu widzenia wymiany międzynarodowej, ale schodzenie z badaniami również do skali poszczególnych państw, regionów, ośrodków usługowych.

Badania naukowe poza warstwą czysto poznawczą, wynikającą z ciekawości badawczej, powinny zawierać również wątek aplikacyjny. Powinny być społecznie i gospodarczo użyteczne. Jednak aby mogły one być podstawą do podejmowania właściwych decyzji przez podmioty administracji publicznej różnych szczebli bądź w sektorze prywatnym, muszą opierać się na pełnych danych o dużym stopniu szczegółowości, co do ich jakości, jak i jednoznaczności ich interpretacji nie ma najmniejszych wątpliwości. Jednak w dalszym ciągu, nie tylko w przypadku usług, skazani jesteśmy na formułowanie wniosków, prawd i uogólnień, które zawierają w sobie znaczny margines błędu. Obszar niepewności paradoksalnie nie wynika z ułomności aparatu pojęciowego, podejść badawczych, metod czy wykorzystywanych technik i narzędzi, ale czegoś, co można nazwać *utrzymywaną rzeczywistością statystyczną*. Tym samym można by zadać pytanie, czy możliwe jest lub będzie poznanie nowej rzeczywistości usługowej, kiedy tak naprawdę nie znamy i nie poznaliśmy starej.

Literatura

- Dolata M., 2005. Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce województwa lubuskiego. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Domański B., 2002. Problemy metod badań inwestycji zagranicznych w układach przestrzennych. W: H. Rogacki (red.), *Możliwości i ograniczenia zastosowań metod badawczych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 197–206.
- Golachowski S., Kostrubiec B., Zagożdżon A., 1974. *Metody badań geograficzno-osadniczych*. PWN, Warszawa.
- Grabiński T., 1992a. Mierniki koncentracji i lokalizacji przestrzennej. W: S. Mynarski (red.), *Badanie przestrzenne rynku i konsumpcji*. PWN, Warszawa, s. 76–105.
- Grabiński T., 1992b. Podstawy kwantyfikacji zmiennych przestrzennych. W: S. Mynarski (red.), *Badanie przestrzenne rynku i konsumpcji*. PWN, Warszawa, s. 25–35.
- Ilński D., 2009a. Statystyczna i rzeczywista przestrzeń instytucjonalna miasta. W: T. Marszał (red.), *Struktura funkcjonalna małych miast*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 115–137.
- Ilński D., 2009b. Podejście wskaźnikowe do określenia poziomu rozwoju usług. W: *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju usług w Polsce. Teoretyczne i praktyczne uwarunkowania badań*. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego 11, s. 119–132.
- Ilński D., Raczyk A., 2005. Charakterystyka działalności gospodarczej wybranych miejscowości Dolnego Śląska na tle kraju. W: T. Marszał (red.), *Gospodarka w przestrzeni polskich miast*. Biuletyn KPZK PAN 216, s. 40–53.
- Jakubowicz E., 1993. *Podstawy metodologiczne geografii usług*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Jedut R., 1961. Metoda koncentracji w zastosowaniu do badań rozmieszczenia ludności na przykładzie Polski. *Annales UMCS*, XVI, 5, s. 119–157.
- Kłosowski F., 2014. Problemy z wykorzystaniem pracujących jako miernika rozwoju usług (przykład województwa śląskiego). W: E. Klima (red.), *Ludność. Mieszkalnictwo. Usługi – w 70. rocznicę urodzin Profesora Jerzego Dzieciuchowicza. Przestrzeń – Społeczeństwo – Gospodarka 13*; Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 269–280.
- Korcelli P., Potrykowska A., 1979. Rozwój funkcji usługowych a hierarchia funkcjonalna miast w Polsce. *Przegląd Geograficzny*, CI, 2, s. 209–232.
- Kostrubiec B., 1972. Analiza zjawisk koncentracji w sieci osadniczej. Problemy metodyczne. *Prace Geograficzne IG PAN 93*; Wydawnictwo Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk.
- Krzysztofik M., Urbanek D., 1975. *Metody statystyczne*. PWN, Warszawa.
- Kudłacz T., 1981. Zastosowanie metody grawitacji i grafów do hierarchizacji jednostek przestrzennych. *Przegląd Geograficzny* 53, s. 519–534.
- Molenda J., 1992. Podział terytorialny kraju. Podstawowe problemy. W: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*. Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 203–238.
- Mynarski S. (red.), 1992. *Badania przestrzenne rynku i konsumpcji*. PWN, Warszawa.
- Nowosielska E., 1972. Zróżnicowanie popytu i podaży w układzie wojewódzkim; *Biuletyn KPZK PAN* 197, s. 103–129.
- Nowosielska E., 1974. Zagadnienia usług w geografii radzieckiej; *Przegląd Geograficzny* 46, 4, s. 755–761.
- Nowosielska E., 1994. Główne tendencje rozwojowe ostatniego dwudziestolecia i aktualne problemy badawcze. *Zeszyty IGiPZ PAN* 22.
- Piskozub A., 1987. Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich. Wydawnictwo Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Raczyk A., 2004. Nisze aktywności gospodarczej na Dolnym Śląsku. Maszynopis pracy doktorskiej; Zakład Zagospodarowania Przestrzennego, Uniwersytet Wrocławski.
- Rogalińska D., 2007. Wykorzystanie danych ze źródeł administracyjnych. *Wiadomości Statystyczne* LII, 2, s. 42–55.
- Runge J., 2006. *Metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej – elementy metodologii, wybrane narzędzia badawcze*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Rykiel Z., 2006. Terminologia i mierniki rozwoju. W: *Podstawy geografii politycznej*, PWE; Warszawa, s. 229–231.
- Sitek S., Runge J., Kłosowski F., Runge A., Petryszyn J., Pytel S., Spórna T., Kurpanik M., Zuzanska-Żyśko E., 2013. *Społeczno-gospodarcze i przestrzenne kierunki zmian regionalnego oraz lokalnych rynków pracy województwa śląskiego*. SGP–WSL, Sosnowiec.

- Stryjakiewicz T., 2003. Nowe interpretacje starych wskaźników w geografii społeczno-ekonomicznej. W: H. Rogacki (red.), Problemy interpretacji wyników metod badawczych stosowanych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 135–142.
- Zborowski A., 2005. Przemiany struktury społeczno-przestrzennej regionu miejskiego w okresie realnego socjalizmu i transformacji ustrojowej (na przykładzie Krakowa). Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Kraków.

Measurement attitudes in determining the level of services development

Summary: The study presents the measures used in determining the level of development of services. These measures are constructed on the basis of: the number of employees, number of service establishments, opportunities or conditions of utilization of services, and other measures. The latter include: the coefficient of spatial variableness and spatial concentration measures. Apart from their presentation, the circumstances of their application and usage were discussed. The research was restricted to Polish statistics and it defined the influence of the scope and data organization on the possibility of measuring the level of development of services. Additional attention was paid to the possibilities and limitations of interpretation of individual measures and the determinants of their application. The review of measures indicates the relatively wide spectrum of their application. There is a lack of geographical statistics of services in the Polish public statistics.

Keywords: services, level of development of services, measures, public statistics.

dr hab. Dariusz Ilnicki
Uniwersytet Wrocławski
Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego
Zakład Zagospodarowania Przestrzennego
ul. Kuźnicza 49/55
50-138 Wrocław
dariusz.ilnicki@uni.wroc.pl

Tomasz Michalski
Uniwersytet Gdański

Propozycja systemu monitoringu jakości usług publicznych na szczeblu lokalnym

Streszczenie: W opracowaniu przedstawiono propozycję systemu monitoringu jakości usług publicznych. Zakres systemu obejmuje pięć obszarów (administracja, pomoc i opieka, gospodarka komunalna, kultura i wypoczynek, edukacja i wychowanie), które są podzielone na zadania, do których z kolei przyporządkowano wskaźniki. System powinien w samorządzie szczebla lokalnego znaleźć zastosowanie do zwiększania jakości życia mieszkańców, usprawniania funkcjonowania urzędu, podnoszenia poziomu dyskusji społecznej.

Słowa kluczowe: monitoring, usługi publiczne.

1. Wstęp

Tak zwane Nowe Zarządzanie Sektorem Publicznym (*New Public Management*), czy wdrażane Nowe Rządzenie Sektorem Publicznym (*New Public Governance*) (Olejniczak, Ferry 2008) powinno stać się inspiracją dla polskich samorządów do podnoszenia jakości ich funkcjonowania. Jednym z podstawowych środków, aby to osiągnąć, jest podnoszenie jakości usług publicznych. Istnieje wiele możliwych ujęć teoretycznych, pozwalających na doskonalenie tychże usług¹. Na potrzeby niniejszego opracowania oparto się na cyklu Deminga PDCA.

Zasadniczym celem jest prezentacja systemu monitoringu jakości usług publicznych, opracowanego w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową² i przetestowanego w czterech samorządach województwa pomorskiego³. Podstawowym celem tego projektu jest dostarczenie zarówno *twardych*, jak i *miękkich* narzędzi monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia. Ważną częścią jest również ukształtowanie umiejętności poprawnego interpretowania wartości wskaźników – jako *drogowskazów* do właściwej diagno-

¹ Na przykład, program rozwoju instytucjonalnego PRI (Duda i in. 2004), adaptacyjny cykl podejmowania decyzji ODDA (Boyd 2010), cykl Deminga PDCA (Bulsuk 2009).

² Powstał on w ramach projektu *Wzorcowy system regionalny monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia*, realizowanego od 2011 r. przez zespół ekspertów Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową na zlecenie Ministerstwa Cyfryzacji i Administracji, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Działania 5.2, Poddziałanie 5.2.1, Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

³ Są to miasta na prawach powiatu: Gdańsk i Słupsk, gmina miejsko-wiejska Czarna Woda i gmina wiejska Stegna.

zy i konstruktywnego wyciągania wniosków (Tomalak, Zbieranek 2013). W niniejszym opracowaniu skupiono się na tej części projektu, która dotyczy monitoringu jakości usług publicznych.

Pozostaje jeszcze wyjaśnienie kluczowych pojęć. Za J. Czochańskim (2013, s. 32) monitoring to *ogólnie rozumiany proces regularnego gromadzenia i analizowania danych jakościowych i ilościowych oraz systematyczne pomiary określonych zjawisk, przeprowadzane przez z góry określony czas, najczęściej w ściśle określonych interwałach czasowych, według ściśle określonych metod i obejmujące określony przedmiot badań*.

Jeśli natomiast chodzi o świadczenie usług dla ludności, to zajmuje się tym wiele instytucji. Lecz nadrzędna rola przypada państwu, występującemu w potrójnej roli (Denek 2003): regulatora działalności usługowej prowadzonej przez szeroko pojmowane instytucje w skali kraju, bezpośredniego organizatora usług oraz podmiotu świadczącego usługi o znaczeniu ogólnokrajowym.

Oprócz państwa, świadczeniem usług publicznych zajmuje się wiele podmiotów. Specjalna rola przypada tutaj samorządom terytorialnym różnych szczebli. Z jednej strony są one zobligowane do świadczenia tych usług w określonych formach organizacyjno-prawnych, wskutek narzucanych przez państwo zadań do realizacji, źródeł i form finansowania, norm prawnych funkcjonowania. Z drugiej strony, ich obowiązki wynikają z immanentnie zakodowanych cech samorządu jako emanacji społeczności lokalnej (lub regionalnej). Za szczebel lokalny samorządu terytorialnego przyjęto gminy oraz powiaty.

2. Konstrukcja i funkcjonowanie systemu monitoringu

Zaproponowany system monitoringu jakości usług publicznych posiada klasyczny dla tego typu działań układ algorytmu postępowania (ryc. 1). Etap pierwszy dzieli się na dwa podetapy: koncepcyjny, w którym formułujemy cele i zadania stawiane przez samorząd przed monitoringiem, dokonujemy przeglądu zasobów (z możliwością wykorzystania) i środków, które możemy przeznaczyć na jego realizację; konkretyzujący, polegający na wyborze wskaźników. Z doświadczenia wdrażania projektu wynika, że bardzo istotne na tym etapie prac jest dostatecznie wczesne wskazanie osoby odpowiedzialnej za sprawne przeprowadzenie monitoringu i wyposażenie jej w niezbędne uprawnienia.

Etap drugi obejmuje gromadzenie danych niezbędnych do obliczenia wskaźników. Pochodzą one z czterech źródeł. Pierwsze to dane dostępne w ogólnych źródłach (przede wszystkim w Banku Danych Lokalnych GUS, ale także dane uzyskiwane np. z kuratoriów oświaty, okręgowych komisji egzaminacyjnych itp.). Drugie źródło obejmuje dane z ewidencji własnej danej jednostki samorządu terytorialnego – bezpośrednio pochodzące z urzędu gminy/miasta/powiatu lub uzyskane z jednostek powiązanych z samorządem (jak np. wodociągi, oczyszczalnia ścieków, przedsiębiorstwo komunikacji publicznej, ośrodek pomocy społecznej etc.). Trzecie źródło danych jest najbardziej kosztowne, gdyż jest związane z koniecznością wykonania co najmniej dwóch badań ankietowych: wśród dorosłych mieszkańców gminy/powiatu oraz w szkołach, dla których samorząd jest organem założycielskim. Czwarte źródło, jakim są badania bezpośrednie – jest wprawdzie także kosztowne, lecz jest najrzadziej wykorzystywane.



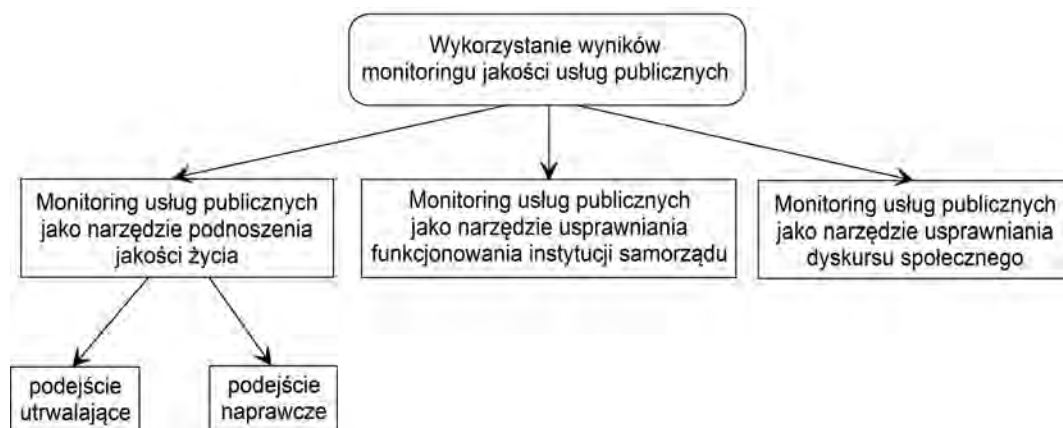
Ryc. 1. Etapy monitoringu jakości usług publicznych.
Źródło: opracowanie własne.

W etapie trzecim przeprowadzana jest analiza w oparciu o wskaźniki. Mając na względzie konieczność realizacji dwóch badań ankietowych, proponuje się uzupełnienie kwestionariuszy o dodatkowe pytania⁴, a następnie opracowanie kolejnych raportów zawierających wyniki tychże badań. Główny raport będzie oczywiście zawierał analizę opartą o wskaźniki. Jego immanentną częścią są tablice zawierające nazwę wskaźnika wraz z jego wartością⁵ oraz karty wszystkich wskaźników użytych w badaniu. Ze względu na występowanie okresów wzmożonego obłożenia pracą urzędników, za optymalny okres przygotowywania wstępnej wersji raportu uznano kwiecień – do połowy czerwca. Okres wakacyjny to czas na skonsultowanie wyników, aby ostateczną wersję raportu można było przedstawić najpóźniej w pierwszej połowie września.

⁴ Podstawę obu ankiet stanowią pytania dostarczające wartości liczbowe do wybranych wskaźników. Ale takich pytań z zasady jest tylko kilka, stąd za celowe uznano (skoro jest już przeprowadzane badanie ankietowe) dodanie także pytań o inne kwestie, które władze samorządowe uznają za istotne.

⁵ Celowe jest także podawanie wartości wskaźników z wcześniejszych pomiarów.

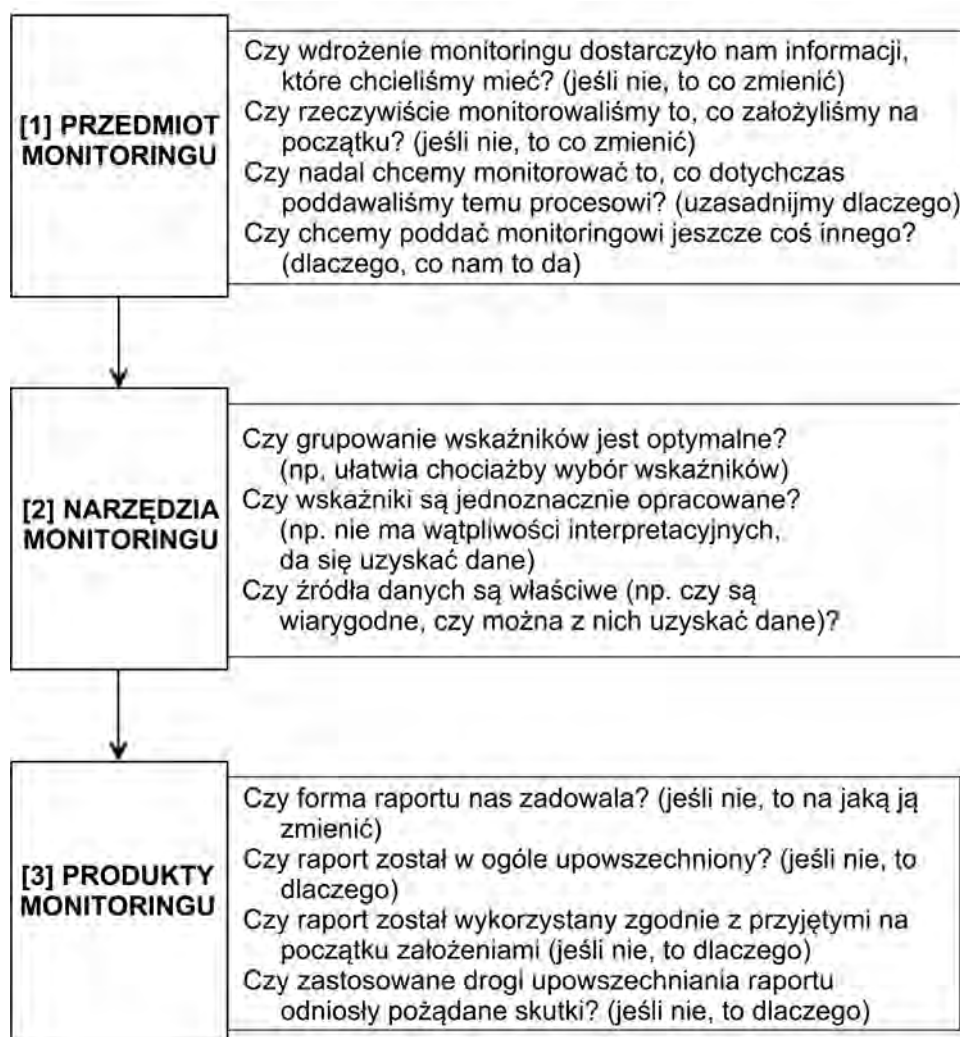
Niezwykle istotny jest etap wykorzystania wyników. Patrząc z punktu widzenia konsekwencji upowszechniania i wdrażania, możemy wyróżnić trzy prawdopodobne scenariusze. W pierwszym z nich raport staje się *pulkownikiem*, czyli nakłady poniesione na opracowanie raportu zostają zmarnowane. W drugim scenariuszu mamy do czynienia z typowym upowszechnianiem, czyli np. raport zostaje omówiony na sesji rady, umieszczony na stronie internetowej urzędu – ale konsekwencje tego są niewielkie. W trzecim, najbardziej pożądanym scenariuszu, występuje *mainstreaming*. Oznacza to, że wyniki raportu zostają włączone do głównego nurtu polityki w samorządzie terytorialnym, stając się np. podstawowym źródłem informacji do aktualizacji strategii. Z kolei patrząc na drogi wykorzystania raportu, możemy wyróżnić trzy możliwości (ryc. 2). Po pierwsze, monitoring jakości usług publicznych zostałby wykorzystany bezpośrednio do podnoszenia jakości życia obywateli. Przy czym mamy tutaj cały wachlarz możliwości, którego granice wyznaczają dwie skrajne opcje. W pierwszej z nich diagnozujemy obszar o wysokiej jakości życia, następnie stwierdzamy, które usługi publiczne są z nim powiązane i... podejmujemy decyzję, że nic nie będziemy w usługach zmieniać. W drugiej z nich diagnozujemy obszar o ewidentnie niskiej jakości życia, następnie stwierdzamy, które usługi publiczne są z nim powiązane i... podejmujemy decyzję o konieczności działania. Przy czym może zdarzyć się tak, że mamy wystarczającą liczbę danych, aby stwierdzić, które konkretnie usługi publiczne należy poddać sanacji. Może zdarzyć się też tak, że mamy zbyt mało danych i najpierw konieczne będzie przeprowadzenie dodatkowych badań jakości usług publicznych w interesującym nas obszarze. Druga możliwość to wykorzystanie monitoringu do podnoszenia jakości funkcjonowania administracji samorządowej oraz instytucji z nią powiązanych. Natomiast trzecie działanie dotyczy podniesienia poziomu dyskusji społecznej w społecznościach lokalnych. Uzasadniono to tym, że gdy wszyscy uczestnicy debaty posiadają wymierne dane – zmniejszeniu ulega poziom demagogii oraz niemerytorycznych wypowiedzi. Chociaż w tym przypadku ostateczny rezultat silnie zależy od poziomu kultury osobistej dyskutantów.



Ryc. 2. Sugerowane możliwości wykorzystania rezultatów monitoringu jakości usług publicznych.

Źródło: opracowanie własne.

Ostatni etap jest realizowany, gdy władze samorządowe po zamknięciu całego cyklu pomiarowego uznają, że monitoring w następnym roku także będzie realizowany. W takiej sytuacji przychodzi czas na ewaluację *ex-ante*, a następnie wdrożenie jej wyników w kolejnym cyklu pomiarowym. Przy czym, wprowadzając zmiany, zwłaszcza na poziomie wskaźników, należy mieć na uwadze, że system dobrze spełnia swoje zadanie, gdy dostarcza wartościowe wyniki – jeśli mamy dane z co najmniej paru lat (oczywiście zebrane według dokładnie tej samej metodologii), gdyż wtedy możemy dużo łatwiej wychwycić niekorzystne i pozytywne zmiany. Na ryc. 3. przedstawiono sugerowaną procedurę ewaluacji monitoringu jakości usług publicznych. Jak widać, jest ona przeprowadzana trójetapowo i dotyczy samego przedmiotu monitoringu, następnie narzędzi i w końcu jego produktów.



Ryc. 3. Sugerowana procedura ewaluacji systemu monitoringu jakości usług publicznych.

Źródło: opracowanie własne.

3. Dobór i konstrukcja wskaźników⁶

Konieczność zwiększenia użyteczności monitoringu i usprawnienia późniejszego diagnozowania – nakłada konieczność właściwego pogrupowania wskaźników. Z jednej strony należy bowiem dążyć do stworzenia możliwości pomiaru wszystkich aspektów funkcjonowania systemu usług publicznych. Z drugiej strony, nie można popadać w skrajność: tworząc zbyt skomplikowane, bądź nadmiernie kosztowne do uzyskania wskaźniki, gdyż samorządowcy po prostu ich nie zaimplementują.

Zaproponowane w projekcie rozwiązanie oparte jest na dwupoziomowym grupowaniu wskaźników (tab. 1). Pierwszy poziom tworzy pięć obszarów usług publicznych samorządu, które uznano za fundamentalne: administracja, pomoc i opieka, gospodarka komunalna, kultura i wypoczynek, edukacja i wychowanie. Aby ułatwić wybór wskaźników, w ramach każdego z obszarów wyodrębniono zadania i do nich przypisano wskaźniki. Ich liczba w poszczególnych zadaniach waha się od jednego do siedmiu.

Tab. 1. Podział na obszary i zadania (obowiązujący dla badań w 2013 r.).

Źródło: Kopeć, Michalski 2013, zmienione.

Obszar analizy/działania	Zadanie
Administracja	Dostępność urzędu dla klientów.
	Zgodność decyzji administracyjnych z prawem.
	Standard obsługi lokalnych przedsiębiorców.
	Obsługa mieszkańców przez urząd.
	Stan ład przestrzennego.
	Polityka finansowa samorządu.
	Internetowa komunikacja z klientami.
Pomoc i opieka	Prowadzenie profilaktyki zdrowotnej wśród mieszkańców.
	Prowadzenie polityki zdrowotnej (bez profilaktyki).
	Lokale i miejsca dla bezdomnych i najuboższych.
	Pomoc dla najuboższych i niepełnosprawnych.
Gospodarka komunalna	Bezpieczeństwo i porządek.
	Dostęp do sieci wodociągowej.
	Dostęp do sieci kanalizacyjnej i oczyszczanie ścieków.
	Stan powietrza atmosferycznego.
	Poziom hałasu.
	Utrzymanie czystości na terenie gminy.
	Stan ciągów transportowych.
Kultura i wypoczynek	Stan zbiorowego transportu lokalnego.
	Oferta kulturalna/rozrywkowa samorządu.
	Warunki wypoczynku na świeżym powietrzu.
Edukacja i wychowanie	Oferta sportowa samorządu.
	Poziom wyników egzaminacyjnych.
	Poziom informatyzacji szkolnictwa.
	Bezpieczeństwo w szkole.
	Opieka przedszkolna.
	Szkoła przyjazna uczniom i rodzicom.

⁶ Na stronie <http://monitoring.ibngr.pl/baza-miernikow-jakosci> można znaleźć wykaz aktualnie dostępnych wskaźników wraz z ich opisem.

Taka dwupoziomowa i zarazem modułowa struktura pozwala na elastyczny dobór przez samorząd wskaźników w zależności od tego, czy jego celem jest ogólne monitorowanie jakości usług publicznych, czy też ich wybranego obszaru. Ponadto, w wersji komputerowej systemu umożliwiono dodawanie nowych wskaźników (po uprzednim zalogowaniu się użytkownika).

Na opracowane wskaźniki składają się tzw. wskaźniki główne (pojedyncze i zbiorcze) oraz wariantowe. Użycie trzech rodzajów wskaźników ma za zadanie ułatwić samorządowi właściwy (najlepiej kompleksowy) ich wybór. Przy takim podejściu użytkownik wybiera wskaźniki główne i jeśli okaże się, że jest to tzw. wskaźnik główny pojedynczy – to posługując się opracowaną kartą miernika, ma od razu wiedzę obejmującą pozyskanie danych do obliczenia wartości wskaźnika, a następnie jego interpretacji. Gdy wybierze tzw. wskaźnik główny zbiorczy, to najpierw dokonuje wyboru jego wariantu i dopiero po tym dochodzi do wiedzy obejmującej pozyskanie danych do obliczenia wartości wskaźnika, a następnie jego interpretacji. Całą procedurę wyboru wskaźników przedstawiono na ryc. 4. Natomiast w tab. 2 zawarto przykładowe porównanie trzech omówionych rodzajów wskaźników. Przy takim podejściu wskaźniki główne zbiorcze tylko tworzą swoisty *system nawigacyjny*, prowadząc do wyboru ostatecznego wskaźnika, dopiero po takiej decyzji możliwy jest pomiar.



Ryc. 4. Sugerowana procedura wyboru wskaźników.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 2. Przykładowe wskaźniki główne (pojedyncze, zbiorcze) i wariantowe.

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik główny pojedynczy	
Korzystanie z oferty kulturalnej/rozrywkowej oferowanej przez samorząd	
Zadłużenie jednostek służby zdrowia, dla których samorząd jest organem założycielskim	
Ludność korzystająca z sieci kanalizacyjnej	
Decyzje administracyjne uchylone lub wobec których stwierdzono nieważność	
Wskaźnik główny zbiorczy	Wskaźnik wariantowy
Pomoc w zakresie miejsc w domu pomocy społecznej	Liczba osób oczekujących na miejsce w domu pomocy społecznej
	Średni czas oczekiwania na miejsce w domu pomocy społecznej
Liczba wypadków w szkołach na 1000 uczniów	Liczba wypadków w szkołach podstawowych na 1000 uczniów
	Liczba wypadków w gimnazjach na 1000 uczniów
	Liczba wypadków w szkołach ponadgimnazjalnych na 1000 uczniów
Czytelnictwo w bibliotekach publicznych	Księgozbiór bibliotek publicznych
	Czytelnicy bibliotek publicznych
	Wypożyczenia księgozbioru w bibliotekach publicznych
Oświetlenie ciągów transportowych	Długość oświetlonych ciągów transportowych w stosunku do całości
	Liczba oprav na km ciągów transportowych
	Liczba oprav na km kwadratowy terenów zurbanizowanych

Karta wskaźnika (przykładową pokazano w tab. 3) składa się z trzech podstawowych komponentów. Pierwszy z nich zawiera identyfikację wskaźnika (są to wiersze od *Nazwa* do *Numer*), w jego ramach identyfikujemy nazwę wskaźnika oraz jego miejsce w klasyfikacji wszystkich wskaźników. Najobszerniejszy jest drugi komponent (od wiersza *Typ jednostki* do ostatniego wiersza, za wyjątkiem *Interpretacja wyniku*) w obrębie którego są zawarte wszelkie techniczne informacje konstytuujące wskaźnik oraz umożliwiające wyliczenie jego wartości. Trzeci komponent jest najmniejszy (tylko wiersz *Interpretacja wyniku*) i ogranicza się do wskazówek pomocnych przy interpretacji wartości wskaźnika.

Tab. 3. Przykładowa karta wskaźnika (wskaźnik wariantowy).

Źródło: opracowanie własne.

Nazwa	osiągnięty poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych
Rodzaj	JUP (jakość usług publicznych)
Obszar	KOM (gospodarka komunalna)
Zadanie	CTG (utrzymanie czystości na terenie gminy)
Numer	02C
Typ jednostki	wszystkie gminy, miasta na prawach powiatu
Częstotliwość pomiaru	1/rok
Agregacja czasowa	brak
Agregacja przestrzenna	brak
Sposób pozyskania	dane ewidencyjne.
Definicja	wskaźnik mierzy osiągnięty poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych
Sposób liczenia	gotowa wartość wskaźnika
Interpretacja wyniku	Wskaźnik przyjmuje wartości z przedziału 0–100%.
	Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia oraz odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 645) minimalny poziom recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpady budowlane i rozbiórkowe [w %] wynosi w kolejnych latach: 2014 (38%), 2015 (40%), 2016 (42%), 2017 (45%), 2018 (50%), 2019 (60%), 2020 (70%). Wartość dla gminy powyżej wartości granicznej oznacza, że wywiązuje się ona z nałożonego zadania.
Opis źródła danych	baza danych zakładu zagospodarowania odpadów
Okres objęty pomiarem	rok kalendarzowy

4. Podsumowanie

Obecnie w polskich samorządach mamy do czynienia ze swoistą *modą* na monitoring. Efektem tego jest szereg opracowań i podręczników dotyczących różnych, nieraz bardzo od siebie oddalonych, sfer ich działalności (por. Bukowska i in. (red.) 2008; Dziemianowicz i in. 2013; Malczewski (red.) 2013; Posern-Zielińska (red.) 1999, 2003; Trutkowski (red.) 2011).

Zaproponowany system monitoringu jakości usług publicznych wpisuje się w ten nurt. Jego umiejętne wykorzystanie oraz włączenie w praktykę samorządu powinno zaowocować nie tylko usprawnieniem jego funkcjonowania, lecz także podniesieniem jakości życia mieszkańców, na które te usługi mają wpływ (Bugdol 2007, Piekara (red.) 1995). Dodatkową korzyścią może być także podniesienie stopnia aktywności lokalnej społeczności, w tym jej troski o harmonijny rozwój własnej *małej ojczyzny*.

Literatura

- Boyd J.R., 2010. The Essence of Winning and Losing, URL: http://pogoarchives.org/m/dni/john_boyd_compendium/essence_of_winning_losing.pdf (data dostępu: 2014-02-20).
- Bugdol M., 2007. Rola administracji w kształtowaniu jakości życia. W: E. Skrzypek (red.), Uwarunkowania jakości życia w społeczeństwie informacyjnym. Zakład Ekonomiki Jakości i Zarządzania Wiedzą UMCS, Lublin, s. 297–303.
- Bukowska B., Jabłoński P., Sierosławski J. (red.), 2008. Podręcznik do monitorowania problemu narkotyków i narkomanii na poziomie lokalnym. Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, Warszawa.
- Bulsuk K.G., 2009. Taking the First Step with the PDCA (Plan-Do-Check-Act) Cycle, URL: <http://www.bulsuk.com/2009/02/taking-first-step-with-pdca.html> (data dostępu: 2014-02-22).
- Czochański J.T., 2013. Monitoring rozwoju regionalnego. Aspekty metodologiczne i implementacyjne. Studia KPZK PAN CXLIX, Warszawa.
- Denek E., 2003. Rola samorządu terytorialnego w świadczeniu usług publicznych. W: E. Denek (red.), Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego w Polsce. Zeszyty Naukowe 38. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań, s. 7–24.
- Duda J., Jeżowski A., Misiąg W., Nowak B., Szlachta J., Zaleski J., 2004. Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Baczyńska N., Charkiewicz J., Iwańczak B., Rybacka M., Sekuła A., 2013. Podręcznik metodologiczny systemu monitoringu innowacyjności województwa mazowieckiego wraz ze Słownikiem, GEOPROFIT. ECORYS, Warszawa.
- Kopeć K., Michalski T., 2013. Autoewaluacja badania Jakości Usług Publicznych po pierwszym roku funkcjonowania. Maszynopis w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Malczewski A. (red.), 2013. Monitorowanie problemu narkotyków i narkomanii. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
- Olejniczak K., Ferry M., 2008. Ewaluacja w praktyce sektora publicznego. W: B. Pietras-Goc (red.), Ewaluacja jako standard w sektorze publicznym. Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera, Kraków, s. 9–47.
- Piekara A. (red.), 1995. Funkcje samorządu terytorialnego a lokalna jakość życia. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego oraz Instytut Polityki Społecznej Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Posern-Zielińska M. (red.), 1999. Analiza usług publicznych w miastach. Wyniki badań. Związek Miast Polskich, Poznań.
- Posern-Zielińska M. (red.), 2003. Monitorowanie usług publicznych w miastach. Tom II. Analiza porównawcza. Związek Miast Polskich, Poznań.
- Tomalak M., Zbieranek P., 2013. Monitoring jakości usług publicznych na przykładzie gminy Stegna. Innowacje Bez Granic, 02/2013, s. 26–29.
- Trutkowski C. (red.), 2011. Badania jakości usług publicznych w samorządzie lokalnym. Związek Miast Polskich, Poznań.

Proposal for a system of monitoring the quality of public services at the local level

Summary: The study presents a proposal for a system of monitoring the quality of public services. The scope of the system comprises five areas (administration, welfare and care, public utilities, culture and leisure, education and upbringing), which are divided into tasks, to which in turn indicators are assigned. In the self-government of the local level the system should be used to improve the quality of residents' lives, to improve the functioning of the office, to raise the level of public discussion.

Keywords: monitoring, public services.

dr hab. prof. UG Tomasz Michalski
Uniwersytet Gdański
Katedra Geografii Rozwoju Regionalnego
ul. Bażyńskiego 4
80-462 Gdańsk
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
ul. Do Studzienki 63
80-227 Gdańsk
geotm@ug.edu.pl

Magdalena Śliwa
Uniwersytet Opolski

Kształtowanie sieci przestrzeni publicznych w Opolu

Streszczenie: Artykuł dotyczy kształtowania sieci przestrzeni publicznych w mieście. Przedmiotem badań jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone dla Opolu w okresie 1998–2014. Celem badań jest sprawdzenie, czy przestrzeń publiczna w Opolu kształtowana jest w dokumentach planistycznych jako sieć. W artykule wykazano, że przestrzeń publiczna nie jest ani jednoznacznie definiowana, ani konsekwentnie wyznaczana, a przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak odpowiednich narzędzi, w tym przede wszystkim odpowiednich regulacji prawnych.

Słowa kluczowe: przestrzeń publiczna, sieć, dokumenty planistyczne.

1. Wprowadzenie

Na temat przestrzeni publicznych powstało już wiele opracowań naukowych poprzedzonych licznymi badaniami. Jest to niezwykle interesujące zagadnienie skupiające uwagę specjalistów z różnych dziedzin (architektów, urbanistów, socjologów itd.) oraz organizacji, instytucji, stowarzyszeń czy też coraz częściej – samych mieszkańców. Prowadząc badania w tym zakresie, warto zadać sobie podstawowe pytania.

- Które tereny są przestrzeniami publicznymi?
- Czy przestrzenie publiczne należy rozpatrywać w kontekście sieci?
- Jakie są możliwości kształtowania sieci przestrzeni publicznych?

Uznano, że kształtowanie sieci przestrzeni publicznej powinno następować w pierwszej kolejności poprzez dokumenty planistyczne. Stąd przedmiotem badań autora są obowiązujące dokumenty planistyczne, w tym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego opracowane dla Opolu w latach 1998–2014. Zbadano 55 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego pod względem:

- zidentyfikowania przestrzeni publicznych, które objęto granicami planu miejscowego,
- jednoznacznego określenia przestrzeni publicznych w planie miejscowym,
- wprowadzenia zapisów dotyczących kształtowania wyszczególnionych przestrzeni, np. kompozycji zieleni, estetyki, rozmieszczenia reklam, obiektów małej architektury, ustalenia kolorystyki, iluminacji, stosowanych materiałów wykończeniowych itp.,
- spójności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Ocenie nie podlegał zapis miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ponieważ celem artykułu jest zbadanie, czy przestrzenie te powinny się kształtować jako sieć powiązanych ze sobą elementów, nie zaś to, czy właściwie konstruowane są zapisy dotyczące poszczególnych elementów zagospodarowania przestrzennego. W ocenie autora ustalenia te nie zawsze były właściwe, ponieważ cytowały np. zapisy aktów prawnych, nie wprowadzały konkretnych ustaleń porządkujących przestrzeń itp. Badano zatem konsekwencję działania poprzez określenie m.in. przestrzeni publicznej w studium, następnie w planie miejscowym, a potem konstruowanie zapisów dotyczących jej zagospodarowania.

2. Aspekty przestrzeni publicznych w przepisach prawa

Przedmiot badań autora, tj. plany zagospodarowania przestrzennego – stanowią akty prawa miejscowego, które powstają w pewnym otoczeniu prawnym. Dlatego też na początku analizie poddano regulacje prawne wskazujące na konieczność ujmowania przestrzeni publicznych w dokumentach planistycznych.

Zapisy dotyczące przestrzeni publicznej znajdują się w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która definiuje obszar przestrzeni publicznej jako *obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* (art. 2 p. 6). Definicja taka jest na tyle ogólna, że pozwala na dosyć swobodną interpretację i wyznaczanie przestrzeni publicznych według własnego uznania.

Zapisy art. 10, które dotyczą zakresu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, nakładają na gminę obowiązek określenia m.in. obszarów, dla których konieczne jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Taki obowiązek powstaje np. w stosunku do ustalonych obszarów przestrzeni publicznej lub obszarów, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego. Wypełniając zaś obowiązki i opracowując miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, należy (zgodnie z art. 15 p. 5) uwzględnić wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych.

Odnosząc się do aktu wykonawczego, czyli rozporządzenia z roku 2003 w sprawie zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, *ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni...* (§4 p. 5).

Wynika stąd, iż celem ustawodawcy było wprowadzenie pewnej konsekwencji działania, tzn. wyznaczając obszary przestrzeni publicznej w studium, należy później obowiązkowo opracować plan miejscowy dla tego terenu. Nie jest przy tym stwierdzone, czy plan miejscowy ma uwzględniać jedynie te przestrzenie publiczne, które zostały wyznaczone w studium, czy też może wyznaczać zupełnie nowe, niepokrywające się z tym dokumentem.

Sięgając po głębsze wyjaśnienia prawne, warto zwrócić uwagę na określanie publicznego charakteru w stosunku do niektórych kategorii przeznaczeń czy inwestycji, co ma miejsce nie tylko w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz także w innych aktach prawa. Dostyć szeroki zakres spraw publicznych określony jest w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w której określono zakres działania i zadania gmin. Art. 6 ust. 1 stanowi, iż *do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym...* Dalej w art. 7 zapisano, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, zieleni gminnej i zadrzewień, cmentarzy gminnych i innych.

W słowniku ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyjaśnione jest także pojęcie inwestycji celu publicznego, które należy rozumieć jako *działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami...* (art. 2 p. 5). Inwestycje celu publicznego muszą być uwzględniane w dokumentach planistycznych. Takimi celami publicznymi w rozumieniu ustawy są m.in.: wydzielenie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe, drogi wodne, linie kolejowe, lotniska, infrastruktura techniczna, budowa oraz utrzymywanie obiektów służących ochronie środowiska, regulacja przepływów i ochrona przed powodzią, pomieszczeń urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, szkół wyższych, szkół publicznych, obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych, służących obronności państwa i zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego, zakładanie cmentarzy, ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody oraz wiele innych.

Realizacja wielu z tych inwestycji uzależniona jest od zapewnienia odpowiedniego terenu, dlatego też w art. 112 przewidziano nawet możliwość wywłaszczenia gruntów. Ze względu na to, że wiele inwestycji przebiega w atmosferze konfliktów społecznych, coraz częściej instytucje zwracają uwagę na to, by w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustanawiać tereny publiczne w miejscach przebiegu różnego rodzaju sieci infrastruktury technicznej.

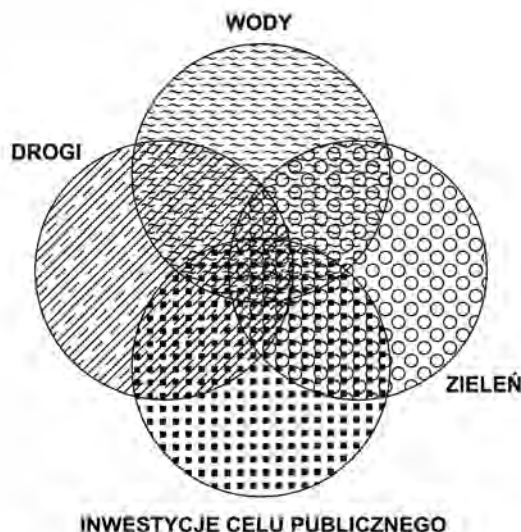
Z ustawy o ochronie przyrody wynika obowiązek zakładania i utrzymywania w należytych stanie terenów zieleni i zadrzewień (art. 78). Tereny zieleni, zgodnie z ustawą, rozumieć należy jako tereny pokryte roślinnością, pełniące funkcje estetyczne, rekreacyjne, zdrowotne, osłonowe, a w szczególności: parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe oraz cmentarze, a także zieleń towarzyszącą ulicom, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, obiektom kolejowym i przemysłowym (art. 5 p. 21).

Ustawa o drogach publicznych już w samej nazwie wskazuje na publiczny charakter budowli, z której może korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem i ograniczeniami.

Odnosi się ona do określonych kategorii dróg, które dzielą się na klasy techniczne. Drogi, które nie są zaliczone do dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, nie są drogami publicznymi. Takie drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów są drogami wewnętrznymi, co oznacza, że nie są (nie muszą być) ani budowane, ani utrzymywane przez gminę. Ciekawą kwestią poruszoną w ustawie jest wydzielenie gruntu przeznaczonego na pas drogowy wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią.

Również ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. (prawo wodne) stanowi w art. 10, iż wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej, śródlądowe wody powierzchniowe płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa, te zaś są wodami publicznymi.

Próbując zobrazować, co można uznać za przestrzeń publiczną, sporządzono schemat (ryc. 1). Cztery zbiory (drogi, zieleń, wody, inwestycje celu publicznego) odnoszą się do konkretnych kategorii przeznaczeń terenów, które w pewnym zakresie mogą być uznane bądź nie jako przestrzeń publiczna, z pewnością jednak mają charakter publiczny.



Ryc. 1. Schematyczne ujęcie przestrzeni publicznych, obejmujące cztery kategorie przeznaczeń terenów.

Źródło: opracowanie własne.

Z przytoczonego opisu wynika, że przestrzeń publiczna w przepisach prawa nie jest jednoznacznie określona. Terminu tego można użyć w odniesieniu do niemalże całego miasta (w końcu wszystkie tereny mają szczególne znaczenie i służą zaspokojeniu potrzeb, poprawie jakości życia i nawiązywaniu kontaktów społecznych) albo do wybranych przestrzeni – według własnego uznania i potrzeb gminy. Warto jednak spojrzeć na zagadnienie

przestrzeni publicznej znacznie szerzej. Przede wszystkim należy uświadomić sobie, że nie jest to tylko grunt na poziomie terenu, lecz także pod i nad nim. Często grunt ten nie jest nawet własnością gminy, a może posiadać charakter publiczny.

3. Współczesne trendy w kształtowaniu przestrzeni publicznych

O tym, że przestrzeń publiczna jest ważnym elementem w strukturze miasta wymagającym szczególnego traktowania, wiadomo od dawna. Przestrzenie takie były tworzone już w miastach starożytnych, gdzie agora wraz z otaczającą zabudową stanowiła centrum życia społecznego, umożliwiała zgromadzenia ludowe, dyskusje i spotkania mieszkańców (Ślodziak 2012). Przestrzenie publiczne były również kształtowane w renesansie, baroku, a od połowy XIX wieku część ich funkcji przejęły takie budynki, jak hale, kawiarnie czy bulwary i parki (Ziębik 2013). W historii urbanistyki jest wiele przykładów przestrzeni publicznych ciekawych, doskonałych w proporcjach, zaprojektowanych z wielką dbałością o szczegóły, pięknie wpisanych w strukturę miasta, takich jak ulice, place, parki, bulwary, promenady itp. Należy przy tym podkreślić, iż nie tylko względy estetyczne były dotychczas uwzględniane w zagospodarowaniu tych przestrzeni. J. Jacobs wykazywała, że od ich ukształtowania zależy bezpieczeństwo użytkowników (Jacobs 1993). Ch. Alexander we wzorcu 24 pisał, że miejsca, z którymi ludzie czują najsilniejszy związek powinny być chronione i oznaczone, co wzmocni ich publiczne znaczenie. Powinno się stworzyć układ obszarów, przez które człowiek musi przejść, zbliżając się do tych miejsc. W innym wzorcu (121) autor pisał, że *ulice powinny służyć do tego, aby w nich przebywać, a nie tylko po to, by się nimi przemieszczać...* (Alexander 2008). Współczesny badacz przestrzeni publicznych, J. Gehl, zwrócił uwagę, iż problematykę przestrzeni publicznych należy rozpatrywać na każdym poziomie planowania, w skali dużej, średniej oraz małej i jeśli nie stworzy się warunków wstępnych dla sensownie funkcjonujących i dobrze używanych przestrzeni na podstawowym poziomie planowania, to brakuje później bazy do pracy w małej skali (2009). Poza tym J. Gehl uświadamia urbanistom i architektom, że nie ilość a jakość tej przestrzeni jest ważna i że każdy detal odgrywa bardzo ważną rolę w późniejszym jej funkcjonowaniu, więc powinna być starannie projektowana (2014).

Wyrazem troski polskich urbanistów o przestrzeń publiczną jest np. Karta Przestrzeni Publicznej, przyjęta na III Kongresie Urbanistyki Polskiej w Poznaniu. W dokumencie tym nie tylko podkreślono rolę przestrzeni publicznej, lecz także wskazano na potrzebę jej ochrony i kształtowania, przydzielając odpowiednio władzom, społeczeństwu konkretne zadania. W artykule zamieszczonym na stronie internetowej Towarzystwa Urbanistów Polskich postuluje się o wprowadzenie zmian w aktach prawa narzucających obowiązek kształtowania przestrzeni publicznych poprzez miejscowe planowanie, wskaźniki urbanistyczne itp. (*Przestrzeń publiczna...*). Jak zauważyła L. Mierzejewska, współczesne kształtowanie przestrzeni publicznych oceniane jest negatywnie. Podkreśla jednocześnie, iż nie jest jednoznacznie określone, co przestrzenią tą jest, a co nie, choć termin przestrzeni publicznej jest rozumiany. Zwraca także uwagę,

że o ilości, układzie, strukturze i zagospodarowaniu tych przestrzeni decydują władze lokalne, ale na ich wygląd wpływają także indywidualne decyzje mieszkańców odnośnie ogrodzeń, kolorystyki elewacji, zagospodarowania przedogródków itd. (Mierzejewska 2011). W ostatnich latach coraz częściej można się spotkać z przykładami rewitalizacji i urządzaniem przestrzeni publicznych od nowa, z udziałem mieszkańców. Na poziomie krajowym, wojewódzkim, czy też lokalnym podejmuje się wiele różnorodnych inicjatyw propagujących kreowanie tzw. udanych przestrzeni. Publikacja Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju również ukazuje dobre praktyki w kształtowaniu m.in. przestrzeni publicznych (Gontarz, Gutowska 2014). Przykładem może być także konkurs organizowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, który prowadzony jest cyklicznie od roku 2008 pod nazwą: Najlepsza Przestrzeń Publiczna Województwa Opolskiego. W konkursie tym docenia się starania gmin w zakresie kształtowania przestrzeni publicznych, wybierając najlepsze projekty, realizacje, co można także zaobserwować na stronach internetowych miast.

W skali kraju na uwagę zasługuje projekt Biura Rozwoju Gdańska StOPPy – Studium Ogólnomiejskich Przestrzeni Publicznych, w którym przedstawiono system przestrzeni publicznych Gdańska (2012). W analizach zauważono, iż przestrzenią publiczną jest każda przestrzeń, która nie jest prywatna, a więc komunikacja publiczna, wody, plaże, zieleń publiczna (w tym cmentarze). Autorom udało się stworzyć koncepcję sieci przestrzeni publicznych, ale zaznaczono, że obejmuje ona jedynie komunikację publiczną.

Z przeprowadzonej analizy można ogólnie wnioskować, iż w literaturze przedmiotu nie brak badań na temat kształtowania przestrzeni publicznych oraz dobrych praktyk. Zauważa się potrzebę porządkowania tych przestrzeni, a większość inicjatyw, które mają miejsce w ostatnich latach, jest pozytywnym zjawiskiem i pozostawia w przestrzeni kolejne urządzone zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców miejsca, np. place, parki. Można zatem czerpać wzorce z wielu źródeł o tym jak tworzyć, projektować, urządzać przestrzeń, natomiast brakuje regulacji, wytycznych o tym, czy i ewentualnie jak tworzyć sieć przestrzeni publicznych. Zwykle mowa jest o pojedynczych przestrzeniach, konkretnych miejscach, mało zaś poświęca się uwagi kształtowaniu sieci powiązań i wpisaniu tych konkretnych miejsc w strukturę miasta. Możliwe jest, że nie ma potrzeby tworzenia takiej sieci, ale biorąc pod uwagę, iż drogi kształtowane są jako sieć, tereny zieleni powinny tworzyć system. Wody powierzchniowe tworzą mniej lub bardziej rozbudowaną sieć hydrograficzną, zasadne więc wydaje się mówienie nie o pojedynczych obszarach, ale o sieci przestrzeni publicznych.

4. Określenie przestrzeni publicznych w dokumentach planistycznych Opola

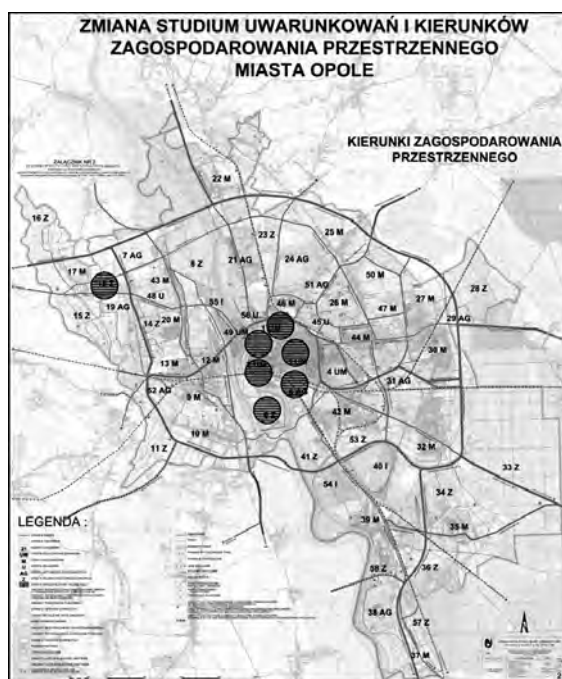
W Opolu obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Opola zostało uchwalone w 2010 r. Dokument ten sporządzono zgodnie z wymogami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dlatego też określono w nim obszary przestrzeni publicznych. Ogółem wskazano 7 obszarów (tab. 1).

Tab. 1. Obszary przestrzeni publicznych określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Opola.

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://bip.um.opole.pl> (data pobrania 5.10.2014).

Lp.	Obszar przestrzeni publicznej	Lokalizacja obszarów według studium
1.	Stare Miasto	1UM
2.	Pasieka	2UM
3.	Skansen	18Z
4.	plac Jana Pawła II	3UM
5.	Wyspa Bolko	6Z
6.	plac przed dworcem PKP	3UM
7.	plac M. Kopernika	3UM

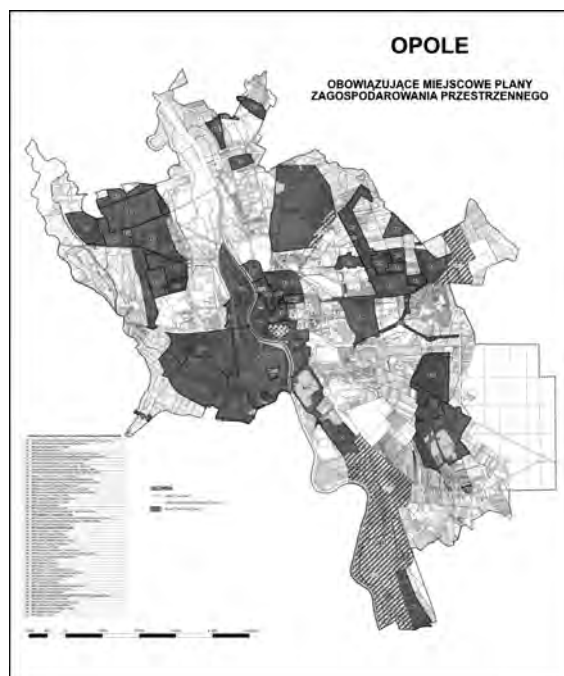
Analizując rozmieszczenie obszarów przestrzeni publicznych, określonych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Opola, można stwierdzić, iż większość z nich usytuowana jest w rejonie centrum miasta (ryc. 2). Są to mniejsze (np. place) lub większe (np. wyspy) tereny. W studium nie określono żadnej hierarchii tych przestrzeni ani podziału na poszczególne kategorie. Wskazane obszary zostały objęte obowiązkiem opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i z obowiązku tego gmina się wywiązała.



Ryc. 2. Rozmieszczenie obszarów przestrzeni publicznych według Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Opola.

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://bip.um.opole.pl> (data pobrania 5.10.2014).

Liczba miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wynosi 55 (tab. 2). Są to dokumenty opracowane w latach 1998–2014. Wśród obowiązujących planów miejscowych jest 12 dokumentów, które opracowano jeszcze na podstawie ustawy o planowaniu przestrzennym z 1994 r. Granice miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w Opolu przedstawiono na ryc. 3.



Ryc. 3. Obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w Opolu.
Źródło: <http://bip.um.opole.pl> (data pobrania 5.10.2014).

Tab. 2. Przestrzenie publiczne określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego Opola (kolorem szarym zaznaczono plany obejmujące obszary przestrzeni publicznej wskazane w studium).
Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://bip.um.opole.pl> (data pobrania 5.10.2014).

Lp.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	Rodzaje przestrzeni publicznej na obszarze planu	Określenie przestrzeni publicznej w planie	Szczególne ustalenia planu dla przestrzeni publicznej	Określenie przestrzeni publicznej w studium
1.	Zmiana do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów zabudowy jednorodzinnej – Kolonia Gosławicka Północ w Opolu (1996)	drogi zieleni	drogi	-	-

2.	Zmiana planu szczegółowego zagospodarowania terenów budownictwa jednorodzinnego Opole – Malina (1998)	drogi	-	-	-
3.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego <i>Odra II</i> w Opolu (1999)	drogi zieleni wody	-	-	-
4.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego osiedla Grotowice w Opolu (2000)	drogi zieleni wody	drogi woda usługi infrastruktura techniczna	-	-
5.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa mieszkaniowego w rejonie ul. Wiejskiej w Opolu (2000)	drogi zieleni	drogi	-	-
6.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa mieszkaniowego dzielnicy Grudzice – Południe w Opolu (2000)	drogi zieleni	drogi	-	-
7.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego <i>Groszowice III</i> w Opolu wraz z obrzeżem (2000)	drogi	-	-	-
8.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu górniczego <i>Bolko I</i> w Opolu (2000)	drogi zieleni wody	drogi	-	-
9.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego budownictwa mieszkaniowego Opole – Bierkowice (2001)	drogi zieleni	drogi zieleni	+	-
10.	Częściowa zmiana miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa jednorodzinnego w Opolu – Malinie (2001)	drogi zieleni	drogi	-	-
11.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa mieszkaniowego w Opolu – rejon ulicy Lwowskiej (2002)	drogi zieleni	drogi zieleni	+	-
12.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w rejonie ulic: ulicy Budowlanych – Jana III Sobieskiego, obwodnicy północnej miasta Opola, terenów PKP i terenów o funkcji wytwórczo-magazynowej i transportowej w Opolu (2003)	drogi	drogi	-	-
13.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu w rejonie ulic: Gawędy, Jana Sobieskiego i Grodzkiej w Opolu (2004)	drogi zieleni wody	drogi zieleni usługi	+	-

14.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu położonego pomiędzy ul. Krzanowicką i rzeką Swornicą w Opolu (2004)	drogi	drogi	+	-
		zielen	zielen		
		wody	usługi		
15.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu rekreacji i usług osiedla ZWM w Opolu (2005)	drogi	drogi	+	-
		zielen			
16.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu przy alei Wincentego Witosa – ul. Lwowskiej w Opolu (2006)		drogi	+	-
		drogi	zielen		
			usługi		
17.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu w rejonie obwodnicy północnej – ulicy Północnej (2006)	drogi	drogi	+	-
		zielen	zielen		
		wody	usługi		
18.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ul. Arki Bożka – obwodnica w Opolu (2006)	drogi	drogi	+	-
		zielen	zielen		
		wody	usługi		
19.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Głogowskiej – Rejtana w Opolu (2006)	drogi	drogi	+	-
		zielen	zielen		
			usługi		
20.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego <i>Przedmieście Odrzańskie</i> w Opolu (2006)	drogi		+	-
		zielen	drogi		
		wody	plac		
		plac			
21.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego osiedla Malinka w Opolu (2007)	drogi	drogi	+	-
		zielen	zielen		
			usługi		
22.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Groszowice – Metalchem w Opolu (2007)	drogi	drogi	+	-
		zielen	zielen		
		wody			
23.	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w rejonie obwodnicy północnej – ulicy Północnej w Opolu (2007)	drogi	drogi	+	-
		zielen			
24.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego <i>Śródmieście I – Wyspa Pasieka</i> w Opolu (2007)	drogi		+	+
		zielen	drogi		
		wody			
		plac			

25.	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa jednorodzinnego w rejonie ulic 10 Sudeckiej Dywizji Zmechanizowanej – Ludowej w Opolu (2008)	drogi zielen	drogi zielen	+	-
26.	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów budownictwa jednorodzinnego w Opolu – Grudziecach (Północ) (2008)	drogi zielen	drogi	+	-
27.	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie Wójtowej Wsi w Opolu (2008)	drogi zielen	drogi zielen usługi	+	-
28.	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Mikołaja w Opolu (2008)	drogi	drogi	+	-
29.	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego Śródmieście II – Centrum w Opolu (2008)	drogi zielen wody place	drogi zielen wody place	+	+
30.	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie Szczepanowic w Opolu (2008)	drogi zielen wody	drogi zielen usługi	+	-
31.	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów w rejonie ul. Krapkowickiej w Opolu (2009)	drogi zielen wody	drogi zielen	+	-
32.	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Wiejskiej i ul. Brzozowej w Opolu (2009)	drogi zielen	drogi zielen	+	-
33.	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Górnej w Opolu (2009)	drogi zielen	drogi zielen usługi	+	-
34.	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego Śródmieście III w Opolu (2010)	drogi zielen wody plac	drogi zielen plac zabudowa mieszka- niowo- usługowa	+	-
35.	Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Wrocławskiej – Józefa Kokota w Opolu (2010)	drogi zielen	drogi	+	-

36.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów położonych na południe od ulicy Tarnopolskiej w Opolu (2010)	drogi	drogi	+	-
		zielen	zielen		
			usługi		
37.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Andrzeja Struga w Opolu (2010)	drogi	drogi	+	+
		zielen	zielen		
		wody	plac		
		plac			
38.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Wyspy Bolko w Opolu (2010)	drogi		+	+
		zielen	cały obszar		
		wody			
39.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego <i>Gostawice I</i> w Opolu (2011)	drogi	drogi	+	-
		zielen	zielen		
40.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego <i>Olszynka I</i> w Opolu (2012)	wody	-	-	-
41.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Zbożowej w Opolu (2012)	drogi	drogi	+	-
		zielen	zielen		
			usługi		
42.	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. A. Struga w Opolu (2012)	-	-	-	-
43.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów w rejonie ul. Olimpijskiej w Opolu (2012)	drogi	drogi	+	-
		zielen	zielen		
		wody	wody		
			usługi		
44.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego <i>Kanał Ulgi – ulica Krapkowicka</i> w Opolu (2012)	drogi		+	-
		zielen	drogi		
		wody			
45.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego <i>Śródmieście Vb</i> w Opolu (2012)	drogi		+	-
		zielen	drogi		
		plac			
46.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Budowlanych i Nysy Łużyckiej w Opolu (2012)	drogi		+	-
		zielen	drogi		
		wody			

47.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Wrocławskiej i Północnej w Opolu (2012)		drogi		
		drogi	zielen	+	-
		zielen	usługi		
48.	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wyspy Bolko w Opolu (2013)	drogi			
		zielen	-	-	+
49.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenów w rejonie WDPS II (Wschodnia Dzielnic Przemysłowo-Składowa) w Opolu (2013)	drogi	drogi	-	-
		zielen			
50.	Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieście Va w Opolu (2013)	drogi	drogi		
		zielen	plac	+	+
		plac			
51.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego plac M. Kopernika – ulica Studzienna w Opolu (2013)	drogi	drogi		
		zielen	plac	+	+
		plac			
52.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy L. Powolnego (2014)	-	-	-	-
53.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Cmentarz Komunalny <i>Centralny</i> w Opolu (2014)	drogi	drogi	+	-
		zielen			
54.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Śródmieście IVa w Opolu (2014)	drogi	drogi	+	-
55.	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego <i>Skansen</i> w Opolu (2014)	drogi			
		zielen	drogi	+	+
		wody			

Z przeprowadzonych badań, ujętych syntetycznie w tab. 2, wynika, iż w 35 dokumentach stwierdzono braki w określeniach przestrzeni publicznej, w tym:

- w 6 planach nie określono w ogóle przestrzeni publicznej, przy czym w 2 planach ona nie występuje (są to niewielkie pod względem powierzchni opracowania – zmiany planów),
- w 29 dokumentach stwierdzono, że przestrzeń publiczną określono, ale w mniejszym zakresie niż to powinno być ustalone,
- w 15 opracowaniach nie wprowadzono żadnych zapisów dotyczących przestrzeni publicznych.

Poza tym można ogólnie stwierdzić, że przestrzeń określone w studium zwykle są później określone i uszczegółowione w planach miejscowych.

Warto się jeszcze przyjrzeć, jakie przestrzenie publiczne są określane w planie. Najwięcej jest planów ujmujących jako przestrzeń publiczną drogi (48), zielen (25), usługi (15), place (7). Rzadko zaliczana jest do niej woda (3), natomiast pojawia się także zabudowa mieszkaniowo-usługowa (1) oraz infrastruktura (1).

Z analizy tej wynika, iż brakuje jednoznacznego podejścia w zakresie kształtowania sieci przestrzeni publicznych w Opolu. Przestrzenie te nie są wyznaczane konsekwentnie, ale w zależności od indywidualnego podejścia projektanta do każdego obszaru opracowania. Osobnym zagadnieniem, które warto byłoby także przeanalizować, to zestaw ustaleń dla poszczególnych przestrzeni publicznych, w tym określenie wymogów co do estetyki, kompozycji, elementów małej architektury, reklam, iluminacji itd. Celem badania nie było jednak doszukiwanie się konkretnych zapisów, lecz zbadanie czy poprzez poszczególne plany dąży się do ukształtowania sieci przestrzeni publicznych w Opolu.

Po przeprowadzeniu badań stwierdzono, że w Opolu przestrzenie publiczne są kształtowane fragmentarycznie, bez kompleksowego podejścia. W mieście przydałaby się zmiana podejścia polegająca przede wszystkim na:

- określeniu katalogu przeznaczeń terenów stanowiących przestrzenie publiczne,
- ustaleniu hierarchii przestrzeni publicznych,
- kreowaniu powiązań między poszczególnymi przestrzeniami publicznymi,
- stworzeniu zestawu ustaleń dla poszczególnych kategorii przestrzeni, w tym dróg, zieleni, wody, placów.

5. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że przestrzeń publiczna musi być kształtowana odpowiednio w skali miasta. Z pewnością należy wiele uwagi poświęcić detalom projektowym, wykonaniu, aranżowaniu zgodnie z oczekiwaniami mieszkańców, ponieważ w ostatecznym odbiorze przestrzeni publicznej najważniejszą rolę odgrywają szczegóły. Detale projektowe świadczą o tym, czy przestrzeń jest estetyczna, wygodna, bezpieczna i stanowi atrakcyjny obszar miasta, czy też unika się jej ze względu na niedogodności, brak funkcjonalności, utrudnienia w przemieszczaniu się itd. Zanim jednak nastąpi etap projektowania tych detali, powinno się stworzyć przemyślaną, spójną sieć. Kilka rozproszonych w strukturze miasta przestrzeni nie tworzy przemyślanego systemu i nie ukazuje wyznaczonych kierunków kształtowania sieci przestrzeni publicznych.

Miasto potrzebuje przestrzeni publicznych, żeby realizować wymagania mieszkańców i nie są to tylko miejsca spotkań, rekreacji, chociaż na to najczęściej zwraca się uwagę. Do kategorii przestrzeni publicznych powinno się także włączyć tereny, które pozwalają realizować różne cele wspólne mieszkańców, takie jak komunikacja, zapewnienie dostępu do infrastruktury technicznej. Warto wówczas zwrócić uwagę na to, że przestrzeń ta nie jest tylko na powierzchni terenu, ale także pod i nad nią.

Konsekwencją wyznaczenia przestrzeni publicznych powinna być także możliwość egzekwowania wprowadzonych zasad odnośnie jej kształtowania. Ustalenie zakazu lokalizacji reklam, obowiązku wprowadzenia zieleni, dobór małej architektury itp. powinny być prawem powszechnie stosowanym, egzekwowanym, ale często tak nie jest. Jeśli elewacje budynków wyznaczają granice przestrzeni publicznej, projektant widzi potrzebę szczególnego kształtowania ścian tych wnętrz urbanistycznych. Niestety, urbanista przestrzegając zapisów ustaw, nie jest w stanie uregulować w planie miejscowym wielu kwestii. Należy zatem podkreślić, iż brakuje narzędzi do ustalania zasad a potem

ich egzekwowania, a w walce z nieprawidłowościami w zagospodarowaniu sięga się po narzędzie do tego nieprzystosowane, np. poprzez tworzenie parków kulturowych w historycznych centrach miast.

Po przeanalizowaniu dokumentów planistycznych sporządzonych dla Opola można stwierdzić, że przestrzenie publiczne są często kształtowane indywidualnie, a nie jako sieć. W studium wyznaczane są pojedyncze obszary (zgodnie z ustawą), a później w planach miejscowych zauważa się potrzebę określenia tym terminem znacznie większej powierzchni. Ponieważ nie jest to uregulowane w dokumencie wyższego rzędu, widać później rozbieżność w podejściu projektowym każdego urbanisty.

Niezależnie od tego ile osób, instytucji zaangażowanych jest w proces kształtowania przestrzeni publicznych, warto mówić tu o tworzeniu ich sieci. Sieć ta powinna składać się z powiązanych elementów, w tym węzłów i linii z uwzględnieniem hierarchii poszczególnych elementów. Z pewnością inaczej powinna być kształtowana przestrzeń publiczna w centrum miasta a inaczej na jego peryferiach. Nieco innymi kategoriami projektowymi należy się kierować na osiedlach mieszkaniowych, a innymi na terenach nadrzecznych. Takie spojrzenie sugeruje, by w kompleksowym traktowaniu przestrzeni miasta doszukiwać się unikalności poszczególnych jego części.

Literatura

- Alexander Ch., 2008. Język wzorców, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- Gehl J., 2009. Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych. Wydawnictwo RAM, Kraków.
- Gehl J., 2014. Miasta dla ludzi. Wydawnictwo RAM, Kraków.
- Gontarz J., Gutowska I. (red.), 2014. Wspólna przestrzeń – wspólne dobro. Dobre praktyki w kształtowaniu ładu przestrzennego. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Jacobs J., 1993. The Death and Life of Great American Cities. The Modern Library, New York.
- Mierzejewska L., 2011. Przestrzeń publiczna strefy podmiejskiej (na przykładzie Poznania). W: M. Wdowicka i L. Mierzejewska (red.). Problemy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku. Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna nr 15, Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Słodczyk J., 2012. Historia planowania i budowy miast. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Ziębik A., 2013. Przestrzeń publiczna średniego miasta – potencjał dziedzictwa. W: N. Juzwa (red.). Odnowa krajobrazu miejskiego – ULAR 7. Przyszłość miast średniej wielkości, Wydawnictwo Wydziału Architektury Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Przestrzeń publiczna a jakość życia i zamieszkiwania. http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=428%3Aprzestrze-publiczna-a-jako-ycia-i-zamieszkiwania&Itemid=1&lang=pl&showall=1 (data pobrania 5.10.2014).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 11345).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 260 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.).
- StOPPy – Studium Ogólnomiejskich Przestrzeni Publicznych, 2012. Biuro Rozwoju Gdańska. http://www.brg.gda.pl/doc/stoppy/3_struktura_przestrzeni_publicznych.pdf (data pobrania 5.10.2014).

The networking functionality of public space planning in Opole municipal area

Summary: Potential for regulating the public space network of municipal Opole (Poland) is discussed. The study's main objective is to test whether the public space of Opole is being managed as a cohesive network, in the light of the official urban planning documents: the comprehensive plan and local area development plans for the period of 1998–2014. The study demonstrates that the documents not only fail to provide a proper definition of network functionality for the public space, but also lack consistent planning strategies for improving the networking dimension of the urban structure. The main reason for this, as identified in the study, is the lack of instruments, most importantly: suitable legislative regulations in the area.

Keywords: public space, network, planning documents.

dr inż. Magdalena Śliwa
Uniwersytet Opolski
Wydział Ekonomiczny
Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej
ul. Ozimska 46a
45-058 Opole
msliwa@uni.opole.pl

Dariusz Dziubiński
Politechnika Wrocławska

Spójność układu przestrzeni publicznych Wrocławia

Streszczenie: W tekście analizuję przestrzenie publiczne Wrocławia pod kątem spójności całego układu w obrębie miasta i centrum. Przedmiotem mojego zainteresowania są przestrzenie miejskie o dużej koncentracji usług i ludzi (relacja zwrotna), a tym samym przekładające się na atrakcyjność tych miejsc. W prezentowanych analizach odwzorowany został stan faktyczny rozłożenia usług, według przytoczonej angielskiej i amerykańskiej klasyfikacji. Ich merkantylny charakter, powiązany z oczekiwaną funkcją ulicy, daje precyzyjne, wymierne wartości oceny sposobu działania przestrzeni miejskich.

Słowa kluczowe: centrum miasta, przestrzeń publiczna, ulica handlowa.

1. Wstęp

Transformacja polityczna i gospodarcza w Polsce doprowadziła do zmiany obrazu naszych miast. Dawne funkcje ulic w centrum miasta (handel, usługi) zostały przejęte przez centra handlowe. Chcąc zaprezentować się na zewnątrz, miasta otwierają się na turystów. Powstają więc nowe obiekty. Od lat 90. ubiegłego wieku inwestują też w odnawianie najważniejszych przestrzeni miejskich (place, ulice). Jednakże zmiana wyglądu, poprawa estetyki, nie zawsze są wystarczające, żeby ożywić te miejsca.

W ostatnich paru latach, wraz z rozwojem ruchów oddolnych, wzrosły świadomość oraz wymagania społeczne odnośnie atrakcyjności przestrzeni¹. Zainteresowanie to obrazuje chociażby opublikowany w maju tego roku przez PNB Paribas Real Estate i Polską Radę Centrów Handlowych raport na temat ulic handlowych w 8 największych miastach Polski. Zawarte w nim dane wyraźnie pokazują, że w wyborach miejsc robienia zakupów wygrywają centra handlowe². Jednak wiele przestrzeni miejskich w centrach miast, czego najlepszym przykładem jest Kraków (gdzie praktycznie całe Stare Miasto ma taki charakter), odnalazło swoją szansę poprzez bogatą ofertę gastronomiczną. Inne przegrywają konkurencję w przyciąganiu do siebie ludzi, a takich przykładów jest dużo więcej.

¹ Przykładem może być sprawa oddolnego protestu przeciwko reklamom w przestrzeni miejskiej – patrz: uchwała nr LVI/1465/14 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 10 kwietnia 2014 r. w sprawie utworzenia parku kulturowego *Stare Miasto*. URL: http://g.ekspert.infor.pl/p/_dane/akty_pdf/U70/2014/75/2049.pdf#zoom=90.

² Knap J., Staniszevska A., 2014, s. 24. Raport pokazuje, że mieszkańcy polskich miast robią zakupy na ulicach handlowych raczej na zasadzie przypadku a nie celu; we Wrocławiu np. poświęcają na nie ok. 30 minut.

Wrocław, chociaż w porównaniu do Krakowa nie ma tak dobrze zachowanej struktury centrum, i tak postrzegany jest jako atrakcyjne turystycznie miasto. Może się pochwalić wielością przestrzeni publicznych o różnym charakterze (place, ulice, bulwary, parki), jednak odnosząc je do standardów w innych krajach³, porównując z miastami takimi jak Kopenhaga, Amsterdam lub miastami o podobnej wielkości jak Kolonia, skłania do innej oceny.

W tekście analizuję przestrzenie publiczne Wrocławia pod kątem spójności całego układu w obrębie miasta i centrum. Przedmiotem mojego zainteresowania są przestrzenie miejskie o dużej koncentracji usług i ludzi (relacja zwrotna), a tym samym przekładające się na atrakcyjność tych miejsc. Należy zgodzić się z opinią, że *środowisko związane z handlem detalicznym jest wzbo-gacane przez jego mieszkańców, klientów i sprzedawców, których codzienne działania zapewniają trwałą vitalność dzielnicy*⁴. Dlatego zakres analizy ograniczyłem do ulic handlowo-usługowych. Jeśli dobrze funkcjonują, przyciągają wielu ludzi przez cały dzień. Jednocześnie, poszczególne analizy odnoszę do parametrów decydujących o prawdziwej wartości takich przestrzeni publicznych⁵.

2. Polityka / wizja przestrzeni publicznej

Władze miasta w swojej wizji rozwoju promują tzw. trzy centra alternatywne⁶, z których każde pełni różną funkcję i ma zupełnie inny charakter. Sztuczność i irracjonalność takiej polityki ujawnia się w sposobie ich oddziaływania, zderzonej z nieproporcjonalnością ich rozłożenia w strukturze miasta (ryc. 1).

Strefa stadionu, po niepowodzeniu planów wybudowania obok galerii handlowej, używana jest tylko do rzadkich imprez w obiekcie. Próby organizowania innych wydarzeń, nawet jeśli uznać je za udane, pokazują, jak trudno ożywić takie miejsce⁷.

Centrum czasu wolnego przy Hali Stulecia oferuje więcej atrakcji i ożywia się dużo częściej, właściwie tylko w weekendy i święta. Ponadto, ich oderwanie od struktury miasta powoduje izolację i pustkę⁸ oraz problemy komunikacyjne⁹. Dlatego nie można absolutnie traktować ich jako przestrzeni publicznych o naturze miejskiej.

³ Dziubiński D., 2013. Pokazują to badania bazujące na doświadczeniach Project for Public Space, które przeprowadziłem w latach 2012–2013 w odniesieniu do wybranych przestrzeni publicznych Wrocławia.

⁴ Arnold H., McCandless J., 2014, s. 11.

⁵ Biegański L., Buczek G., Gzell S., Kowalewski A., Markowski T., Cichy-Pazde E., 2009. Karta Przestrzeni Publicznej adresowana do uczestników III Kongresu Urbanistyki Polskiej. Wskazuje ona, że o publicznym charakterze tej przestrzeni decyduje zbiorowy sposób użytkowania.

⁶ Prezydent Wrocławia, Rafał Dutkiewicz, przedstawił na konferencji prasowej 27 lipca 2010 r. swoją wizję rozwoju naszego miasta, gdzie poinformował o strategii budowy policentrycznych centrów miasta. URL: http://www.tuwroclaw.com/wiadomosci_dutkiewicz-we-wroclawiu-beda-3-centra-miasta,wia5-3266-3535.html.

⁷ Przykładem może być V Festiwal dobrego piwa, który odbywał się w dniach 9–11.05.2014 r. – impreza plenerowa, która – nawet jeśli uznać ją za udaną – nie jest w stanie spowodować zmiany charakteru miejsca wokół stadionu. URL: <http://www.wroclaw.pl/festiwal-piwa-na-stadionie-wroclaw>.

⁸ Najlepiej obrazują to graffiti na ścianach stadionu i przystanku tramwajowo-kolejowego koło stadionu, które powodują pustkę tego miejsca. URL: <http://www.fakt.pl/tag/przystanek-stadion-wroclaw>.

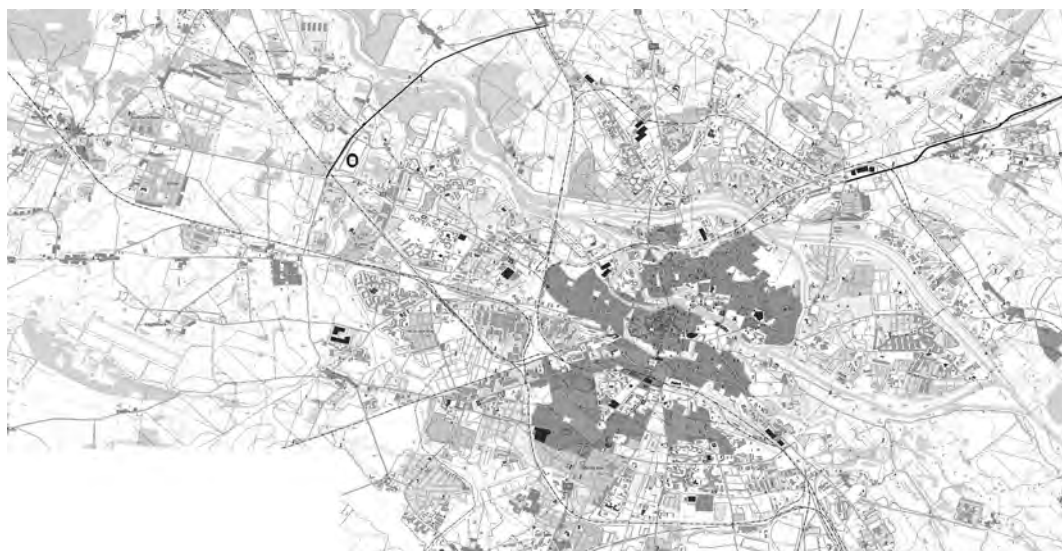
⁹ Dzieje się tak szczególnie w rejonie Hali Stulecia, gdzie w weekendy powstają gigantyczne korki. URL: <http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,15888767.html>.



Ryc. 1. Trzy centra alternatywne Wrocławia.

Źródło: opracowanie własne.

Studium kierunków zagospodarowania i rozwoju, w części dotyczącej kompozycji, wyróżnia jednostki przestrzenne o charakterze dzielnic. Jednak analiza rozłożenia lokali handlowych i gastronomicznych (ryc. 2) wykazuje duże rozdrobnienie usług oraz brak wykrystalizowanych centrów lokalnych. Główna koncentracja usług ma miejsce w centrum miasta, a szczególnie w strefie Rynku. Wyjątek stanowią dzielnice, które wcześniej były małymi miastami (Leśnica, Psie Pole) oraz osiedla o strukturze zwartej wyraźnie wydzielającej się jako osobne jednostki przestrzenne, np. Sępolno Biskupin.



Ryc. 2. Analiza rozłożenia lokali handlowych oraz gastronomicznych.

Źródło: opracowanie własne.

Mamy zatem do czynienia z głębokim deficytem centrów ogólnomiejskich i dzielnicowych. W konsekwencji, jedynie strefa Rynku stanowi przestrzeń, którą możemy zakwalifikować jako pełniącą rolę centrum, co dla 600-tysięcznego miasta jest hańbiące¹⁰.

3. Centrum miasta

Należy zatem postawić pytanie: *Jak na tym tle wygląda sytuacja przestrzeni publicznych w centrum?* Centrum miasta w obrębie Starego Miasta stanowi stosunkowo zwartą strukturę przestrzenną, jednak porównanie ze stanem sprzed II wojny światowej ujawnia szereg nieciągłości przestrzennych i przede wszystkim funkcjonalnych (ryc. 3). Przykładem jest niepełna zabudowa pierzei (luki po zburzonych budynkach) – ulice Kuźnicza, Oławska, martwe pierzeje (brak wypełnienia usługowego lub słabe wypełnienia) – ulice Kotlarska, plac Nowy Targ; przerwy wynikające z wprowadzenia tras komunikacyjnych (trasa WZ); przejścia podziemne – na ulicy Świdnickiej; duży ruch kołowy – ulica Świdnicka, Ruska, Grodzka.



Ryc. 3. Analiza porównawcza dzisiejszego układu na tle struktury miasta z II wojny światowej.
Źródło: opracowanie własne.

Przedwojenny układ głównych przestrzeni miejskich zbudowany był na osiach ulic Oławskiej i Świdnickiej oraz Promenady Staromiejskiej wzdłuż fosy. Porównanie zdjęć ulic przedwojennych z dzisiejszymi pokazuje wyraźne różnice w ich aktywnościach. Ulica Oławska (Opelnstrasse), która łączyła przedmieście Oławskie (widoczne na elewacjach markizy sklepowe, wystawione od frontu stragany z towarami) ujawniają kupiecki charakter ulicy. Ulica Świdnicka (Switnitzstrasse) – ulica o reprezentacyjnym charakterze z waż-

¹⁰ Goncerzewicz M., Lose M., 2014, s. 3.

nymi budynkami publicznymi (opera, hotel Monopol, odwach). Plac Nowy Targ – tłumnie wypełniony plac targowy. Odnowione, oferują niewiele poza estetyką, niestety w większości schematyczną. Najlepszym przykładem jest abstrakcyjny charakter Nowego Targu po modernizacji w 2013.

Jak pokazuje analiza porównawcza dzisiejszego układu na tle struktury miasta z II wojny światowej (ryc. 3), zdegradowane lub osłabione zostały też połączenia centrum z przyległymi strukturami miasta. Od strony północnej wszystkie kierunki przejścia przez Odrę (w stronę Nadodrza, placu Bema, ulicy Wyszyńskiego, placu Grunwaldzkiego) trafiają w *dziurę* wynikającą z odwrócenia się miasta od rzeki¹¹. Od strony zachodniej, ciągi ulic Ruskiej i Świętego Mikołaja, zatrzymują się w pustej przestrzeni komunikacyjnej placu Jana Pawła II. Od strony południowej, pomiędzy ulicą Świdnicką i osią Powstańców Śląskich, istnieje przerwa od ulicy Piłsudskiego do wiaduktu, ale dalej – od Arkad Wrocławskich do Centrum Sky Tower – w sensie miejskim też nic się nie dzieje. Jednak najgorsza sytuacja ma miejsce od strony wschodniej, w rejonie placu Społecznego – po wyburzeniach w latach 70. stał się potężną *dziurą* w mieście – oddzielającą centrum od rejonu ulicy Traugutta i Pułaskiego¹². Taka sytuacja powoduje wyizolowanie przestrzenne i funkcjonalne rejonu centrum, który jest jedną z *wysp* w mieście.

4. Węzły i kierunki / przerwy

Jak zatem działa układ powiązań przestrzeni centrum?

O ile w przypadku Rynku możemy mówić w pełni o charakterze przestrzeni publicznej, to interpretacja innych przestrzeni miejskich, jako przestrzeni publicznych, nie jest precyzyjna. Bardzo dobrze ten problem ilustruje analiza zapisu układu przestrzeni publicznej miasta (centrum) na różnych diagramach informacyjnych. Z jednej strony, wyraźne jest schematyczne traktowanie przestrzeni publicznych jako wszystkich ogólnie dostępnych ulic¹³, a z drugiej strony ujawniają one relacje wynikające z dysproporcji stworzonych przez centra handlowe (Galeria Dominikańska, Arkady Wrocławskie i dalej Pasaż Grunwaldzki), a także w samym układzie przestrzeni publicznych (Rynek, węzły komunikacji publicznej).

Stosunkowo najbardziej realistyczny jest diagram we wspomnianym na wstępie raporcie, gdzie układ przestrzeni publicznych ogranicza się (poza Rynkiem) do ulic Świdnickiej i Oławskiej (wraz z Ruską do trasy WZ), jednak nadmiernie uwypuklona została ulica Świdnicka, na całej długości aż do Arkad Wrocławskich¹⁴.

Analiza (ryc. 4) przedstawia rozkład głównych ciągów przemieszczania się na kierunkach od ważnych węzłów (Rynek, Galeria Dominikańska, rejon ulicy Antoniego

¹¹ Dziubiński D., 2014, s. 97–98. W tekście autor szeroko analizuje połączenia prostopadłe przez rzekę.

¹² Dziubiński D., 2014, s. 98. W powstałym, na podstawie konkursu ideowego, planie miejscowym dla Placu Społecznego, plac miejski jako potencjalna koncentracja funkcji miastotwórczych – został zaplanowany (rejon ul. Dobrzyńskiej) w miejscu, które łączy się niezbyt dobrze z układem innych przestrzeni publicznych w centrum (na drodze do oddalonego o około 500 metrów placu Dominikańskiego nie ma żadnych usług).

¹³ Przykładem może być diagram wyjaśniający zasadę organizacji ruchu na terenie Starego Miasta. URL: <http://wroclaw.doba.pl/?s=subsite&id=2462&mod=230>.

¹⁴ Knap J., Staniszevska A., 2014, s. 23.

i Włodkowica, duże węzły przystankowe oraz parkingi i mosty). Najważniejsze kierunki to: ulica Oławska od i do Galerii Dominikańskiej (plac Dominikański) do Rynku, ulica Świdnicka od trasy WZ do Rynku, ulica Ruska od trasy WZ do placu Solidarności, ulica Świdnicka na krótkich odcinkach w strefach węzłów komunikacji tramwajowej (trasa WZ i ulica Piłsudskiego), ruch w kierunku Nadodrza (ulica Kuźnicza, mosty Uniwersyteckie). Pozostałe kierunki są mniej znaczące¹⁵.



Ryc. 4. Analiza rozkładu głównych ciągów przemieszczania się na kierunkach od głównych węzłów.
Źródło: opracowanie własne.

Główne przerwy w ciągłości układu stanowią przejścia przez trasę WZ, Odrę oraz ulice pozbawione usług, jak np. rejon ulicy Kotlarskiej i plac Nowy Targ oraz opisany wyżej rejon placu Społecznego.

Z przedstawionego rozkładu głównych ciąż wynika podstawowy wniosek o dośrodkowym charakterze układu przestrzeni w centrum – do Rynku oraz głównych węzłów komunikacji publicznej, szczególnie tych skojarzonych z dużymi obiektami usługowymi (plac Dominikański z galerią, skrzyżowanie Kazimierza Wielkiego i Ruskiej z kinem Helios). Ponieważ ciągi pomiędzy głównymi węzłami w bardzo małym stopniu zatrzymują, a nawet nie przyciągają ludzi (nawet plac Solny), można zaryzykować tezę, że przestrzeń publiczna skupia się jedynie w tych węzłach.

¹⁵ Brak jest dokładnych danych dotyczących liczby pieszych. W ogłoszeniach o sprzedaży lokali usługowych ruch określany jest jako duży. URL: <http://www.oferty.net/komercyjne-na-wynajem-duzy-ruch-pieszych-wroclaw-stare-180m2-10000-pln-ba,1503589768>.

5. Forma / warunki przestrzenne

Jakie warunki decydują o powodzeniu ulic handlowych jako przestrzeniach publicznych?

Wiele badań przestrzeni porusza współzależność formy i jakości przestrzeni z ich atrakcyjnością użytkową. Wieloletnie doświadczenia przynoszą zbiór różnych sposobów aranżowania przestrzeni w zgodności z przyzwyczajeniami i zachowaniami ludzi¹⁶.

Kazimierz Wejchert wskazuje na odpowiednie proporcje dla ulic handlowych. Sugerowany kąt środkowy to 60 stopni¹⁷, który pozwala na skupienie uwagi użytkownika w strefie parteru, gdzie zlokalizowane są witryny sklepowe. Wiąże się z tym dodatkowy aspekt polegający na zacieśnieniu przestrzeni, która nabiera przez to bardziej społecznego charakteru, wynikającego z bliskości ludzi. Efekt ten można zaobserwować na bazarach bliskowschodnich oraz na współczesnych ulicach handlowych w Tokio. Wejchert zwraca też uwagę na aspekt kształtowania ciągów pieszych w odniesieniu do krzywej wrażeń¹⁸, która pozwala kontrolować monotonię nadmiernej długości oraz poziom atrakcyjności wynikający ze zmienności ciągów czasoprzestrzennych.

Jan Gehl skupia się przede wszystkim na rozwiązaniach, które powodują jak najwięcej interakcji społecznych. Kluczowe dla niego jest to, jak jakość przestrzeni wpływa na powstawanie aktywności opcjonalnych (zatrzymanie, rozmowa), które są z kolei warunkiem zaistnienia aktywności wynikowych (społecznych)¹⁹. Najważniejszym warunkiem takiej sytuacji jest dla niego prymat pieszego w przestrzeni, co dzisiaj stało się oczywistą niedyskutowaną zasadą. Ponadto, podobnie jak Wejchert, podnosi kwestię różnorodności, która przejawia się dla niego szczególnie w miękkich krawędziach, takich jak podcienia (arkady), ogródki kawiarniane, a nawet ustawionych przy ścianie paru stolików.

We Wrocławiu zrobiono wiele dla poprawy obrazu przestrzeni miejskich w centrum. Począwszy od Rynku w latach 90., kolejne ulice poddawane zostały modernizacji. Mimo wielu zniszczeń i niezbyt korzystnych form odbudowy, warunki przestrzenne ulic są dobre. Ponieważ w większości są historycznie ukształtowane, mają bardzo duży potencjał. Przekroje zbliżone są do ideału wskazanego przez Wejcherta. Wyjątkiem jest ulica Świdnicka, której szerokość w części przyległej do Rynku zwiększono po wojnie, przez co każda ze stron ma trudności w przyciągnięciu ludzi. Za przejściem podziemnym, szczególnie od skrzyżowania z ulicą Franciszkańską, ulicy brakuje skondensowania przestrzennego, zarówno w odniesieniu do formy przestrzeni, jak i funkcji. Jeszcze dalej, składa się z oddalonych od siebie fragmentów – dom handlowy Renoma i usługi pod arkadami, przed skrzyżowaniem z ulicą Piłsudskiego. Analiza (ryc. 5) pokazuje układ przestrzeni ulic handlowych. Natomiast w odniesieniu do aranżacji prospołecznej, można powiedzieć, że sytuacja przedsta-

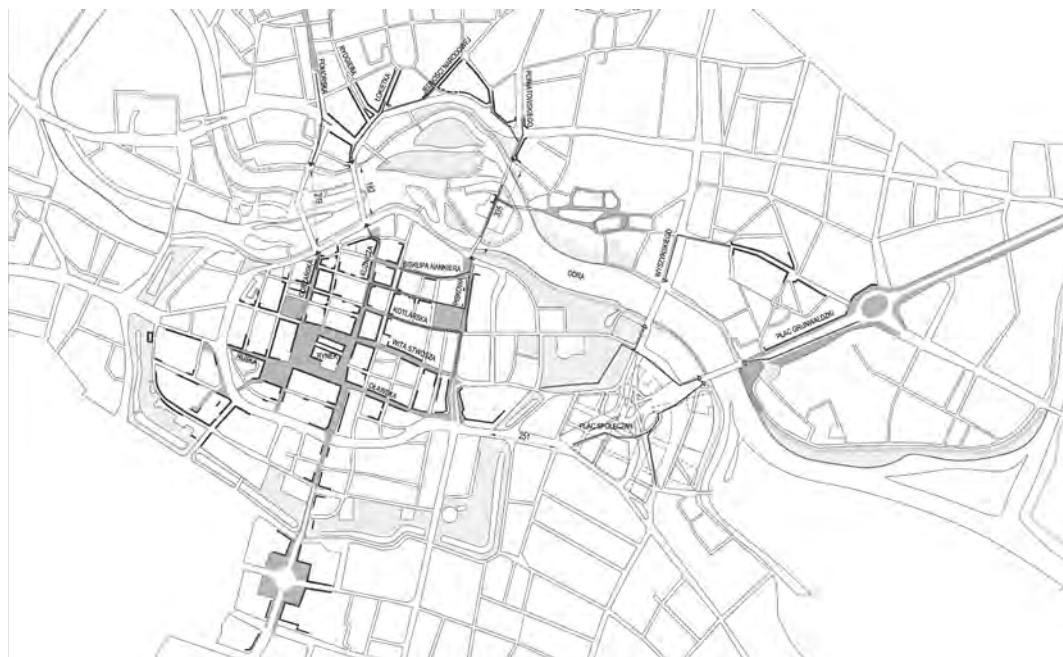
¹⁶ PPS, Inc., 2009, s. 28. Oprócz wymienionych poniżej trzeba tu przede wszystkim wskazać na prace amerykańskiego urbanisty Williama H. Whyte'a i organizacji Project for Public Space. Doświadczenia PPS z przebadania ponad tysiąca miejsc publicznych na całym świecie zostały zebrane w publikacji *Jak przetworzyć Miejsce. Podręcznik kreowania udanych przestrzeni publicznych*.

¹⁷ Wejchert K., 1984, s. 159.

¹⁸ Wejchert K., 1984, s. 171–184.

¹⁹ Gehl J., 1980, s. 12.

wia się dużo gorzej²⁰. Poza strefą Rynku i przyległymi przestrzeniami (ulica Świdnicka, plac Solny) niewiele skłania do zatrzymania i pozostania. Wpływ na to, oprócz aranżacji (forma pierzei, meble miejskie), ma przede wszystkim proponowana słaba oferta programowa.



Ryc. 5. Analiza układu przestrzeni ulic handlowych.
Źródło: opracowanie własne.

6. Funkcja / preferowane usługi

Jak ważna jest oferta i w jaki sposób może ożywić miejsce?

Analiza dokumentów planistycznych w różnych krajach pokazuje, że nacisk kładzie się tam na odpowiedni dobór funkcji, a służą temu precyzyjne zapisy. W klasyfikacji angielskiej²¹ wyróżnione są dwie grupy usług: A1 – handel detaliczny oraz A3 – restauracje²², które wzmacniają oddziaływania ulic handlowych (centrów). Jednak najważniejsze jest to, że w planach dla poszczególnych rejonów miast ustalane są minimalne udziały procentowe tych grup i maksymalne pozostałych²³ bądź całkowite zakazy.

²⁰ Dziubiński D., 2014, s. 420–425.

²¹ The Town and Country Planning (Use Classes) Order 1987. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/1987/764/contents/made>.

²² Do niedawna w tej grupie dopuszczano restauracje typu fast food, jednak usunięto je ze względu na ich specyfikę, niepowodującą zatrzymywania się ludzi w przestrzeni. URL: <http://www.islington.gov.uk/publicrecords/library/Planning-and-building-control/Information/Advice-and-information/2012-2013/%282012-08-09%29-Local-Shopping-Area-healthchecks-2012.pdf>.

²³ Na przykład plan dla Islington ustawia udział takich funkcji do poziomu maksymalnie 30%. URL: <http://www.islington.gov.uk/publicrecords/library/Planning-and-building-control/Information/Advice-and-information/2012-2013/%282012-08-09%29-Local-Shopping-Area-healthchecks-2012.pdf>.

W Stanach Zjednoczonych wiele miast, a także lokalnych społeczności, wprowadza strategię dla rozwijania miejskich przestrzeni handlowych, w których za najbardziej istotne w kreowaniu dobrych miejsc handlowania uznawane jest wymieszanie trzech panujących kategorii towarów i usług²⁴: NG&S category (Neighborhood Goods & Service) – stoiska ze świeżymi produktami, apteki, kwaciarnie, pralnie chemiczne, salony manicure, które ogólnie mają podobne wymagania), F&B (Food & Beverage – restauracje, kawiarnie, bary i kawiarnie) oraz GAFO (General Merchandise, Apparel, Furnishings, and Other) – sklepy sprzedające bagaż, elektronikę, odzież i książki. Podobnie poszczególne udziały rozpatruje się w całości układu ulicy. Jak pokazuje długoletnia praktyka, w obu krajach takie udziały decydują przede wszystkim o charakterze ulicy i są warunkiem powodzenia lub upadku²⁵.

Stosunkowo niedawno kwestię doboru funkcji, do tej pory rozwiązywaną na zasadach czysto rynkowych, częściowo za sprawą dyskusji społecznej lub troski handlowców, zaczęto rozważać w szerszym kontekście. Raport banku Paribas wskazuje Wrocław jako przykład miasta, w którym podobne decyzje również są zapisywane w planach miejscowych, a jest to wyjątek w skali kraju. Jednak dokładna analiza stosowanych zapisów pokazuje, że taka polityka ma szczątkowy wymiar i odnosi się jedynie do ograniczeń funkcji, nie dotykając w ogóle sfery preferowanych usług²⁶, a przede wszystkim do kreowania charakteru ulicy. Niekorzystne są również przykłady stosowania w przetargach na lokale miejskie wymogów, które odgórnie narzucają formę działalności, dostosowując ją do scenariusza wymyślonego przez urzędników²⁷. Ogólnie brakuje rozpatrywania ulicy w ujęciu całościowym, łączącym potrzeby i charakter miejsca²⁸.

Taka sytuacja widoczna jest w analizie rozłożenia pierzei z usługami handlowymi (ryc. 6). Ciągi usług o mocnym oddziaływaniu są nieliczne, większość pierzei wypełnionych jest przypadkowymi złoženiami. Brak jest zwartości, koncentracji, nasycenia sklepami i lokalami gastronomicznymi, nieliczne atrakcyjne punkty gubią się w długości ulicy.

Wyjątek stanowią pierzeje rynkowe, gdzie duża koncentracja gastronomii tworzy ciągi miejsc przyciągających ludzi (szczególnie w miesiącach ciepłych, pozwalających na konsumpcję w ogródkach), co przez efekt złożenia tworzy dużą wartość społeczną.

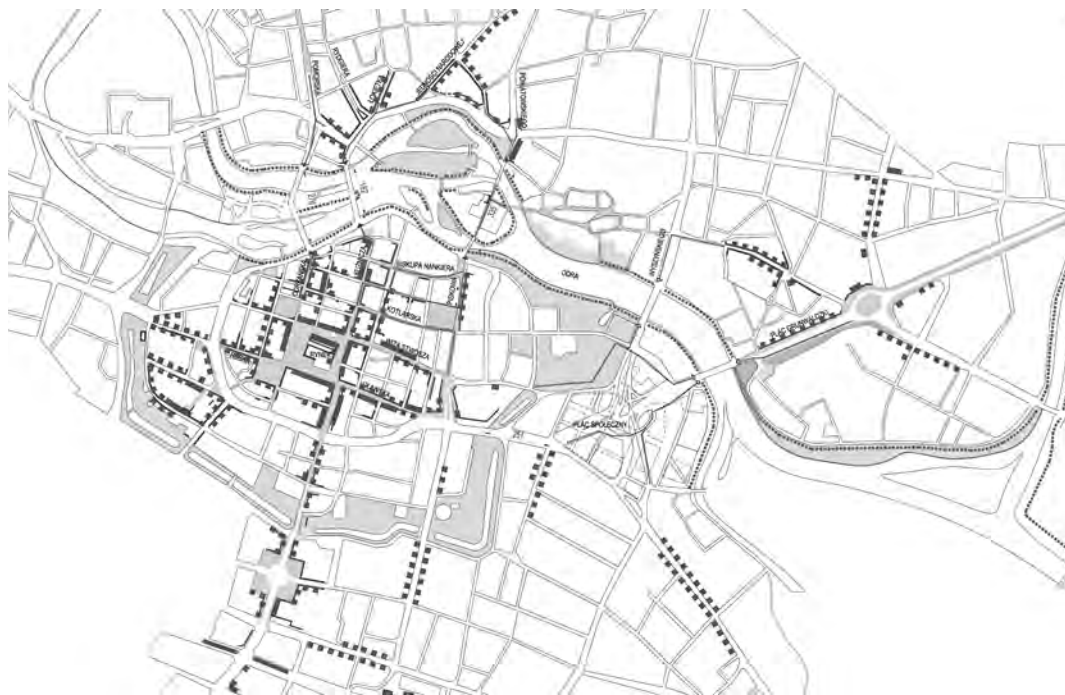
²⁴ Takie kategorie stosowane są w strategiach rozwoju ulic handlowych wielu miast amerykańskich, np. Upper Georgia Avenue, Great Streets Redevelopment Plan, Washington DC. URL: <http://www.anc4b.info/Final.pdf>.

²⁵ Arnold H., McCandless J., 2014, s. 17.

²⁶ Przykładem jest ulica Świdnicka, na temat której od paru lat trwa dyskusja w mediach. Zainteresowani są przede wszystkim przedsiębiorcy, którym w oczywisty sposób zależy na przyprawie klientów. W maju tego roku grupa urzędników i handlowców udała się do Berlina w celu zdobycia doświadczeń, jakie ma świetnie działająca Friedrichstrasse. Jednak jak na razie nie ma żadnych informacji na ten temat. Na stronie Biura Rozwoju Gospodarczego Urzędu Miejskiego we Wrocławiu, prowadzącego działania, nie ma żadnej informacji. URL: <http://www.wroclaw.pl/przedsiębiorcy-podejmują-temat-ożywienia-swidnickiej>.

²⁷ Mam tu na myśli lokale przy ulicy Włodkowica, w których najemcy zobowiązani byli do prowadzenia kawiarni połączonych z księgarniami. URL: http://www.zzk.wroc.pl/images/stories/lokalne_uzytkowe/przetargi/Ogloszenia_2011/og_7-11_Wodkowica_11_P.pdf.

²⁸ Silberberg S., 2013. Całościowe podejście oznacza tworzenie miejsca [ang. placemaking].



Ryc. 6. Analiza rozłożenia pierzei z usługami handlowymi.
Źródło: opracowanie własne.

7. Żyjące ulice handlowe

Jakie warunki muszą być spełnione, żeby ulica handlowa była przestrzenią przyciągającą ludzi?

Dla omówienia tego zagadnienia przywołam doświadczenia amerykańskiego kolektywu specjalistów *Streetsense* zajmujących się m.in. doradztwem lokalnym społecznościom, dzielnicom, miastom w kreowaniu sprawnie działających ulic handlowych. Opracowana przez nich analiza najlepiej działających ulic handlowych na świecie zbiera we wnioskach szereg parametrów niezbędnych do osiągnięcia celu, jakim jest wartość ekonomiczna. To pragmatyczne podejście przekłada się na to, czy miejsce będzie tętniące życiem, czy nie.

Badane parametry dotyczą takich zagadnień, jak zarządzanie przez organizacje kupieckie lub non-profit (zapewniające kierownictwo), lokalizacja w historycznej dzielnicy, jakość i podatność handlowa lokali, warunki przestrzenne ulicy, bezpieczeństwo, zainteresowanie inwestycyjne w sektorze publicznym i prywatnym, oferta kulturalna i obywatelska przyciągająca ludzi, różnorodność oferty z naciskiem na typy funkcji (jak wyżej), zainteresowanie i udział wielkich sieci handlowych. Dodatkowo charakter ulicy – jej tematyczna zwartość i najważniejsze – widoczność miejsca (odpowiednie natężenie ruchu zapewniające potencjalnych klientów). Co ciekawe, w grupie 11 najważniejszych parametrów tylko

trzy dotyczą przestrzeni. Są to: dostępność parkingów lub komunikacji publicznej (niekoniecznie oba warunki razem), współczynnik *walk score* określający dostępność ruchu pieszego oraz szerokość chodnika.

Wynika z tego, że o powodzeniu ulic handlowych decydują w dużej mierze czynniki pozaprzestrzenne, jednak – jak zaznaczają autorzy – osiągnięcie i utrzymanie stanu ożywienia jest ciągle zmieniającym się celem²⁹. Chociaż każdy sprzedawca ocenia witryny inaczej, kategorie detaliczne mają wspólne wymogi dotyczące idealnej lokalizacji. Najważniejsze oczywiście jest to, czy klienci będą spędzać wystarczająco dużo czasu i wydawać wystarczająco dużo pieniędzy, aby ich biznes odniósł sukces³⁰.

We Wrocławiu (co również podkreślono w raporcie), rozbudza się coraz większe oddolne zainteresowanie ulicami handlowymi, jak np. w odniesieniu do ulicy Świdnickiej³¹. Jednak analiza poczynionych kroków pokazuje, że nie mają one charakteru spójnych, przemysłanych działań.

Można wskazać wiele dobrych przykładów żyjących ulic, wypełnionych tłumami ludzi przez cały dzień. Jednym z najbardziej znanych jest kopenhaski Stroget, handlowa ulica wyłączona z ruchu kołowego już w latach sześćdziesiątych. Dzisiaj łączy się z przyległymi ulicami w system atrakcyjnych, tłumnie odwiedzanych przestrzeni publicznych, w których można odnaleźć różne klimaty, powiązanych przez przestrzenie pośrednie – place. W porównaniu do Kopenhagi lub miast o mniejszej skali³², we Wrocławiu układ przestrzeni publicznych jest bardzo ograniczony, mniej zróżnicowany – prosty przebieg ulic, brak wyróżniających się miejsc atrakcyjnych (poza głównymi węzłami).

Próbując umieścić na mapie żyjące ulice, z trudem doszukujemy się przestrzeni, które równałyby się z przytoczonymi przykładami. Jak pokazuje analiza (ryc. 7), tłumnie odwiedzanym miejscem jest tylko Rynek, nawet na placu Solnym działa właściwie tylko jedna pierzeja i to słabo (a sytuację ratują tylko stragany z kwiatami). Ulica Oławska o największym potencjale handlowym jest właściwie tylko przejściem łączącym plac Dominikański z Rynkiem. Atrakcyjne wypełnienia pojawiają się na krótkich odcinkach, bez jakiegokolwiek spójności. Ulica Świdnicka zaczyna działać jako przedłużenie strefy Rynku, za przejściem podziemnym jest praktycznie pusta i ożywia się przy fosie (wejście do parku) i domu handlowym Renoma.

Mimo że w ostatnich latach aktywizują się kolejne przestrzenie, jak to dzieje się w rejonie ulic Antoniego i Włodkowica, lub na tyłach Rynku (ulica Więzienna, Kiełbasnicza na styku z placem Solnym) czy ulica Ofiar Oświęcimskich (w części przy ulicy Świdnickiej), to poszczególne przestrzenie publiczne funkcjonują jako niepowiązane fragmenty.

²⁹ Arnold H., McCandless J., 2014, s. 24. *Zmieniające się warunki jak np. zakupy przez internet zmieniają przyzwyczajenia konsumentów. Najlepiej funkcjonujące, ponadczasowe ulice mają wypracowane mechanizmy adaptowania się do zagrożeń zanim będzie za późno.*

³⁰ Arnold H., McCandless J., 2014, s. 263. *Innymi słowy: jak wielu potencjalnych może być klientów? ile średnio wydają? czy pasują do mojego profilu klienta? jaka jest cena, jakość i charakter otaczającej konkurencji detalicznej?*

³¹ Arnold H., McCandless J., 2014, s. 39.

³² Doskonałym przykładem jest Kolonia, gdzie rozbudowany układ ulic handlowych przyciąga ludzi przez cały dzień. URL: <http://www.koeln.de/koeln/einkaufen/zentrum/schildergasse>.

Źródło: opracowanie własne.

Wobec pojemnej definicji pojęcia przestrzeni publicznych, w rozpatrywaniu ich układu w mieście, celowe wydaje się skupienie na przestrzeniach, które tradycyjnie stanowiły o życiu miasta, na ulicach handlowych. Ich oferta decyduje o atrakcyjności danego miejsca, a tym samym o obecności bądź braku w nim ludzi. W prezentowanych analizach odwzorowany został stan faktyczny rozłożenia usług, według przytoczonej angielskiej i amerykańskiej klasyfikacji. Ich merkantylny charakter, powiązany z oczekiwaną funkcją ulicy, daje precyzyjne, wymierne wartości oceny sposobu działania przestrzeni miejskich.

Ciągłość układu budowana jest w zakresie aktywności koniecznych, przy ewidentnej słabości w zakresie aktywności wynikowych (społecznych). Brak jest aranżacji prospołecznych, które przyciągałyby mieszkańców i tworzyłyby codzienną aktywność w przestrzeniach miejskich. Oferta programowa ulic jest przypadkowa i niespójna, co wynika

ze słabości a raczej braku zarządzania na poziomie poszczególnych rejonów i przestrzeni. Miasto nie ma całościowej polityki w zakresie przestrzeni publicznych. Wrocław wygrywa na efekcie turystycznym, a to nie skłania do zmiany podejścia³³.

Obecny model przestrzeni publicznych jako wynik okresu transformacji, podobny właściwie we wszystkich dużych polskich miastach, wydaje się naturalny i nieunikniony. Jakże są zatem możliwości zmiany takiej sytuacji? Jako przedłużenie ciągu moich badań proponuję szukanie odpowiedzi na trzy pytania, które są – według mnie – kluczowe dla tego dylematu:

1. Czy podnoszona przeze mnie ciągłość układu tych przestrzeni w ujęciu tradycyjnym może być przywrócona lub stworzona na nowo?
2. Czy wobec ograniczeń wynikających z konkurencji centrów handlowych oraz nowego modelu zakupów, a także w zderzeniu z niską zamożnością społeczeństwa, omawiane przestrzenie ulic handlowych są w stanie się wypełnić?
3. Czy warto zmienić politykę wobec przestrzeni publicznych?

Literatura

- Arnold H., McCandless J., 2014. DC Vibrant retail Streets Toolkit, Streetsense, Bethesda.
- Biegański L., Buczek G., Gzell S., Kowalewski A., Markowski T., Cichy-Pazde E., 2009. Karta Przestrzeni Publicznej. W: URL: http://www.tup.org.pl/download/2009_0906_KartaPrzestrzeniPublicznej.pdf.
- Gehl J., 1980. Life Between Buildings, København.
- Goncerzewicz M., Lose M., 2014. Tekst ukaże się w monografii – D. Dziubiński (red.), Przestrzeń publiczna Wrocławia.
- Dziubiński D., 2014. Miasta bez idei. W: M. Madurowicz (red.), Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej. WUW, Warszawa.
- Dziubiński D., 2014. The Odra River scenarios. W: Proceedings of the 50th ISOCARP Congress. Gdynia, Poland, 23–26 September 2014, Urban Transformations: Cities and Water. ed. Brandeis A., Isocarp, Hague.
- Knap J., Staniszevska A., 2014. Ulice handlowe: analiza, strategia, potencjał. Perspektywy rozwoju ulic handlowych w 8 największych miastach w Polsce. Polska Rada Centrów Handlowych. BNP Paribas Real Estate, Warszawa.
- Plan nr 372 Uchwała nr XLV/1366/10 z dnia 21 stycznia 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu zespołu urbanistycznego Centrum w rejonie placu Społecznego we Wrocławiu.
- PPS, Inc., 2009. Jak przetworzyć miejsce. Podręcznik kreowania udanych przestrzeni publicznych. Project for Public Spaces Inc. Wydanie polskie – Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków.
- Silberberg S., 2013. Places in the Making. How placemaking builds places and communities. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- Wejchert K., 1984. Elementy kompozycji urbanistycznej. Arkady, Warszawa.
- URL:
http://www.google.pl?url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CClQFjAB&url=http%3A%2F%2Fbnpparibasmedia.pl%2Ffile%2Fattachment%2F612139%2F9b%2Fulice-handlowe-maj-2014-raport.pdf&ei=Q_xTVP3XL8_jaOhtgLGn&usq=AFQjCNHQ6IIGUldcGLGMRG2kRDVVoqG-AVw&sig2=ToFGhmDzcz8LCws2aF5EOw&bvm=bv.78677474,d.d2s
http://g.ekspert.infor.pl/p/_dane/akty_pdf/U70/2014/75/2049.pdf#zoom=90
<http://www.tuwroclaw.com/wiadomosci,dutkiewicz-we-wroclawiu-beda-3-centra-miasta,wia5-3266-3535.html>

³³ Przeciwnie, wszelkie imprezy masowe lokalizowane są najchętniej na Rynku, co zmienia charakter przestrzeni publicznej z miejskiej w eventową. URL: http://czat.onet.pl/1654368,1,0,euro_2012_we_wroclawiu,archiwum_dyskusji.html.

<http://www.wroclaw.pl/festiwal-piwa-na-stadionie-wroclaw>
<http://www.fakt.pl/tag/przystanek-stadion-wroclaw>
<http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,15888767.html>
<http://wroclaw.doba.pl/?s=subsite&id=2462&mod=230>
<http://www.oferty.net/komercyjne-na-wynajem-duzy-ruch-piesznych-wroclaw-stare-180m2-10000-pln-ba,1503589768>
<http://www.legislation.gov.uk/uksi/1987/764/contents/made>
<http://www.islington.gov.uk/publicrecords/library/Planning-and-building-control/Information/Advice-and-information/2012-2013/%282012-08-09%29-Local-Shopping-Area-healthchecks-2012.pdf>
<http://www.anc4b.info/Final.pdf>
<http://www.wroclaw.pl/przedsiębiorcy-podejmują-temat-ożywienia-swidnickiej>
<https://www.downtowndevelopment.com/pdf/Vibrant%20Streets%20Toolkit%20F.pdf>
http://www.zzk.wroc.pl/images/stories/lokale_uzytkowe/przetargi/Ogloszenia_2011/og._7-11_Wodkowica_11_P.pdf
<http://www.koeln.de/koeln/einkaufen/zentrum/schildergasse>
<http://dusp.mit.edu/cdd/project/placemaking> IngSusan Silberberg
http://czat.onet.pl/1654368,1,0,euro_2012_we_wroclawiu,archiwum_dyskusji.html

Consistency of the public spaces of Wrocław

Summary: In the text I analyze public spaces in Wrocław for consistency of the whole system throughout the city and the center. The subject of my interest are urban spaces with a high concentration of services and people (reflexive relationship), thus translating the attractiveness of these places. The presented analyses copy actual state of distribution of services, as quoted in English and American classification. Their mercantile character, associated with the expected function of the street, gives a precise, measurable value assessment of the operation of urban spaces.

Keywords: city center, public space, retail street.

dr inż. arch. Dariusz Dziubiński
Politechnika Wrocławska
Wydział Architektury
Zakład Urbanistyki
ul. Prusa 53/55
50-317 Wrocław
dariusz.dziubinski@pwr.wroc.pl

Izabela Durecka
Uniwersytet Łódzki

Tereny zieleni w mieście dziś i jutro, ze szczególnym uwzględnieniem parków miejskich

Streszczenie: Udział terenów zieleni w obszarach miejskich oraz dostęp do nich są jednymi z podstawowych wyznaczników jakości życia w mieście. Zieleń powinna stanowić spójny i ciągły system mający swą kontynuację poza granicami miasta. Park miejski jest najpowszechniej występującym terenem zieleni w mieście. Powinien być sytuowany głównie wśród zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, ale także jednorodzinnej. Park powinien być również właściwie zagospodarowany oraz wykorzystywany (np. organizacja festynów). Kierunki kształtowania terenów zieleni w opracowaniach planistycznych powinny być ujmowane bardziej szczegółowo niż obecnie.

Słowa kluczowe: tereny zieleni, park miejski, zagospodarowanie, struktura funkcjonalno-przestrzenna, planowanie przestrzenne.

1. Wstęp – dlaczego tereny zieleni są istotne w przestrzeni miasta

Mówiąc o terenach zieleni, należy na początku uzmysłowić sobie, jak ważne są one dla nas w dzisiejszym świecie. Otóż źródłem ukształtowania naszej współczesnej cywilizacji, przestrzeni, miast itp. oraz środowiskiem, z którego wywodzi się człowiek, jest natura/przyroda. Właśnie w drodze ewolucji przez naturę, która była początkowo wolną, otwartą i niezagospodarowaną przestrzenią, została ukształtowana istota ludzka. Zatem potrzeba kontaktu człowieka z naturą jest uwarunkowana genetycznie i jest jego cechą wrodzoną. Dopiero z czasem człowiek zaczął intensywnie korzystać z dóbr przyrody i przekształcać ją zgodnie ze swoimi potrzebami, czego wynikiem jest współczesna cywilizacja (Kosmala 2008).

Psychologowie i ekolodzy, na podstawie wielu badań, sformułowali teorię biofilii, nazywaną także ekopsychologią, według której dążenie do spędzania czasu wśród zieleni jest zjawiskiem naturalnym i stanowi podstawową biologiczną potrzebę ludzką. Ponadto, pierwotne, naturalne otoczenie człowieka (w tym zieleń) genetycznie wywołuje w nim pozytywne fizjologiczne i psychologiczne reakcje oraz wytwarza poczucie spokoju i zadowolenia. Dlatego też pragniemy przebywać w otoczeniu zieleni, dobrze się w niej czujemy, lubimy ją obserwować i na nią patrzeć, a gdy jesteśmy zdenerwowani – intuicyjnie wybieramy się np. do parku, by się wyciszyć, odprężyć, zyskać więcej energii i harmonii wewnętrznej (Kosmala 2008).

W związku z powyższym rola zieleni zawsze była, jest i będzie bardzo istotna dla człowieka. Ważne jest więc utrzymywanie terenów zieleni, dbanie o nie i ich właściwe kształtowanie. Tym bardziej, że obecnie żyjemy w świecie zurbanizowanym. Ponad 3,7 mld osób (tj. 52,6% ludności świata¹) żyje w miastach i według prognoz liczba ta będzie w dalszym ciągu wzrastać². To z kolei wiąże się z zawłaszczaniem przez ludzi kolejnych niezagospodarowanych dotychczas przestrzeni np. pod zabudowę mieszkaniową czy też realizację infrastruktury – drogi, parkingi itp. (skutek wzrostu liczby użytkowanych samochodów).

O tym, że zieleń odgrywa ważną rolę w przestrzeni miejskiej, wiadomo od dawna. Około 40 lat temu K. Wejchert pisał: *Tereny zielone w urbanistyce współczesnej są jednym z zasadniczych ogniw kompozycji przestrzennej, a w nadchodzącym okresie urbanizacji świata znaczenie ich będzie wzrastało. Rozwój aglomeracji miejskich, zagęszczenie sieci osadniczej, a także hasło ochrony środowiska człowieka każą zwrócić na nie jak największą uwagę* (Wejchert 1984).

Tereny zieleni pełnią w mieście różnorodne funkcje, które bardzo rzadko występują oddzielnie i zwykle uzupełniają się wzajemnie. Czasem jednak pozostają ze sobą w konflikcie (Kałamucka, Kozieł 2005). Wśród najważniejszych funkcji należy wymienić przyrodnicze/biologiczne/ekologiczne, przestrzenne, społeczne, gospodarcze/ekonomiczne i kulturowe. Z uwagi na charakter artykułu więcej uwagi należy zwrócić na funkcje przestrzenne. Tereny zieleni są bowiem elementem struktury funkcjonalnej miasta, a dobrze skomponowane – dodają wiele walorów plastycznych wszelkim terenom, np.: osiedlom miejskim, trasom turystycznym, terenom produkcji rolniczo-ogrodniczej (Oleksiejuk 2005). Ponadto, kształtują one układy urbanistyczne i zwykle wprowadzają ład przestrzenny, oddzielają tereny o różnych funkcjach zagospodarowania, stanowią element zagospodarowywania wielu stref ochronnych lub też są wykorzystywane do rekultywacji terenów zdegradowanych. Tereny zieleni są także składową przestrzeni publicznych oraz systemu ekologicznego miasta, głównie korytarzy ekologicznych będących korytarzami przewietrzającymi miasto (Bernaciak 2005). Przyjmuje się również, że tereny zieleni zwiększają bezpieczeństwo jazdy (Oleksiejuk 2005) i zmniejszają liczbę wypadków. Odpężeniu kierowcy służy przyjazny krajobraz redukujący stres, zwiększający czujność i uwagę (Gies 2006). Tereny zieleni w ramach funkcji przestrzennych pełnią również funkcję estetyczną (krajobrazową, plastyczną, artystyczną), ponieważ zieleń wpływa na formowanie się estetycznego, specyficznego i indywidualnego krajobrazu miasta i na kształtowanie jego oblicza, stanowiącego ozdobę przestrzeni miejskiej. Dodatkowo nadaje jej prestiżu i reprezentacyjności, wprowadza urozmaicenie i koloryt do miasta poprzez dużą zmienność sezonową – różne barwy liści w poszczególnych porach roku (Kasińska, Sieniawska-Kuras 2009) czy nieustanne zmiany cech zewnętrznych roślin w okresie wegetacji (Bartosiewicz 1986). Stwarza też wyraźny kontrast z zabudową miejskich ulic, dodaje godności reprezentacyjnym budynkom (Kasińska, Sieniawska-Kuras 2009), istotnie podkreśla cechy plastyczne obiektów architektonicznych swoją formą, kolorem i strukturą (Oleksiejuk 2005). Tworzy również ciekawe wnętrza

¹ http://search.worldbank.org/quickview?name=Urban+population&id=SP.URB.TOTL&type=Indicators&cube_no=2&qterm=people; 10 sierpnia 2013 r.

² <http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>, Urban Population, 1950–2050; 10 sierpnia 2013 r.

(Kasińska, Sieniawska-Kuras 2009) i kształtuje architekturę krajobrazu (Malczyk 2005). Funkcja estetyczna zieleni polega na osłanianiu i maskowaniu np. wielkich składowisk, zabudowy przemysłowej, magazynów, szop, zapleczy gospodarczych przy obiektach użyteczności publicznej oraz innych nieestetycznych elementów i obiektów szpecących (Oleksiejuk 2005). Należy jednak pamiętać, że roślinność może również przyczynić się do ograniczenia lub uniemożliwienia uzyskania wartości dekoracyjnych i estetycznych, np. na skutek obecności roślin zwiędniętych, zasychających, porażonych przez choroby lub w określonych okresach ich rozwoju (Bartosiewicz 1986). Ostatnią spośród wymienionych funkcji przestrzennych jest funkcja ochronna (Malczyk 2005) – techniczna (Oleksiejuk 2005) – polegająca na stwarzaniu przez zieleni różnego rodzaju osłon. Jest to ochrona przed nadmiernym promieniowaniem słonecznym, wiatrem, kurzem, pyłem, dymem i wylęgami. Tłumi też hałas (Łukasiewicz 2006), ogranicza wibrację, daje schronienie zwierzętom, chroni przed erozją (Malczyk 2005). Może także stanowić ochronę przeciwpożarową i przed dużą ilością śniegu (Oleksiejuk 2005).

2. Tereny zieleni – definiowanie pojęcia

Mówiąc o terenach zieleni, często mylimy to pojęcie z terenami zielonymi. To ostatnie określenie dotyczy terenów mających kolor zielony.

Tereny zieleni definiowane są według ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (art. 5 p. 21) jako *tereny wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, znajdujące się w granicach wsi o zwartej zabudowie lub miast, pełniące funkcje estetyczne, rekreacyjne, zdrowotne lub osłonowe, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe oraz cmentarze, a także zieleni towarzyszącą ulicom, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom oraz obiektom kolejowym i przemysłowym*. Inna definicja określa je jako *teren otwarty, pokryty roślinnością wysoką, średnio wysoką i niską, świadomie komponowany, spełniający zazwyczaj wielofunkcyjne zadania w zakresie ochrony oraz kształtowania środowiska i klimatu, pełniący funkcje społeczno-usługowe na rzecz mieszkańców*. Tereny zieleni występują w obszarach zurbanizowanych jako *miejskie tereny zieleni i wypoczynku lub na terenach ekstensywnych, związane wówczas z wiejską siecią osadniczą, terenami produkcyjnymi, rejonami wypoczynku cotygodniowego i okresowego* (Piątkowska 1983). Według kolejnej definicji tereny zieleni to *środowisko ukształtowane przede wszystkim za pomocą roślinności, odpowiednio zorganizowane pod względem funkcjonalnym oraz przestrzennym, sprzyjające różnorodnym formom wypoczynku* (Oleksiejuk 2005).

Parki publiczne wraz z pasmami parkowymi i ogrodami stanowią elementy podstawowej grupy w całym systemie terenów zieleni. Najistotniejszym ich celem jest zapewnienie człowiekowi kontaktu z przyrodą, w formie najbardziej dostępnej i odpowiedniej dla każdego. Ponadto są one podstawą współżycia społecznego i tłem dla wypoczynku, zabawy, sportu, ruchu na świeżym powietrzu, rozrywki i innych zajęć mających na celu rozwój każdej jednostki społecznej (dziecka, młodzieży, dorosłych, ludności całego miasta lub jego części itd.). Park musi być odpowiednio rozplanowany z przestrzeniami, które tworzą

środowiska ciszy, spokoju, skupienia i kontemplacji przyrody, ale zarazem z przestrzeniami skupiającymi dźwięki oraz głosy i śmiechy ludzi w jednym miejscu, przy czym te drugie muszą być umiejscowione w odpowiedniej odległości od tych pierwszych, by nie zakłócały wypoczynkowych części parku. Bardzo istotne w zagospodarowaniu parków jest również gęstość dróg i ścieżek spacerowych oraz liczba i usytuowanie ławek. W parku publicznym mogą być umieszczane również wesołe miasteczka lub też pojedyncze huśtawki, karuzele i inne obiekty rozrywkowo-rekreacyjne (Tołwiński 1963).

3. Kształtowanie terenów zieleni w mieście jako element polityki przestrzennej

Kształtowanie terenów zieleni jest elementem polityki przestrzennej i zadaniem własnym gminy, o czym jest mowa w Ustawie o samorządzie gminnym (art. 7 ust. 1 p. 1, 10 i 12). *Zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym, w szczególności, realizacja zadań związanych z ochroną środowiska i przyrody, z kulturą fizyczną i turystyką, w tym z terenami rekreacyjnymi i urządzeniami sportowymi oraz kształtowanie zieleni gminnej i zadrzewień, jak również dbałość o ład przestrzenny.* Narzędziami pomocnymi przy realizacji zadań własnych gminy są studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium uikzp) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp), które określają lokalne zasady i warunki zagospodarowania przestrzennego, w tym kształtowania terenów zieleni.

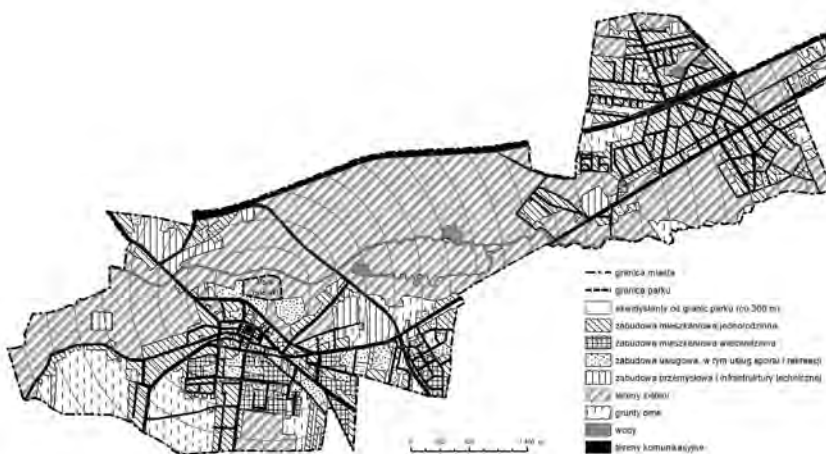
Do obowiązkowego umieszczania w studium uikzp zapisów dotyczących kształtowania zieleni obligują nas dwa dokumenty: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uikzp gminy. W obu dokumentach nie ma jednak mowy bezpośrednio o terenach zieleni, lecz o tym, że w *studium powinny być uwzględnione uwarunkowania wynikające m.in. z wymogów ochrony przyrody oraz obszary i zasady ochrony przyrody i jej zasobów* (art. 10 ust. 1 p. 3 i ust. 2 p. 3 ustawy o pizp), a także *ustalenia dotyczące m.in. zasad ochrony przyrody* (§ 6 p. 3 rozporządzenia). Nie ulega wątpliwości, że tereny zieleni w mieście są elementem przyrody.

W przypadku miejscowych planów również obligują nas dwa dokumenty. Jest to cytowana wyżej ustawa o pizp, a także rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp. Pierwszy dokument zobowiązuje do wskazania w zależności od potrzeb w miejscowym planie granic terenów rekreacyjno-wypoczynkowych (art. 15 ust. 3 p. 5 ustawy), a co za tym idzie również sporządzenie dla tych terenów odpowiednich ustaleń/warunków zagospodarowania. Zgodnie z ust. 3 p. 5 lit. a załącznika nr 6 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, do terenów rekreacyjno-wypoczynkowych należą m.in. różne formy terenów zieleni niezajęte pod budynki, tj. tereny ośrodków wypoczynkowych, tereny zabaw dziecięcych, plaże, urządzone parki, skwery, zieleńce (poza pasami ulic), tereny sportowe: stadiony, boiska sportowe, skocznie narciarskie, tory saneczkowe, strzelnice sportowe, kąpieliska itp., tereny spełniające funkcje rozrywkowe: lunaparki, wesołe miasteczka itp., ogrody zoologiczne i botaniczne, tereny zieleni nieurządzonej niezaliczone do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych. Drugi dokument (Rozporządzenie

Ministra Infrastruktury dotyczące zakresu studium uikzp gminy) obliuguje do wskazywania wyznaczonych w planie terenów zieleni jako przestrzeni publicznych oraz ustalania zasad umieszczania zieleni w przestrzeni publicznej (§ 3 p. 5).

4. Tereny zieleni w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miasta Łask i Koluszki

Miasto Łask położone jest w województwie łódzkim, w powiecie łaskim i należy do aglomeracji łódzkiej. Posiada powierzchnię 15,33 km² i 18 202 mieszkańców, co daje średnią gęstość zaludnienia 1 187 os./km². Miasto Łask złożone jest z dwóch jednostek osadniczych, tj. Łasku i Kolumny i tym samym nie tworzy jednego, zwartego organizmu. Obie jednostki oddzielone są od siebie rozległą doliną rzeki Grabi oraz terenami leśnymi. Struktury funkcjonalno-przestrzenne tych osad wynikają z ich odrębnego rodowodu historycznego. Mianowicie Kolumna powstała w XIX wieku na planie o założeniu osiowo-promienistym. Jej rozwój nastąpił w okresie międzywojennym. Ze względu na wyjątkowe walory klimatyczno-krajobrazowe jednostka ta z założenia miała pełnić funkcje wypoczynkowe, jednakże rozwój budownictwa jednorodzinnego w okresie powojennym zaciera te walory wypoczynkowe. W przypadku jednostki osadniczej Łask, centralną część stanowi zwarta zabudowa śródmiejska o zabytkowym układzie z rynkiem. Następnie zabudowa ta przechodzi w rozproszoną zabudowę jednorodziną. Obu rodzajom towarzyszy zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, a uzupełnieniem funkcji mieszkaniowych są tereny zabudowy usługowej. W jednostce tej znajdują się również dwie dzielnice składowo-przemysłowe usytuowane na zewnątrz zabudowy mieszkaniowej, przeważnie na obrzeżach miasta (ryc. 1 i tab. 1).



Ryc. 1. Struktura użytkowania gruntów w mieście Łask.

Źródło: opracowanie własne.

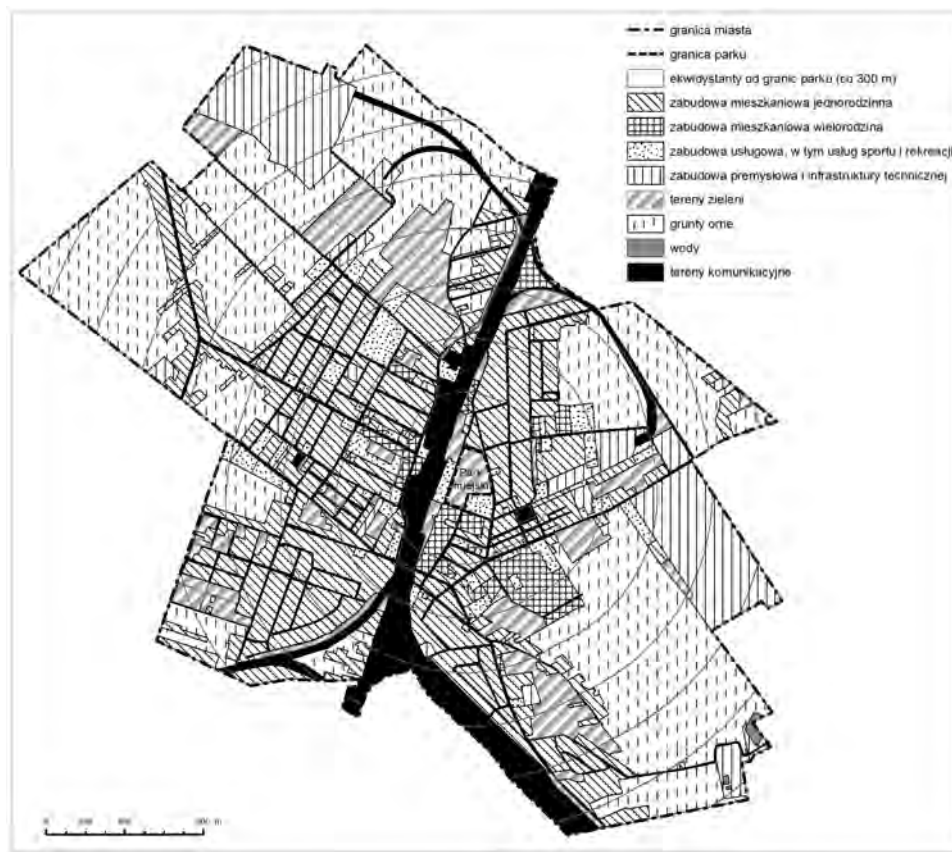
Tab. 1. Struktura użytkowania gruntów w mieście.
Źródło: opracowanie własne.

Użytkowanie gruntów	Łask (% powierzchni miasta)	Koluszki (% powierzchni miasta)
tereny zieleni, w tym park miejski	43,97% 0,46%	8,58% 0,50%
zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna	18,46%	26,49%
zabudowa wielorodzinna	2,92%	2,91%
zabudowa usługowa i usług sportu	4,97%	4,07%
zabudowa przemysłowa i infrastruktury technicznej	4,16%	10,27%
tereny komunikacyjne	12,37%	11,81%
grunty orne	11,76%	35,76%
wody	1,39%	0,11%
	100%	100%

Tereny zieleni w Łasku stanowią aż 44% powierzchni miasta, z czego największą część zajmują rozległe obszary łąk, pastwisk i naturalnej zieleni nieurządzonej, zlokalizowane wzdłuż rzeki Grabi, a także lasy. W mieście znajdują się również dwa ogrody działkowe o łącznej powierzchni 18,46 ha oraz dwa cmentarze o łącznej powierzchni 8,36 ha. Warto zauważyć, że na każdą jednostkę osadniczą (Łask, Kolumna) przypada jeden cmentarz i jeden zespół ogrodów działkowych. W składzie terenów zieleni w Łasku znajduje się także park miejski o powierzchni 7,76 ha. Jest to park imienia Rodu Łaskich wpisany do rejestru zabytków oraz do wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków. Tworzy on wraz z pozostałymi terenami zieleni ciągły i spójny system mający swoją kontynuację poza granicami administracyjnymi miasta (ryc. 1).

Miasto Koluszki położone jest w województwie łódzkim, w powiecie łódzkim wschodnim i również należy do aglomeracji łódzkiej. Posiada powierzchnię 9,90 km² i 13 399 mieszkańców, co daje średnią gęstość zaludnienia 1 353 os./km². Miasto Koluszki podzielone jest na część wschodnią i zachodnią, a osią podziału są linie kolejowe. W centrum miasta skupiona jest zabudowa mieszkaniowa i usługowa, zaś zabudowa przemysłowa i infrastruktury technicznej znajduje się na obrzeżach miasta. Funkcje mieszkalne skoncentrowane są w zwartych osiedlach (ryc. 2 i tab. 1).

Tereny zieleni w Koluszkach stanowią tylko 8,6% powierzchni miasta. Głównie są to obszary łąk, pastwisk i naturalnej zieleni nieurządzonej, nierównomiernie rozproszone w przestrzeni miasta. Ponadto, w mieście zlokalizowane są dwa ogrody działkowe o łącznej powierzchni 3,08 ha, jeden cmentarz o powierzchni 3,93 ha oraz tereny leśne o łącznej powierzchni 6,78 ha. W składzie terenów zieleni w tym mieście znajduje się także park miejski o powierzchni 5,04 ha. Nie tworzy on wraz z pozostałymi terenami zieleni ciągłego i spójnego systemu, mającego kontynuację poza granicami administracyjnymi miasta (ryc. 2), jak to jest w Łasku.



Ryc. 2. Struktura użytkowania gruntów w mieście Koluszki.

Źródło: opracowanie własne.

5. Parki miejskie w przestrzeni miasta Łask i Koluszki

Parki w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miasta

Mieszkańcy miast powinni mieć zapewniony swobodny kontakt z terenami zieleni, których występowanie, zagospodarowanie i funkcjonowanie oraz dostępność bezpośrednio wpływa na jakość życia mieszkańców, także i przestrzeni miejskiej (Gadomska 2008). Tereny rekreacyjne, w zależności od rodzaju, powinny być w zasięgu dojścia pieszego, jazdy rowerem, wreszcie krótkich dojazdów środkami transportu publicznego (Ogłęcka 2010). Dostępność do otwartych terenów zieleni jest jedną z miar obowiązkowych wśród europejskich wskaźników zrównoważonego rozwoju. Należy rozumieć ją jako odległość miejsca zamieszkania od ogólnodostępnych terenów zieleni lub promień zasięgu działania tych terenów. Jest ona jedną z miar jakości życia w mieście, obok szeregu innych oddziaływań zmiennych w czasie i zróżnicowanych przestrzennie. Jako dostępność do terenów zieleni (tu parku) przyjęto strefę w promieniu 300 m od granic parku, co z uwzględnieniem krętości ścieżek i/lub chodników odpowiada odległości ok. 500 m (Ochmańska, Mruk-Wszalek 2012) i zalecanemu czasowi dojścia 10–15 min (Malczyk 2005; Ochmańska, Mruk-Wszalek 2012).

Tereny poza ekwidystantą 300 m to tereny położone poza pieszym dostępem do parku. W Łasku tereny te stanowią 96,2% powierzchni miasta. W przypadku mieszkańców zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej tylko 1,4% terenów o tej funkcji znajduje się w zasięgu pieszego dojścia do parku, zaś wielorodzinnej – jedynie 0,5%. Jednakże aby mieć pełny pogląd dostępu do parku, należy odnieść te wartości również do powierzchni miasta znajdującej się w strefie 300 m od granic parku. Nienawiązanie do powierzchni miasta zawartej w ww. strefie mogłoby stanowić błędne odczytanie wskaźników. Mimo iż wskaźniki mają niskie wartości, mogłyby stanowić przykładowo zagospodarowanie całej powierzchni znajdującej się w odległości 300 m od granic parku (100% powierzchni strefy). W przypadku strefy 300 m od granic parku miejskiego im. Rodu Łaskich, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej stanowią jedynie 6,56% jej powierzchni, a wielorodzinnej 0,38%. Pozostałą część stanowią głównie inne tereny zieleni (58,16% – zieleń związana z doliną rzeki Grabi), zabudowa usługowa (25,38%, w tym tereny Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji), a także w mniejszym udziale tereny komunikacyjne (6,01%), wody (2,68%), zabudowa przemysłowa (0,77%) oraz grunty orne (0,06%).

Po dokonaniu powyższych analiz można ocenić dostępność do parku. W tym przypadku oba wskaźniki przyjmują bardzo niskie wartości, co jest niekorzystne dla miasta i jego mieszkańców, ponieważ parki miejskie mają służyć mieszkańcom, być przez nich użytkowane, wpływać na podniesienie ich jakości życia, zatem powinny znajdować się w bezpośrednim zasięgu terenów zabudowy mieszkaniowej (zwłaszcza wielorodzinnej).

Najwięcej terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej znajduje się w strefie między 300 a 1800 m od granic parku (37,5% terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w mieście) oraz w strefie 3600 a 5400 m, tj. w drugiej jednostce osadniczej miasta – Kolumnie (47,1%). Najwięcej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej znajduje się w strefie 600–1200 m, bo aż 63,7%. W związku z tym mieszkańcy zabudowy wielorodzinnej, którzy nie mają prywatnych ogrodów, jak też jednorodzinnej, aby skorzystać z parku miejskiego, muszą poświęcić na dojście do niego od ok. 25 do 50 minut.

W Koluszkach, tereny poza ekwidystantą 300 m stanowią 94,2% powierzchni miasta. W przypadku mieszkańców zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 8,5% terenów o tej funkcji znajduje się w zasięgu pieszego dojścia do parku, zaś w przypadku zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – aż 25,5%. W strefie 300 m od granic parku miejskiego w Koluszkach tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej stanowią 39,15% powierzchni strefy, a tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – 12,83%. Pozostałą część stanowią tereny komunikacyjne (31,03% – głównie kolejowe) i zabudowa usługowa (11,07%), a także w mniejszym udziale tereny zieleni (5,81%) oraz zabudowa infrastruktury technicznej (0,11%). W strefie tej nie występują grunty orne oraz wody.

Najwięcej terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej znajduje się w strefie między 300 a 1200 m od granic parku (68,7% terenów w mieście). Najwięcej terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej znajduje się w strefie 300–600 m, bo aż 49,6% terenów o tej funkcji. W związku z tym mieszkańcy zabudowy wielorodzinnej, aby skorzystać z parku miejskiego, potrzebują na dojście do niego ok. 10–25 minut.

Zagospodarowanie i funkcjonowanie parków miejskich

Park miejski im. Rodu Łaskich został w 2011 r. zrewaloryzowany przy pomocy środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej w ramach zadania *Miasto przyjazne środowisku – rewaloryzacja Parku Miejskiego w Łasku w celu ochrony przyrody i kształtowania postaw ekologicznych*, które składało się z dwóch etapów. Etap pierwszy obejmował odnowienie drzewostanu, uzupełnienie roślinności niskiej i obsadzeń alejowych, wprowadzenie niewielkich grup drzew ozdobnych oraz pojedynczych, egzotycznych gatunków drzew i krzewów ozdobnych w rejonie ścieżki dydaktycznej, a także renowację trawników, przesłonięcie grupami krzewów betonowego ogrodzenia wzdłuż południowej granicy parku oraz przeprowadzenie licznych prac pielęgnacyjnych i porządkowych. Etap drugi (ochrona parku przed nadmierną i niekontrolowaną presją turystów) obejmował przebudowę ścieżek parkowych poprzez zmianę nawierzchni, wytyczenie ścieżki dydaktycznej i wyposażenie jej w tablice informacyjne oraz wykonanie drewnianych pomostów, a także wyposażenie parku w obiekty małej architektury, takie jak ławki czy kosze na śmieci, głównie w części zachodniej i środkowej parku. Część wschodnia parku, poprzez obecność pozostałości starorzecza, które było częścią lokalnego układu wodnego przed regulacją Grabi i skorygowaniem Pisi, posiada obecnie *dziki* charakter. Park posiada 6 wyznaczonych wejść, z czego 5 jest oznaczonych, przy czym w części zachodniej parku tablice i oznaczenia są nowe i w dobrym stanie technicznym, zaś w części wschodniej bywają stare i w bardzo złym stanie technicznym. Przy wschodnim i zachodnim wejściu do parku usytuowana jest również tablica z regulaminem parku miejskiego. W parku znajduje się także kamień z tablicą upamiętniającą miejsce, w którym dawniej znajdował się modrzewiowy dwór rodu Łaskich, zbudowany na przełomie XIV–XV wieku (spłonął w 1862 roku) i 7 pomników przyrody.

Użytkowanie parku jest niestety niewielkie. Zaobserwować można sporadyczne wykorzystanie przez rowerzystów, spacerowiczów, biegaczy, osoby wyprowadzające psy czy spacerujące z wózkiem.

Park miejski w Koluszkach został w ostatnich latach zrewitalizowany. Zadanie to zrealizowane zostało ze środków budżetu gminy, a obiekty małej architektury pojawiły się dzięki środkom finansowym z Unii Europejskiej. Nowe ławki i kosze na śmieci rozmieszczone są równomiernie w całym parku. Znajduje się tu również jeden stolik do gry w szachy. Park jest cały oświetlony. Nawierzchnia ścieżek również została odnowiona. W parku znajduje się także aleja oddziału partyzanckiego AK, przy której zlokalizowany jest kamień z tablicą upamiętniającą. Zlokalizowana jest również scena wraz z widownią oraz plac zabaw wyposażony w wiele obiektów zabaw dla dzieci. Posiada 17 ścieżek stanowiących wejścia do parku usytuowanych z różnych jego stron. Przy południowym wejściu umiejscowiona jest tablica z regulaminem placu zabaw oraz tablica ogłoszeń.

W parku można zaobserwować jego różnorodne i całoroczne użytkowanie. Wykorzystywany jest m.in. przez rowerzystów, spacerowiczów, biegaczy, osoby wyprowadzające psy, spacerujące z wózkiem, wypoczywające na ławkach, dzieci bawiące się na placu zabaw, osoby starsze grające w szachy lub karty, a także przez duże grupy osób – zwłaszcza podczas wydarzeń masowych organizowanych z wykorzystaniem sceny i widowni. Na co dzień park jest użytkowany przez osoby będące w różnym wieku. Mieszkańcy korzystają z niego indywidualnie albo w parach lub grupach.

6. Kierunki zmian dla parków miejskich w Łasku i Koluszkach

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łask, zatwierdzonego uchwałą nr L/481/14 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 12 lutego 2014 r., obszar parku włączony został do dwóch obszarów ochrony konserwatorskiej, które wskazuje się do formalnego utworzenia mocą aktów prawa miejscowego. Jedną ze stref jest strefa ochrony krajobrazu – strefa K, gdzie zasady ochrony parku są tożsame z przepisami odrębnymi dotyczącymi obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz w obszarze której zaleca się podjąć działania sanacyjne wobec dysfunkcyjnych i dysharmonijnych elementów przestrzeni przy zagospodarowywaniu otoczenia parku. Drugą strefą jest strefa ochrony ekspozycji elementów zabytkowych – strefa E, dla której najważniejszą zasadą jest ograniczenie wysokości nowej zabudowy i innych elementów zagospodarowania (drzewa i elementy wysokościowe w rodzaju masztów i słupów) tak, aby nie przysłaniały widoku m.in. na park. Park miejski został wskazany w studium również jako obszar przestrzeni publicznej oraz proponowany do powiększenia po północnej stronie przy ul. Objazdowej.

W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Koluszki, zatwierdzonego uchwałą nr XLVIII/117/2010 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 27 września 2010 r., obszar parku wskazany jest do utrzymania oraz ustala się jego rewitalizację (dokonanie korekty istniejącego drzewostanu, urządzenie terenu wraz z konieczną infrastrukturą do organizacji imprez masowych oraz rekreacji), która – jak już zostało wspomniane – została już wykonana. W ramach rewitalizacji planowana jest jeszcze jedynie instalacja fontanny w centralnej części parku. Ustala się w studium także obowiązek urządzenia parku i konserwacji w sposób zapewniający dostęp dla rekreacji. Park miejski został wskazany również jako obszar przestrzeni publicznej.

Park miejski w Koluszkach objęty jest także obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego sporządzonego dla obrębu ewidencyjnego nr 5 miasta Koluszki, zatwierdzonego uchwałą nr VIII/32/07 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 26 kwietnia 2007 r. W planie tym park jest wyznaczony jako teren ZP, tj. teren zieleni urządzonej, dla którego dopuszcza się obiekty małej architektury, lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz kioski, a także ustala się minimalną powierzchnię biologicznie czynną 60%. Ponadto teren parku wskazany został w planie jako obszar przestrzeni publicznej, dla której dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury w formie obiektów architektury ogrodowej, obiektów użytkowych służących rekreacji codziennej, zakazuje się lokalizacji tymczasowych obiektów handlowo-usługowych, dopuszcza się zakaz lokalizacji reklam oraz lokalizację elementów informacyjnych w bezpośrednim otoczeniu parku na określonych w planie zasadach. Plan dopuszcza także dostosowanie terenu wraz z konieczną infrastrukturą do organizacji imprez masowych w przestrzeni parku.

7. Podsumowanie i wnioski

Tereny zieleni, obok systemu komunikacji, są podstawowym elementem składowym struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta, bowiem warunkują kierunki zagospodarowania i inwestowania wszystkich pozostałych terenów w mieście. Powinny one

stanowiąc spójny i ciągły system dostosowany do układu urbanistycznego miasta, mający swą kontynuację poza granicami miasta, czego dobrym przykładem jest system zieleni w Łasku.

Na liczbę terenów zieleni w mieście mają wpływ uwarunkowania przyrodnicze (ukształtowanie terenu, warunki hydrologiczne, klimatyczne, glebowe, geologiczne itp.), uwarunkowania historyczne, komunikacyjne, prawne i inne. W Łasku decydującym czynnikiem były uwarunkowania przyrodnicze związane z przebiegiem rzeki Grabi oraz uwarunkowania historyczne związane z istnieniem dworu rodu Łaskich wraz z parkiem. W Koluszkach decydującym czynnikiem były uwarunkowania komunikacyjne i historyczne związane z przebiegiem linii kolejowej i wykształceniem się Koluszek jako jednego z najważniejszych węzłów kolejowych w Polsce.

Parki miejskie są najpopularniejszym elementem składowym terenów zieleni w miastach (biorąc pod uwagę miejsce do wypoczynku i rekreacji), ponieważ występują w każdym mieście i decydują o jakości życia mieszkańców. Co prawda cmentarze i ogrody działkowe też występują w każdym mieście, ale np. ogrody działkowe nie mogą być użytkowane przez wszystkich mieszkańców (nie są publiczne), zaś cmentarze nie służą do rekreacji, lecz pełnią najczęściej funkcję refleksyjno-kontemplacyjną.

Parki miejskie powinny być sytuowane głównie wśród zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej, mają bowiem służyć mieszkańcom do rekreacji i wypoczynku oraz podnosić ich jakość życia. W Koluszkach usytuowanie parku względem zabudowy mieszkaniowej można uznać za prawidłowe, w przeciwieństwie do lokalizacji parku miejskiego w Łasku, gdzie tylko niewielki procent zabudowy mieszkaniowej znajduje się w strefie pieszego dojścia do parku.

Wszystkie parki powinny być wyposażone w podstawowe obiekty małej architektury umożliwiające różne formy rekreacji i wypoczynku, organizację różnego rodzaju festynów, wydarzeń lokalnych, które pomogłyby upowszechnić użytkowanie parku. Ponadto park powinien być zadbane i czysty. Spośród dwóch analizowanych parków, bardzo dobrym przykładem zagospodarowania i funkcjonowania jest park w Koluszkach.

Tereny zieleni traktowane są w opracowaniach planistycznych marginalnie, tzn. stosuje się ogólnikowe zapisy nieuwzględniające specyfiki, charakteru i funkcji poszczególnych terenów, jak np. parków miejskich, będących ważnymi obszarami przestrzeni publicznej.

Literatura

- Bartosiewicz A., 1986. Urządzanie terenów zieleni. Wyd. Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa, s. 10.
- Bernaciak A., 2005. Analiza funkcjonalna zieleni miejskiej. W: E. Oleksiejuk, J. Piotrowiak (red.), Zieleni miejska. Naturalne bogactwo miasta. Zasady gospodarowania i ochrona. Materiały konferencyjne. Wyd. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Toruń, Toruń, s. 12.
- Gadomska W., 2008. Zieleni w przestrzeni publicznej Manhattanu. W: E. Oleksiejuk, A. Jankowska (red.), Zieleni w przestrzeni publicznej miast: funkcja – kreacja – identyfikacja. Wyd. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Toruń, Toruń, s. 97.
- Gies E., 2006. The Health Benefits of Parks. Wyd. The Trust for Public Land, San Francisco, 13. URL: http://cloud.tpl.org/pubs/benefits_HealthBenefitsReport.pdf (data dostępu: 2014-02-25).
- http://search.worldbank.org/quickview?name=Urban+population&id=SP.URB.TOTL&type=Indicators&cube_no=2&qterm=people (data dostępu: 2013-08-10).

- <http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm>, Urban Population 1950-2050 (data dostępu: 2013-08-10).
- Kałamucka W., Kozieł M., 2005. Badania nad zielenią miejską Nałęczowa w ujęciu geograficznym. W: E. Oleksiejuk, J. Piotrowiak (red.), Zieleni miejska. Naturalne bogactwo miasta. Zasady gospodarowania i ochrona. Materiały konferencyjne. Wyd. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Toruń, Toruń, s. 48.
- Kasińska L., Sieniawska-Kuras A., 2009. Architektura krajobrazu dla każdego. Wyd. KaBe, Krosno, s. 94.
- Kosmala M., 2008. Znaczenie społeczne zieleni w przestrzeni publicznej ulic. W: E. Oleksiejuk, A. Jankowska (red.), Zieleni w przestrzeni publicznej miast: funkcja – kreacja – identyfikacja. Wyd. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Toruń, Toruń, s. 13, 20.
- Łukasiewicz A., Łukasiewicz S., 2006. Rola i kształtowanie zieleni miejskiej. Skrypt dla studentów ochrony środowiska. Wyd. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, s. 14.
- Malczyk T., 2005. Wytyczne do projektowania zieleni na terenach zabudowanych. Wyd. Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Nysa, s. 9.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obrębu ewidencyjnego nr 5 miasta Koluszek zatwierdzony uchwałą nr VIII/32/07 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 26 kwietnia 2007 r. URL: <http://www.koluszki.pl/kat/id/63> (data dostępu: 2013-09-02).
- Ochmańska B., Mruk-Wszalek M., 2012. Dostęp do zieleni jako miara jakości życia na przykładzie Gdańska. W: M. Kosmala (red.), Zieleni a klimat społeczny miasta. Wyd. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Toruń, Toruń, s. 61.
- Ogłęcka E., 2010. Prawne aspekty planowania terenów zieleni w miastach. W: J. Słodczyk, A. Dembicka-Niemiec (red.), Studia miejskie. Funkcje miast jako czynniki kształtowania przestrzeni miejskiej. Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 267.
- Oleksiejuk E., 2005. Rola i funkcje zieleni w mieście. W: E. Oleksiejuk, J. Piotrowiak (red.), Zieleni miejska. Naturalne bogactwo miasta. Zasady gospodarowania i ochrona. Materiały konferencyjne. Wyd. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Toruń, Toruń, s. 114.
- Piątkowska K., 1983. Zieleni i wypoczynek, Instytut Kształtowania Środowiska. Wyd. Przemysłowy Instytut Elektroniki Branżowy Ośrodek Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, Warszawa, s. 37–38.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. 2003 r. Nr 164, poz. 1587. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20031641587&type=2> (data dostępu: 2014-10-05).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U. 2004 r. Nr 118, poz. 1233. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20041181233&type=2> (data dostępu: 2014-10-05).
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Koluszek zatwierdzone uchwałą nr XLVIII/117/2010 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 27 września 2010 r. URL: <http://www.koluszki.samorzady.pl/?a=6123> (data dostępu: 2013-09-06).
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łask zatwierdzone uchwałą nr L/481/14 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 12 lutego 2014 r. URL: <http://www.bip.lask.pl/bip/index.php?t=200&fid=128> (data dostępu: 2014-10-03).
- Tołwiński T., 1963. Urbanistyka. Zieleni w urbanistyce. Wyd. PWN, Warszawa, s. 376–378.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013 r., poz. 594. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20130000594&type=3> (data dostępu: 2014-10-05).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2013 r., poz. 627. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20130000627&type=3> (data dostępu: 2014-08-18).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2012 r., poz. 647. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20120000647&type=3> (data dostępu: 2014-10-05).
- Wejchert K., 1984. Elementy kompozycji urbanistycznej. Wyd. Arkady, Warszawa, s. 224.
- Załącznik nr 6 do Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. 2001 r. Nr 38, poz. 454. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20010380454&type=2> (data dostępu: 2014-10-05).

The green areas in the city today and tomorrow, in particular taking into account the urban parks

Summary: The share of green areas in the city and access to them is one of the elementary determinants of quality of life in the city. Greenery in the city should be a compact and continuous system, which has its continuation outside the city. Urban park is the most common green area in the city. It should be located primarily among multi-family residential areas, but also among single-family residential areas. The park should be also properly organized and used (e.g. organizing festivals). Directions of shaping of green areas in planning studies should be defined in more detail than today.

Keywords: green areas, urban park, spatial development, functional and spatial structure, spatial planning.

mgr Izabela Durecka
Uniwersytet Łódzki
Wydział Nauk Geograficznych
Katedra Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej
ul. Kopcińskiego 31
90-131 Łódź
dureckaizabela@gmail.com

Maria Bednarek-Szczepańska
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

Znaczenie syndromu NIMBY dla gospodarki przestrzennej. Przykłady konfliktów lokalizacyjnych na obszarach wiejskich w Polsce

Streszczenie: Syndrom NIMBY oznacza sprzeciw społeczności lokalnej wobec lokalizacji uciążliwych inwestycji w sąsiedztwie miejsca jej zamieszkania. Postawy NIMBY są przyczyną konfliktów, w których działania społeczności ukierunkowane są na przeciwdziałanie lokalizacji inwestycji. Przedstawione w artykule przykłady konfliktów typu NIMBY pokazują, jak społeczność lokalna może wpływać na ostateczny efekt konfliktu, a więc na zagospodarowanie spornego obszaru, na kształtowanie polityki przestrzennej i planowania przestrzennego, postawy władz w kwestiach lokalizacyjnych oraz kontrolowanie postępowania organów gminy w tym zakresie.

Słowa kluczowe: NIMBY, gospodarka przestrzenna, obszary wiejskie.

1. Wprowadzenie

Społeczności lokalne sprzeciwiają się lokalizacji uciążliwych, w ich opinii, inwestycji w sąsiedztwie swoich miejsc zamieszkania, obawiając się pogorszenia warunków i jakości życia. Takie postawy określa się jako syndrom NIMBY. Przy czym charakterystyczne jest to, że tzw. nimbyści nie są przeciwni określonym typom inwestycji w ogóle. Uważają jednak, że powinny one być sytuowane z dala od ich miejsc zamieszkania. Postawy zbiorowości lokalnych o charakterze NIMBY prowadzą do konfliktów lokalizacyjnych, które angażują różne podmioty: inwestora, władze lokalne, organy uzgadniające decyzje administracyjne i dokumenty planistyczne, organy odwoławcze itd. Teoretyczny zarys problematyki NIMBY nie będzie na łamach tego opracowania prezentowany – polskiego czytelnika można odesłać do prac m.in. P. Matczaka (1996), P. Frączka (2010) oraz K. Dmochowskiej-Dudek (2011).

W niniejszym opracowaniu przyjmuje się szeroką znaczeniowo definicję gospodarki przestrzennej, wzorując się na rozważaniach J. Paryska (2006). Obejmuje ona zarówno politykę i planowanie przestrzenne, gospodarowanie przestrzenią, jak i jego efekt – czyli zagospodarowanie przestrzenne.

Badania nad syndromem NIMBY realizowane były dotychczas w Polsce w bardzo ograniczonym zakresie. Prowadziła je na terenie województwa łódzkiego E. Michalska (2008a i 2008b), która zajmowała się głównie społecznymi aspektami konfliktów

oraz K. Dmochowska-Dudek (2013), która badała społeczno-przestrzenne uwarunkowania syndromu NIMBY, w tym m.in. zależność jego występowania od odległości do uciążliwego obiektu. Warto też wspomnieć publikacje M. Śliwińskiej (2004), M. Nowaka (2004) i P. Matczaka (2004), które ukazywały wybrane aspekty konfliktów lokalizacyjnych w ujęciu teoretycznym lub na przykładach konkretnych zdarzeń. Zagadnienie znaczenia syndromu NIMBY dla gospodarki przestrzennej nie było dotychczas podejmowane przez polskich badaczy, a jest to istotny problem naukowy i praktyczny. Opracowanie to jest próbą wstępnego rozpoznania tego zagadnienia. Wpisuje się ono w nurt badań nad rolą społeczności lokalnych w procesach kształtowania polityki, planowania i zagospodarowania przestrzennego.

2. Cel i metoda badań

Badanie miało na celu identyfikację skutków konfliktów lokalizacyjnych typu NIMBY dla gospodarki przestrzennej. Podstawą poszukiwania informacji na ten temat była analiza treści artykułów prasowych pozyskanych w drodze kwerendy archiwów prasowych¹.

Do treści tekstów prasowych należy podchodzić z dużą dozą ostrożności, bo są one subiektywną interpretacją zachodzących wydarzeń i prezentują je często w sposób wybiórczy. Tylko część badanych artykułów prasowych, które poświęcone były głównie opisom przebiegu działań nimbyistów, zawierała jakąkolwiek wzmiankę o ich efektach dla przestrzeni. Dlatego kolejnym, kluczowym etapem badań było żmudne poszukiwanie innych źródeł informacji, które w przypadku konkretnych konfliktów, relacjonowanych w prasie, pozwoliłyby ustalić, jak sprzeciw społeczności lokalnej wobec inwestycji wpływał na różne aspekty gospodarki przestrzennej. Analizowano zatem: uchwały rad gmin, protokoły z sesji rad gmin, dokumenty planistyczne, a także wyroki sądów administracyjnych, wywiady z władzami lokalnymi, dokumenty publikowane przez inne instytucje i organizacje społeczne.

W artykule przedstawiono wybrane przypadki konfliktów typu NIMBY na obszarach wiejskich w Polsce, które ilustrują efekty działań przeciwników uciążliwych inwestycji dla przestrzeni. W dalszej części zaproponowano swoisty katalog tych efektów, będący próbą ich usystematyzowania.

3. Przykłady wpływu konfliktów typu NIMBY na gospodarkę przestrzenną

Społeczności lokalne podejmują działania zbiorowe i indywidualne w celu obrony swojego miejsca zamieszkania przed uciążliwymi, w ich rozumieniu, inwestycjami. Efekt tych działań może dotyczyć konkretnej nieruchomości, sołectwa lub całego obszaru gminy.

¹ Kwerenda archiwów prasowych objęła 54 tytuły prasy regionalnej, pokrywającej swym zasięgiem w sposób możliwie najbardziej równomierny przestrzeń Polski. Przy pomocy zestawu słów kluczowych przeszukiwano archiwa dostępne on-line. Zasadniczym celem kwerendy była identyfikacja konfliktów lokalizacyjnych typu NIMBY, które w latach 2007–2014 miały miejsce na obszarach wiejskich (oraz w małych miastach). Tą drogą uzyskano informacje o 499 konfliktach lokalizacyjnych.

Najbardziej wymiernym, konkretnym efektem konfliktów typu NIMBY dla gospodarki przestrzennej są zmiany planów miejscowych. Plany miejscowe są prawem powszechnie obowiązującym i ich zapisy decydują o możliwościach zagospodarowania terenów. Pod naciskiem mieszkańców sprzeciwiających się uciążliwym obiektom, organy gminy przystępują do sporządzenia nowych lub zmian istniejących planów. W miejscowości Osowa Sień (gmina Wschowa, lubuskie 2012 r.) mieszkańcy sprzeciwiali się planowanej budowie biogazowni. W związku z tym władze gminy zdecydowały o zawieszeniu postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, o które starał się inwestor. Jednocześnie przystąpiono do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi, aby społeczność lokalna mogła wypowiedzieć się na temat preferowanego zagospodarowania spornego terenu². Ustalenia zaproponowane w projekcie planu uniemożliwiały lokalizację biogazowni.

Niestety, nie jest zjawiskiem korzystnym to, że plan przygotowano tylko dla części wsi. Mozaika fragmentarycznych planów miejscowych może sprzyjać kolejnym konfliktom w przyszłości.

W miejscowości Suchodanec (opolskie 2008 r.), mieszkańcy sprzeciwiali się posadowieniu we wsi masztu telefonii komórkowej. Władze gminy, kierując się głosem protestujących, odmówiły wydania pozytywnej decyzji lokalizacyjnej, ale inwestor odwołał się do samorządowego kolegium odwoławczego. Kolegium uznało odmowę władz gminy za bezzasadną, gdyż wniosek inwestora spełniał wszystkie wymogi. Maszt więc ostatecznie powstał. W wyniku nacisku mieszkańców dokonano natomiast zmian w planie miejscowym wsi. Ustalono zakaz budowy kolejnych stacji bazowych telefonii komórkowej na terenie całego sołectwa³. Potem inny operator telefonii komórkowej złożył wniosek o ustalenie warunków zabudowy dla kolejnego na tym terenie masztu, poza obszarem pokrytym planem, ale tuż przy jego granicy. Samorządowe Kolegium Odwoławcze znowu uchyliło decyzję wójta w tej sprawie⁴. Przykład ten pokazuje, że plan miejscowy dla sołectwa nie uchronił społeczności lokalnej przed niechcianą inwestycją, choć taka była intencja władz gminy, które sporządziły wspomnianą korektę tego dokumentu. Konfliktogene pozostają strefy wokół granicy planów.

Pożądanym rodzajem zmian w planach miejscowych, będących pokłosiem konfliktu, jest przede wszystkim ich doprecyzowanie. Ogólnikowe ustalenia w zakresie przeznaczenia terenów w planach miejscowych sprzyjają sporom lokalizacyjnym. W Piasecznie (mazowieckie, 2009 r.) inwestor chciał utworzyć zakład produkujący masę bitumiczną na terenie, dla którego plan miejscowy dopuszczał działalność, która nie jest uciążliwa poza granicami działki. W wyniku protestu mieszkańców władza lokalna zobowiązała się do zmiany planu polegającej na uszczegółowieniu dopuszczalnej uciążliwości działalności w obrębie samej działki, np. limitów emitowanych zanieczyszczeń czy ograniczeniu rodzajów działalności⁵. Ogólnie rzecz biorąc, obszary pokryte planami miejscowymi powinny

² oswasien.pro-e.pl (data dostępu 2014-10-10); Uchwała nr XXIV/260/12 Rady Miejskiej we Wschowie w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w obrębie Osowa Sień.

³ Uchwała nr XLIX/249/10 Rady Gminy Izbicko z dnia 18 stycznia 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Suchodanec.

⁴ www.nto.pl (data dostępu 2014-10-09).

⁵ www.zw.com.pl (data dostępu 2014-10-09).

być mniej narażone na konflikty lokalizacyjne niż obszary ich pozbawione. Tym niemniej ważna jest też jakość tych planów (ich ustalenia powinny być jednoznaczne i uniemożliwiać dowolną interpretację).

W wyniku protestów lokalnych dochodzi do zmian elementów polityki przestrzennej gminy poprzez zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (suikzp). Interesujący przykład miał miejsce w gminie Kuczbork-Osada, w powiecie żuromińskim (mazowieckie, 2013 r.), gdzie występuje duże zagęszczenie przemysłowych obiektów hodowli fermowej drobiu i trzody chlewnej. Społeczność lokalna podjęła szereg działań, aby wpłynąć na ograniczenie dalszej ekspansji tej działalności. Impulsem społecznej mobilizacji były m.in. plany lokalizacji w jednej z wsi 20 obiektów hodowli fermowej. W wyniku zdecydowanego sprzeciwu mieszkańców inwestor wycofał się z dużej części swojego projektu. Jednocześnie zobowiązał się do utworzenia pasa zieleni wokół budowanych obiektów oraz do udostępnienia pasa terenu pod ścieżkę rowerową⁶. Protesty przeciwko kolejnej fermie miały również miejsce w innej wsi w gminie. Pod ich wpływem Rada Gminy podjęła uchwałę, w której wyraziła swoje poparcie dla protestujących oraz deklarację podjęcia działań w kierunku opracowania zmiany suikzp oraz planów miejscowych, w celu uregulowania zasad lokalizacji ferm⁷. W efekcie dokonano zmiany suikzp gminy, w którym zapisano zakaz lokalizacji ferm o obsadzie powyżej 210 djp (a więc obiektów mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko) na terenie całej gminy. W dokumencie ustalono również, że obiekty mniejsze mogą być lokalizowane pod warunkiem zachowania minimalnej odległości od zabudowań mieszkalnych wynoszącej 300 do 1000 m, w zależności od wielkości obsady zwierząt (60–210 djp). Dla wszystkich przyszłych inwestycji ustalono obowiązek utworzenia pasów zieleni, aby dodatkowo zmniejszyć ich uciążliwość dla mieszkańców⁸. Uchwalono również plany miejscowe dla obszarów, na których dopuszcza się możliwość lokalizacji produkcji zwierzęcej.

Tym samym doprecyzowano zasady lokalizacji ferm. Można przypuszczać, że wprowadzone zmiany zmniejszą ryzyko występowania konfliktów wokół tej sprawy w przyszłości. Są one kompromisem pomiędzy stanowiskiem inwestorów i innych osób korzystających z istnienia ferm (np. pracowników) a głosem ich przeciwników. Warto nadmienić, że ci ostatni wnioskowali, aby w suikzp zapisać znacznie większe minimalne odległości ferm od zabudowy niż te, które ostatecznie przyjęto.

W gminie Leśna (dolnośląskie, 2008 r.) mieszkańcy sprzeciwiali się planom uruchomienia eksploatacji gnejsu na terenach atrakcyjnych pod względem krajobrazowym, w niedalekim sąsiedztwie od zabudowań mieszkalnych. Władze dokonały zmiany suikzp gminy⁹, w którym uwzględniono główny postulat społeczności lokalnej i nie wyznaczono obszarów pod eksploatację gnejsu. Ponadto uregulowano zasady lokalizacji innych potencjalnie konfliktogennych typów inwestycji: masztów telefonii komórkowej (zakazano

⁶ kurierzurominski.pl (data dostępu 2014-10-11).

⁷ Uchwała Rady Gminy Kuczbork-Osada nr XIX/102/2013 w sprawie zajęcia stanowiska w sprawie protestu mieszkańców sołectwa Zielona dotyczącego budowy ferm wielkotowarowych.

⁸ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kuczbork-Osada, 2013.

⁹ Załącznik do Uchwały nr XXVII/157/08 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 28 sierpnia 2008 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Leśna.

budowy nowych masztów na terenie całej gminy) oraz elektrowni wiatrowych (wyznaczono jeden obszar ich lokalizacji). Mieszkańcy wnioskowali również o objęcie ochroną newralgicznych terenów (dokonano dla nich inwentaryzacji przyrodniczej), aby zabezpieczyć je przed ewentualnymi próbami podjęcia eksploatacji kruszywa w przyszłości. W studium zapisano objęcie ochroną obszarową terenów wskazanych przez mieszkańców¹⁰. Powyższa sytuacja jest o tyle ciekawa, że z reguły mieszkańcy obszarów wiejskich są przeciwni tworzeniu obszarów chronionych w sąsiedztwie swoich miejsc zamieszkania, obawiając się ograniczeń dla różnego typu działalności. Taka nieprzychylna postawa społeczności lokalnych jest jedną z istotnych trudności, jaką muszą pokonać organy ochrony przyrody przy wyznaczaniu obszarów chronionych. W przypadku konfliktów typu NIMBY bywa inaczej – odwraca się rola społeczności lokalnej. Objęcie terenu jakąś formą ochrony przyrodniczej lub krajobrazowej staje się sposobem na jego zabezpieczenie przed uciążliwymi formami zagospodarowania. W ten sposób mieszkańcy chcą uzyskać gwarancję, że teren taki zostanie zachowany w aktualnym kształcie i nie będzie przedmiotem zainteresowania inwestorów. Tego typu sytuacja miała również miejsce w Klukowie (podlaskie, 2008 r.). Mieszkańcy wnioskowali o utworzenie obszaru Natura 2000 na terenie, na którym miał powstać niechciany zakład segregacji i przetwarzania odpadów. Jednak ostatecznie obszar Natura 2000 Dolina Środkowego Nurca nie został zatwierdzony¹¹. Efektem protestów wobec niechcianych inwestycji są różne uchwały rad gmin dotyczące polityki lokalizacyjnej. Przytoczono już przykład gminy Kuczbork-Osada, gdzie taką uchwałę podjęto. W gminie Biesiekierz (zachodniopomorskie, 2011 r.), gdzie mieszkańcy sprzeciwiali się planom posadowienia elektrowni wiatrowej, Rada Gminy przyjęła uchwałę mówiącą o tym, że odległość wiatraków od zabudowań, która ma obowiązywać przy zmianie suikzp, będzie wynosić 2000 m¹². Poprzedziły ją uchwały zebrań wiejskich, w których mieszkańcy poszczególnych sołectw określali preferowaną minimalną odległość wiatraków od zabudowań. Ze względu na rozproszenie zabudowy, realizacja takich ustaleń oznaczałaby w praktyce, że w całej gminie mogłoby zostać posadowionych zaledwie kilka turbin. To zdecydowanie ograniczyłoby zainteresowanie inwestorów ze względu na niską opłacalność inwestycji o tak niewielkiej skali¹³. W związku z protestem przeciwko budowie ferm norek we wsi Tarnów, Rada Gminy Lubiszyn (lubuskie, 2009 r.) wyraziła poprzez uchwałę swój sprzeciw wobec lokalizacji ferm wielkoprzemysłowych na obszarze całej gminy i skierowała wniosek do wójta o negatywne opiniowanie projektów potencjalnych inwestorów¹⁴. Rada Gminy w Tułowicach (opolskie, 2011 r.), w odpowiedzi na zdecydowany opór społeczny wobec planowanej biogazowni, przyjęła uchwałę, w której wyraziła swój sprzeciw wobec

¹⁰ j.w.

¹¹ www.kp.org.pl (data dostępu 2014-10-10).

¹² Uchwała nr V/29/11 Rady Gminy Biesiekierz w sprawie ustalenia minimalnej odległości uwzględnianej w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Biesiekierz dla elektrowni wiatrowych*.

¹³ Protokół nr V/11 z sesji Rady Gminy w Biesiekierzu z dnia 28 marca 2011 r.; Uchwała Rady Gminy Biesiekierz V/29/11 z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie ustalenia minimalnej odległości uwzględnianej w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Biesiekierz dla elektrowni wiatrowych*.

¹⁴ Uchwała nr XXXIV/291/2009 Rady Gminy Lubiszyn z dnia 30 września 2009 r. w sprawie przyjęcia stanowiska Rady Gminy Lubiszyn w sprawie budowy ferm wielkoprzemysłowych na terenie gminy Lubiszyn.

lokalizacji biogazowni nie tylko na obszarze całej gminy, lecz także na działkach sąsiadujących z terenem gminy¹⁵.

Uchwały tego typu nie są wiążące dla organu wykonawczego gminy, a tym bardziej nie są oczywiście wiążące dla władz sąsiednich gmin. Mają one tylko charakter opinii. Inwestycja w Tułowicach ostatecznie nie powstała z powodu braku pozytywnego uzgodnienia ze strony Powiatowego Inspektora Sanitarnego i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. W Tarnowie inwestor wycofał się ze swoich planów z uwagi na skalę protestu.

Nietypową próbą rozwiązania konfliktu lokalizacyjnego jest referendum. W gminie Gołcza (małopolskie, 2013 r.), w obliczu protestów mieszkańców przeciwko planom posadowienia turbin wiatrowych, zdecydowano, że najlepszą formą rozstrzygnięcia konfliktu będzie referendum. Jego wyniki miały być uwzględnione przez władze gminy przy sporządzaniu dokumentów planistycznych. W przypadku pozytywnego dla inwestora wyniku referendum władze gminy zobowiązały się wyznaczyć tereny, na których dopuszczalna byłaby lokalizacja wiatraków. Mieszkańcy demokratycznie zdecydowali, że nie zgadzają się na lokalizację turbin wiatrowych na ich terenie. Władze gminy odstąpiły zatem od zmian planów miejscowych, które miały umożliwiać ich posadowienie. Należy tu jednak zaakcentować, jak wskazuje orzecznictwo Najwyższego Sądu Administracyjnego, że referenda takie nie powinny mieć miejsca i nie mogą być wiążące dla organów gminy. Instytucja referendum nie wpisuje się w obowiązujące procedury ustalania polityki przestrzennej i planowania przestrzennego¹⁶. Tym niemniej przypadki takiego referendum miały miejsce w Polsce. Innym przykładem pytania mieszkańców o zdanie w kwestiach lokalizacyjnych jest przeprowadzenie konsultacji społecznych. W gminie Straduny (warmińsko-mazurskie, 2010 r.) społeczność lokalna sprzeciwiała się lokalizacji biogazowni. Władze gminy zorganizowały więc konsultacje w kilku sołectwach. Większość głosujących nie zgodziła się na jej lokalizację.

W przypadku gdy niechciana przez mieszkańców inwestycja prywatna ma zostać zlokalizowana na nieruchomości należącej do gminy, zablokowanie takiej inwestycji może dokonać się jeszcze w inny sposób. Ilustruje to przykład miejscowości Skarbimierz (opolskie, 2009 r.), gdzie przedsiębiorca planował zakup działki należącej do spółki gminnej pod budowę zakładu utylizacji odpadów niebezpiecznych. Pod wpływem mieszkańców rada gminy przyjęła uchwałę zakazującą spółce gminnej sprzedaży terenów będących jej własnością pod taki rodzaj inwestycji¹⁷.

W obronie swojego sąsiedztwa przed uciążliwymi obiektami, mającymi powstać na terenie publicznym, mieszkańcy wsi mogą wykorzystać możliwość przejęcia konfliktowego terenu w zarząd. Przekazanie nieruchomości w zarząd sołectwu jest instrumentem wzmocniającym kompetencje sołectwa i jego rolę w gospodarowaniu przestrzenią. Mieszkańcy wsi mogą w bezpośredni sposób sami decydować o terenie, który jest dla nich ważny. We wsi Jaroszków (śląskie, 2011 r.) mieszkańcy nie chcieli dopuścić do utworzenia przez zewnętrznego inwestora obiektu sportu i turystyki kwalifikowanej na terenie, który

¹⁵ Uchwała nr IX/64/11 Rady Gminy Tułowice z dnia 27 października 2011 r. w sprawie sprzeciwu wobec budowy biogazowni w Tułowicach.

¹⁶ Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nr II OSK 344/14 (orzeczenia.nsa.gov.pl, (data dostępu 2014-10-15).

¹⁷ Uchwała nr XVIII/220/09 Rady Gminy Skarbimierz z dnia 28 maja 2009 r.

planował on wydzierzawić od gminy. W wyniku sprzeciwu inwestor wycofał się ze swojego projektu w Jarosławie, a mieszkańcy wsi wystąpili do rady gminy z wnioskiem o przejęcie spornego terenu w zarząd. Planowali zagospodarować go rekreacyjnie we własnym zakresie¹⁸. Można przypuszczać, że gdyby nie pojawiło się zagrożenie w postaci niechcianej inwestycji, mieszkańcy wsi nie mieliby motywacji, aby wziąć sprawy takiego terenu w swoje ręce. Wraz z ujawnieniem się syndromu NIMBY doszło do wzrostu zainteresowania mieszkańców przestrzenią, która ich otacza i do określenia wizji jej zagospodarowania.

Przy analizie wpływu syndromu NIMBY na gospodarkę przestrzenną nie można pominąć zagadnienia, jakim jest wynik konfliktu dla zagospodarowania konkretnego spornego obszaru. W przytoczonych przykładach: Osowej Sieni, Tarnowie czy Jarosławie planowana inwestycja nie powstała. W Suchodąncu niechciany obiekt został zrealizowany mimo sprzeciwu społeczności lokalnej. W Kozielsku inwestycja została zrealizowana tylko w części i z dodatkowymi elementami zagospodarowania otoczenia. Jeszcze inna sytuacja miała miejsce w Grucznie (kujawsko-pomorskie, 2009 r.). Tu mieszkańcy protestowali przeciwko lokalizacji mieszkalnego bloku socjalnego w centrum miejscowości. Pod wpływem sprzeciwu władze gminy wybrały pod budowę inną, niebudzącą kontrowersji lokalizację obiektu we wsi¹⁹. W tym przypadku doszło więc do zmiany wariantu lokalizacyjnego.

Społeczność lokalna, przy okazji konfliktów lokalizacyjnych, pełni też niejednokrotnie funkcję kontrolną wobec procedur planowania i gospodarowania przestrzenią, domagając się zewnętrznej weryfikacji postępowania organów gminy. Przykładem może być tu miejscowość Sobieszczany (lubelskie, 2013 r.). Wątpliwości mieszkańców budził sposób przeprowadzenia przez władze gminy Niedrzwica Duża zmian dokumentów planistycznych. Zmiany te miały służyć ustaleniu obszaru dla lokalizacji fermy nerek. W wyniku złożonej skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny unieważnił zmianę planu miejscowego, umożliwiającą lokalizację takiego obiektu²⁰. W gminie Sianów (zachodniopomorskie, 2011 r.), w wyniku interwencji społeczności lokalnej, doszło do kontroli burmistrza w zakresie przestrzegania wymogów formalnych i prawnych dotyczących lokalizacji farm wiatrowych na terenie gminy. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości polegające na finansowaniu przez inwestorów zmian planów miejscowych umożliwiających posadowienie turbin wiatrowych²¹.

Często mieszkańcy odwołują się od niekorzystnych dla siebie decyzji uwz lub decyzji środowiskowych do samorządowych kolegów odwoławczych. Przykładem konfliktu, w którym taka sytuacja miała miejsce, jest spór o lokalizację fermy nerek w Żórawinie (dolnośląskie, 2013 r.). Na wniosek protestujących mieszkańców kolegium dokonało analizy postępowania wójta gminy w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia. Organ odwoławczy potwierdził rażące nieprawidłowości w wydanej decyzji, która pozwalała inwestorowi na dużą dowolność w kwestii różnych parametrów inwestycji, decydujących o jego oddziaływaniu na środowisko. Dopatrzone się znaczącego

¹⁸ czestochowa.gazeta.pl (data dostępu 2014-10-05).

¹⁹ pomorska.pl (data dostępu 2014-10-05).

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie nr II SA/Lu 16/13 (orzeczenia.nsa.gov.pl, data dostępu 2014-10-05).

²¹ Wystąpienie pokontrolne, LSZ-4112-02-01/2011, NIK, Szczecin, 2012 (sianow.pl, data dostępu 2014-10-05).

naruszenia prawa w całym postępowaniu wójta, który nie przeprowadził należycie oceny oddziaływania na środowisko²². Unieważniono wydane przez starostę pozwolenie na budowę. Nie zawsze kolegia odwoławcze potwierdzają obawy społeczności lokalnych. W tym przypadku interwencja społeczności lokalnej zapobiegła przedsięwzięciu, którego skutki dla środowiska mogły być bardzo dotkliwe.

W przypadku inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym, sprzeciw mieszkańców wobec planów ich lokalizacji może również przynosić ponadlokalne efekty. Mieszkańcy i samorządy podlegnickich gmin (dolnośląskie, 2009 r.) protestowali przeciwko planom odkrywkowej kopalni węgla brunatnego. Utworzony przez nich komitet podejmował różne działania w tym zakresie, m.in. wywierał nacisk na zarząd województwa w celu usunięcia z projektu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego regionu zapisu o ochronie złóż węgla²³. Mianowicie, w planie z 2002 r. (jak i w projekcie jego zmiany z 2010 r.) funkcjonowała zasada ochrony niezagospodarowanych złóż kopalin (polegająca na niedopuszczeniu zabudowy niezwiązanej z górnictwem), w celu umożliwienia ich przyszłej, ewentualnej eksploatacji²⁴. Taka zasada, w odczuciu społeczności lokalnych, była barierą rozwoju infrastruktury i osadnictwa na obszarach ze złożami węgla. W wyniku konsultacji, w przyjętym w 2013 r. do dalszego procedowania dokumencie, zasada ochrony złóż została usunięta. Zastąpiono ją zasadą *uwzględnienia lokalizacji złóż*²⁵. Jest to więc zapis dający więcej swobody samorządom lokalnym w gospodarowaniu przestrzenią.

We wspomnianej już wyżej gminie Klukowo (podlaskie, 2008 r.) ostry sprzeciw mieszkańców dotyczył planowanej we wsi Wyszonki-Błonie budowy zakładu segregacji i przetwarzania odpadów. Inwestycja taka była zapisana w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami. Przy zmianie tego dokumentu stowarzyszenie mieszkańców wniosło uwagę, popartą ponad 1200 podpisami, sprzeciwiającą się ustaleniu w Wyszonkach-Błonie lokalizacji zakładu. Zarząd województwa uwzględnił postulat społeczności lokalnej²⁶. Mieszkańcy Dubiażyna i okolic, którzy protestowali przeciwko utworzeniu regionalnego zakładu zagospodarowania odpadów, również wnosili o usunięcie z planu zapisu dotyczącego tej lokalizacji. Ich uwaga nie została jednak pozytywnie rozpatrzona, m.in. ze względu na uwarunkowania przyrodnicze sprzyjające tej lokalizacji. Mieszkańcom udało się natomiast osiągnąć to, że zaproponowano nowy wariant inwestycji, polegający na podzieleniu planowanego zakładu na trzy mniejsze obiekty. Jeden z nich miałby zostać zlokalizowany w Dubiażynie, natomiast dla dwóch pozostałych wyznaczono inne, nowe lokalizacje w regionie²⁷.

Powyższe przykłady pokazują, że protesty społeczności lokalnych o charakterze NIMBY mogą również wpływać na zmiany dokumentów planistycznych na poziomie regionalnym.

²² Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu nr 4136/13/13 (zorawina.pl, data dostępu 2014-10-15).

²³ www.archiwum.wyborcza.pl (data dostępu 2014-10-05).

²⁴ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Projekt Zmiany Planu, 2010.

²⁵ Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Dolnośląskiego. Perspektywa 2020, 2013.

²⁶ Podsumowanie do Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podlaskiego na lata 2009-2012.

²⁷ j.w.

4. Efekty syndromu NIMBY dla gospodarki przestrzennej – próba systematyzacji zagadnienia

Efekty konfliktów typu NIMBY dla gospodarki przestrzennej można rozpatrywać w trzech płaszczyznach:

- zagospodarowania obszaru będącego przedmiotem konfliktu,
- polityki przestrzennej, lokalizacyjnej i planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, regionalnym,
- kontroli polityki, planowania przestrzennego i gospodarowania przestrzenią.

Wynikiem konfliktu lokalizacyjnego NIMBY jest określone zagospodarowanie spornej przestrzeni. Wpływa na nie szereg czynników i działania różnorodnych podmiotów, tym niemniej można wyróżnić trzy alternatywne wyniki konfliktu dla spornej przestrzeni.

1. Inwestycja powstaje zgodnie z projektem inwestora. Jest to sytuacja, w której działania społeczności lokalnej przeciwko inwestycji nie przynoszą oczekiwanego skutku. Jeśli inwestor nie narusza przepisów prawa, uzyskuje niezbędne dla swojego projektu uzgodnienia, władze gminy nie mogą zablokować inwestycji. A jeśli nawet władze gminy, kierując się głosem protestujących, nie wydają inwestorowi pozytywnych decyzji, organy wyższych instancji zakwestionują takie postępowanie. Ponowne rozpatrywanie sprawy, odwołania i skargi mogą nawet o kilka lat wydłużyć etap planowania inwestycji.
2. Inwestycja nie powstaje. Jest to sytuacja najbardziej korzystna dla protestujących. Może być efektem działania protestujących, np. gdy inwestor zniechęcony postawą mieszkańców wycofuje się z inwestycji. Ale może też być zupełnie niezależna od postawy protestujących i wynikać z braku uzgodnień odpowiednich organów.
3. Inwestycja powstaje na spornym obszarze, ale zmniejsza się jej uciążliwość w stosunku do pierwotnego projektu poprzez zmianę:
 - skali i zakresu działalności,
 - zagospodarowania otoczenia inwestycji,
 - wariantu lokalizacyjnego.

Zmiany te mogą wynikać albo z nacisków społecznych, albo z niezależnych uzgodnień odpowiednich organów.

W zakresie polityki przestrzennej, lokalizacyjnej i planowania przestrzennego, na poziomie lokalnym, działania mieszkańców przeciwko niechcianym inwestycjom mogą prowadzić do różnych sytuacji.

1. Zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz utworzenia nowych lub naniesienia zmian w istniejących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zmiany te polegają na:
 - ustaleniu obszarów, na których mogą być lokalizowane określone typy uciążliwych obiektów,
 - ustaleniu parametrów, jakie określone obiekty mają spełniać, np. skali działalności,
 - ustaleniu minimalnej odległości tych obiektów od zabudowań mieszkalnych,
 - ustaleniu zakazu lokalizacji określonych typów obiektów w części gminy lub na terenie całej gminy,
 - ustaleniu obszarów planowanych do objęcia ochroną,

- uchyleniu wcześniejszych ustaleń umożliwiających lokalizację określonych obiektów.
- 2. Podjęcia przez rady gmin uchwał dotyczących polityki, planowania przestrzennego i lokalizacji inwestycji na terenie gminy, w tym uchwał:
 - określających stanowisko rady wobec lokalizacji wskazanych typów obiektów,
 - zobowiązujących władzę wykonawczą do zamieszczania zapisów w dokumentach planistycznych tworzonych w przyszłości,
 - zobowiązujących władzę wykonawczą do określonego postępowania przy podejmowaniu decyzji administracyjnych na wnioski inwestorów.
- 3. Podjęcia przez rady gmin uchwał dotyczących nieruchomości gminnych w przypadku, gdy to one są obszarem konfliktowym, w tym uchwał:
 - zobowiązujących władzę wykonawczą do zakazu sprzedaży lub dzierżawy nieruchomości w celu lokalizacji określonych typów obiektów,
 - ustalających przekazanie nieruchomości w zarząd sołectwu.
- 4. Przeprowadzenia w gminie referendum lub konsultacji społecznych, w celu uzyskania demokratycznej opinii mieszkańców na temat lokalizacji określonych typów obiektów.

Na poziomie regionalnym działania mieszkańców mogą prowadzić do

- zmian planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz planów sektorowych w zakresie:
- lokalizacji inwestycji o znaczeniu regionalnym,
- zasad zagospodarowania przestrzennego.

W zakresie kontroli polityki, planowania i gospodarowania przestrzenią działania mieszkańców przeciwko niechcianym inwestycjom mogą prowadzić do:

- weryfikacji (przez samorządowe kolegia odwoławcze) decyzji administracyjnych w zakresie gospodarowania przestrzenią podjętych przez władzę wykonawczą,
- weryfikacji (przez sądy administracyjne) suikzp oraz planów miejscowych uchwalanych przez rady gmin,
- kontroli (przez NIK) postępowania organów gminy w zakresie planowania i gospodarowania przestrzenią.

5. Zakończenie

W badaniu zidentyfikowano formy wpływu społeczności lokalnych, protestujących przeciwko niechcianym inwestycjom, na gospodarkę przestrzenną. Zagrożenie uciążliwą inwestycją stanowi bodziec dla lokalnych zbiorowości do wykorzystania przewidzianych przez prawo instrumentów udziału w kształtowaniu przestrzeni (np. składanie wniosków i uwag do projektów dokumentów planistycznych). Wzrasta zainteresowanie problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wywierany jest nacisk na radę gminy i wójta/burmistrza, którzy niejednokrotnie kierując się głosem swoich wyborców, podejmują uchwały i decyzje zgodne z ich wolą. Wywierany jest nacisk na inwestora, który czasem wycofuje się z planów.

Do zjawisk pozytywnych należy zaliczyć doprecyzowanie wyrażonej w suikzp polityki przestrzennej w gminach w wyniku społecznej inicjatywy, a także weryfikowanie kontrowersyjnego postępowania organów gminy w sprawach lokalizacyjnych i planowania

przestrzennego. Niestety, konflikty lokalizacyjne nie przyczyniają się w znaczący sposób do poprawy struktury pokrycia planistycznego. Przeprowadzone rozpoznanie nie pozwala wprowadzić na stwierdzenie, jak często w wyniku konfliktu dochodzi do uchwalania planów miejscowych. Tym niemniej analiza zebranych materiałów wskazuje, że plany miejscowe, o ile w ogóle powstają pod wpływem protestów przeciwko inwestycjom, obejmują najczęściej niewielkie fragmenty gmin (sołectwa lub części sołectw). W analizowanych konfliktach nie zidentyfikowano przypadku, w którym efektem protestów lokalizacyjnych byłoby wszczęcie procedury uchwalenia planu dla całej gminy.

Ogólnie rzecz biorąc, aktywność społeczności lokalnych w konfliktach NIMBY prowadzi do ograniczenia możliwości rozwoju uciążliwych rodzajów działalności gospodarczej, sprzyja zaś rozwojowi funkcji osadniczej.

Badanie miało charakter jakościowy i było próbą wstępnego uporządkowania efektów wpływu działań społeczności na gospodarkę przestrzenną. Na dalszym etapie cenne byłoby badanie o charakterze ilościowym, które pozwoliłoby ustalić, jak często dochodzi do określonych zmian w polityce, planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, których inicjatorem są tzw. nimbyści. Interesujące w dalszych badaniach byłoby ponadto określenie zależności między rodzajem oprotestowywanych inwestycji a charakterem efektów przestrzennych konfliktu. Przedstawiony w tym opracowaniu katalog tych efektów jest wystarczający do skonstruowania ankiety skierowanej do urzędów gminy. Tylko zastosowanie takiego narzędzia badawczego umożliwi pozyskanie znaczącej liczby porównywalnych, nadających się do analizy ilościowej, danych na temat wpływu syndromu NIMBY na gospodarkę przestrzenną.

Nota: Artykuł prezentuje badania realizowane w ramach projektu *Zastosowanie koncepcji sensu miejsca i kapitału społecznego do analizy konfliktów przestrzennych typu NIMBY na obszarach wiejskich w Polsce*. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/B/HS4/02938.

Literatura

- Dmochowska-Dudek K., 2013. Syndrom NIMBY w przestrzeni wielkomiejskiej. Przykład Łodzi. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Dmochowska-Dudek K., 2011. Obiekty NIMBY jako przykład konfliktowych inwestycji na terenach mieszkaniowych – teoretyczny zarys problemu. W: J. Dzieciuchowicz (red.), Współczesne przemiany środowiska mieszkaniowego – wybrane problemy. Space-Society-Economy, s. 10.
- Frączek P., 2010. Wybrane uwarunkowania występowania syndromu NIMBY. W: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Spójność społeczno-ekonomiczna a modernizacja gospodarki, s. 17, Wydawnictwo UR, Rzeszów, s. 314–324.
- Matczak P., 2004. Lokalne protesty na tle ochrony środowiska. W: P. Buczkowski, P. Matczak (red.), Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem. Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań, s. 59–65.
- Matczak P., 1996. Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY. W: R. Cichocki (red.), Podmiotowość społeczności lokalnych. Praktyczne programy wspomagania rozwoju. Wydawnictwo Media G-T, Poznań.
- Michałowska E., 2008a. Syndrom NIMBY jako przykład samoorganizacji społecznej na poziomie lokalnym. Studia Regionalne i Lokalne, 31 (1).
- Michałowska E., 2008b. Wiejskie społeczności lokalne wobec konfliktów typu NIMBY. Wieś i Rolnictwo, 1 (138).

- Nowak M., 2004. Protesty lokalizacyjne jako egzemplifikacja zmiany systemowej połowy lat dziewięćdziesiątych. W: P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*. Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań, s. 67–79.
- Parysek J., 2006. *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Śliwińska M., 2004. Rola, przyczyny i skutki dominacji interesów indywidualnych nad ogólnospołecznymi w konfliktach środowiskowych. W: P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*. Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań, s. 81–88.

The role of NIMBY syndrome in spatial management. Examples of location conflicts in the rural areas of Poland

Summary: NIMBY syndrome is an attitude of opposition of local residents to the change in spatial management (e.g., realization of investment) in the vicinity of their place of residence. The opposition leads to location conflict. Local society activity is aimed at combating the unwanted investment plan. Examples of conflicts presented in the paper show how local society may influence the final management of conflict area, spatial policy and spatial planning, attitude of local authorities in location matters, as well as controlling of local authorities decisions and acts.

Keywords: NIMBY, spatial management, rural areas.

dr Maria Bednarek-Szczepańska
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
ul. Twarda 51/55
00-818 Warszawa
bednarek@twarda.pan.pl

Anna Grochowska
Uniwersytet Wrocławski

Istniejące i potencjalne konflikty przestrzenne w parkach krajobrazowych

Streszczenie: Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja istniejących i potencjalnych konfliktów przestrzennych w zakresie gospodarki przestrzennej oraz wskazanie obszarów ich występowania na terenie Przemkowskiego Parku Krajobrazowego i Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich. Badania miały na celu podkreślenie istoty identyfikacji konfliktów przestrzennych umożliwiającej podejmowanie racjonalnych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego oraz ich relacji do zaawansowania i jakości prac planistycznych.

Słowa kluczowe: konflikt przestrzenny, planowanie przestrzenne, park krajobrazowy.

1. Cel, zakres i metodyka pracy

W dobie gdy harmonijny krajobraz staje się wartością chronioną i jednocześnie ważnym czynnikiem rozwoju, w Polsce ulega on degradacji na coraz większych obszarach, zwłaszcza wiejskich. Potrzeba rozwoju ekonomicznego, powiązana z rozbudową trwałej infrastruktury i zmianą użytkowania terenów, wchodzi w konflikt z koniecznością ochrony wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych oraz krajobrazowych. Dochodzi więc do konkurencji pomiędzy podmiotami reprezentującymi odmienne potrzeby społeczne i sprzeczne interesy oraz mających przeciwstawne koncepcje zagospodarowania.

Źródłem konfliktów przestrzennych jest *występowanie na danym obszarze wielu różnych możliwości zagospodarowania lub/i wielu różnych interesów i celów, w tym związanych z użytkowaniem dóbr środowiskowych* (Dutkowski 1996, s. 41). Park krajobrazowy ze względu na swoje zasoby i walory przyrodnicze oraz kulturowe jest terenem atrakcyjnym z punktu widzenia możliwości realizacji wielu funkcji. Funkcje te zazwyczaj się wykluczają i niemożliwym jest ich współwystępowanie na jednym obszarze. Podaż przestrzeni o określonych cechach jest natomiast ograniczona.

Celem pracy jest identyfikacja istniejących i potencjalnych konfliktów przestrzennych w zakresie gospodarki przestrzennej oraz wskazanie obszarów ich występowania na terenie parków krajobrazowych. W niniejszej pracy przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich i Przemkowskiego Parku Krajobrazowego. Parki te wybrane zostały ze względu na odmienną fizjografię i krajobraz kulturowy. Dzięki takiemu zestawieniu będzie możliwa odpowiedź na pytanie,

czy występowanie konfliktów przestrzennych zależy od specyfiki obszaru, czy też uwarunkowane jest innymi czynnikami.

Materiał badawczy został zebrany podczas prac studialnych i terenowych wykonywanych w ramach sporządzania projektów planów ochrony dla ww. parków krajobrazowych. Prace studialne objęły analizę zapisów dokumentów planistycznych na poziomie lokalnym, tj. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uzupełnieniem prac studialnych była wizja lokalna w postaci inwentaryzacji urbanistycznej.

2. Położenie i charakterystyka parków krajobrazowych

Oba parki krajobrazowe znajdują się na terenie województwa dolnośląskiego: Przemkowski Park Krajobrazowy w jego północnej części na granicy z województwem lubuskim, a Park Krajobrazowy Sudetów Wałbrzyskich na południu i graniczy z czeskim obszarem chronionego krajobrazu Broumovsko. Przemkowski Park Krajobrazowy jest terenem równinnym o charakterze wodno-leśnym, natomiast Park Krajobrazowy Sudetów Wałbrzyskich to obszar górski o rolno-leśnym typie krajobrazu. Miejscowości położone na terenie obu parków krajobrazowych zachowały tradycyjne układy przestrzenne oraz zabudowę.

Wśród typów osiedli na obszarze Przemkowskiego Parku Krajobrazowego dominują wsie o przewadze małych gospodarstw chłopskich. Przeważnie są to wielodrożnice o zabudowie rozproszonej lub zwartej. Występują również małe osiedla o charakterze przysiółków. Większość budynków pochodzi z końca XIX i pierwszej połowy XX w. i reprezentuje powszechne na Dolnym Śląsku budownictwo murowane. W zabudowie wsi Ostaszów spotyka się tzw. mur pruski.

Na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich widoczne są w rozplanowaniu układy wsi łańcuchowych. Zachowana zabudowa reprezentowana jest przez budynki wiejskie pochodzące z przełomu XIX i XX w., charakteryzujące się konstrukcją zrębowo-przysłupową i ryglową oraz dawne sanatoria i pensjonaty będące świadectwem turystycznej i uzdrowiskowej historii regionu.

Przemkowski Park Krajobrazowy

Przemkowski Park Krajobrazowy został powołany Rozporządzeniem Wojewody Legnickiego z dnia 7 czerwca 1997 r. (Dz. Urz. Woj. Leg. Nr 15, poz. 137). Kolejnymi aktami prawnymi dotyczącymi tego terenu były: Zarządzenie nr 45 Woj. Dol. z dnia 16 marca 1999 r. (Dz. Urz. Woj. Dol. Nr 6, poz. 208), Rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie Przemkowskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Dol. Nr 94, poz. 1104) oraz Rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 12 listopada 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Dol. Nr 303, poz. 3491). Park o powierzchni 22340 ha położony jest na terenie gmin: Przemków, Gaworzyce, Radwanice w powiecie polkowickim oraz Gromadka w powiecie bolesławieckim.

Przemkowski Park Krajobrazowy położony jest w obrębie czterech mezoregionów fizyczno-geograficznych: Równiny Szprotawskiej, Wysoczyzny Lubińskiej (Wzgórza

Chocianowskie), Borów Dolnośląskich (Równina Nadbobrzańska) i Równiny Legnickiej (Dolina Czarnej Wody). Pokrycie terenu stanowią bory sosnowe, zarówno bagienne, jak i rosnące na wydmach, lasy brzożowe, pośród których występują torfowiska oraz łąki i pastwiska. W granicach parku znajduje się drugi pod względem wielkości w Polsce kompleks stawów rybackich.

Do najstarszych zabytków zachowanych na terenie Przemkowskiego Parku Krajobrazowego należą Wały Śląskie, czyli pas podwójnych i potrójnych wałów ziemnych o wysokości dochodzącej nawet do 2,5 m. Hipotezy dotyczące genezy i ich przeznaczenia są różne, stąd też i ich datowanie raz przypada na X–XI w., a raz na schyłek XVII w.

Najwięcej zachowanych zabytków pochodzi z XIX w., kiedy to nastąpił postęp gospodarczy związany z industrializacją. W Borach Dolnośląskich w miejsce dawnych kuźnic powstawały zakłady metalurgiczne. Rozwojowi przemysłu sprzyjał rozwój sieci kolejowej. Opisywany teren przecięły linie kolejowe z Wrocławia do Berlina i Drezna. Zachowane obiekty to budynki przemysłowe (zakłady metalurgiczne i dawna huta), kolejowe oraz mieszkalne.

Na obszarze obecnego Przemkowskiego Parku Krajobrazowego znajdował się radziecki poligon lotniczy Przemków-Trzebień. Jego pozostałością jest m.in. dwupoziomowy bunkier, w którym mieściły się sztab dowodzenia i centrum łączności ze wszystkimi grupami wojsk radzieckich zlokalizowanymi w Europie Środkowej i Zachodniej.

Park Krajobrazowy Sudetów Wałbrzyskich

Park Krajobrazowy Sudetów Wałbrzyskich został utworzony Rozporządzeniem nr 20/98 Wojewody Wałbrzyskiego z dnia 29 grudnia 1998 r. w sprawie utworzenia Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich (Dz. Urz. Woj. Wałbrz. Nr 34, poz. 261), zmienionym Rozporządzeniem nr 5 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 25 kwietnia 2000 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 15, poz. 264), które utraciły moc wraz z wejściem w życie Rozporządzenia Wojewody Dol. nr 7 z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich (Dz. Urz. Woj. Dol. Nr 63, poz. 810). Granice parku obejmują powierzchnię 6493 ha (po uszczegółowieniu przebiegu granicy według opisu w rozporządzeniu 6196,55 ha¹) przynależną administracyjnie do gmin powiatu wałbrzyskiego: Boguszów-Gorce, Czarny Bór, Głuszyca, Jedlina-Zdrój, Mieroszów, Wałbrzych.

Park obejmuje środkową, najwyższą część Gór Kamiennych (Pasma Lesistej – Lesista Wielka 851 m n.p.m.), zachodnią część Gór Suchych (Waligóra 936 m n.p.m.) oraz wschodni fragment Gór Wałbrzyskich (masyw Borowej – Borowa 854 m n.p.m.) i Rybnicki Grzbiet.

Najstarszymi obiektami znajdującymi się na obszarze parku krajobrazowego są ruiny trzech zamków: Nowy Dwór, Radosno i Rogowiec, powstałych na przełomie XIII i XIV w. (Guerquin 1984, s. 226, 269, 275). Data powstania zamków uważa się za początek osadnictwa na tym terenie.

W XIX w. nastąpił rozwój gospodarczy regionu oparty na wielkoprzemysłowej eksploatacji węgla kamiennego. Zintensyfikowany został przez budowę nowych dróg, a także powstanie linii kolejowych. Rozwój infrastruktury komunikacyjnej, na terenie

¹ Weryfikacja przebiegu granic i powierzchni parku krajobrazowego wykonana została przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej Sękocin Stary Oddział w Brzegu.

charakteryzującym się dużymi walorami widokowymi, przyczynił się do rozwoju ruchu turystycznego.

Z końcem XIX wieku Sokołowsko, ze względu na swoje walory klimatyczne, stało się uzdrowiskiem specjalizującym się w leczeniu chorób płuc nowatorską metodą dr H. Brehmera. Obok domów wiejskich powstały więc pensjonaty, hotele, wille oraz wzniesione w latach 1861–1862 sanatorium obecnie zwane *Grunwald* (Suchodolski 2010, s. 186–188).

W sąsiednich miejscowościach – Kowalowej i Ługowinie – również powstały sanatoria i pensjonaty. Wsie te pełniły jednak przede wszystkim funkcję letniskową, stanowiąc uzupełnienie bazy noclegowej dla Sokołowska. Ze względu na swoje malownicze położenie zainteresowaniem turystów cieszyły się dawne kolonie Łomnicy – Radosna i Trzy Strugi, w których powstały karczmy, zajazdy, gościńce i pensjonaty (Suchodolski 2010, s. 188–196).

3. Stan prac planistycznych

Przemkowski Park Krajobrazowy i Park Krajobrazowy Sudetów Wałbrzyskich obejmują obszary chronione ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania i popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. W aktach powołujących parki zawarto zakazy i ograniczenia, które wydane z upoważnienia ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody mają moc powszechnie obowiązującą. Część z nich ma bezpośrednie przełożenie na zapisy w dokumentach planistycznych, m.in. zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu art. 51 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150). Na terenie parków krajobrazowych obowiązuje ponadto zakaz lokalizacji inwestycji mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, a lokalizacja inwestycji mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko możliwa jest jedynie po wykazaniu braku negatywnego wpływu na przyrodę obszaru chronionego, po dokonaniu oceny oddziaływania na środowisko.

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych (art. 3 ust. 1. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Realizacji tego zadania służą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy.

Najnowszym dokumentem planistycznym z obszaru Przemkowskiego Parku Krajobrazowego jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radwanice z 2012 r. Kolejnymi są studium Gaworzyc i zmiana studium Gromadki z 2008 r. Podstawę polityki przestrzennej gminy Przemków stanowi dokument z 1998 r. ze zmianami dokonanymi w latach 2007 i 2012². Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla całej gminy posiada Gromadka. Uchwalony w 2005 r. dokument został już kilkakrotnie

² Na podstawie uchwały Nr XXIV/123/12 z dnia 29 maja 2012 r. Rada Miejska w Przemkowie przystąpiła do sporządzenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Przemków*.

zmieniony. Gmina Przemków ma plany obejmujące tereny pojedynczych działek w większości w obrębie miasta.

Na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich obowiązującymi dokumentami są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin Czarny Bór, Boguszów-Gorce, Wałbrzych i Jedlina Zdrój, powstałe na przestrzeni ostatnich czterech lat. Gminy Mieroszów i Głuszyca posiadają opracowania sprzed około dziesięciu lat. Gmina Mieroszów objęta jest miejscowym planem ogólnym, a miejscowość Sokołowsko miejscowym planem szczegółowym. Oba dokumenty uchwalone zostały w 2003 r.

Polityka przestrzenna gmin, dla obszarów nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, realizowana jest w drodze wydawania decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego.

4. Istniejące i potencjalne konflikty przestrzenne

W dokumentach planistycznych nie wskazuje się na konflikty przestrzenne. W studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wymienia się natomiast zagrożenia, które dotyczą przede wszystkim wpływu działalności człowieka na stan środowiska naturalnego. Są to: zagrożenia dla wód podziemnych i powierzchniowych (ścieki bytowo-gospodarcze, zanieczyszczenia rolnicze), zagrożenia dla powietrza (paleniska domowe, ruch samochodowy), zagrożenia dla gleb (nieczystości z dzikich wysypisk śmieci) oraz zagrożenia nadzwyczajne (powodzie, pożary w kompleksach leśnych). Ponadto zwraca się uwagę m.in. na: niedostosowanie historycznie ukształtowanej zabudowy do aktualnych potrzeb, dzisiejszych wzorców kulturowych i technicznych, brak ekonomicznego i funkcjonalnego uzasadnienia do eksploatacji niektórych obiektów, stosowanie niewłaściwych materiałów i detali budowlanych, dekapitalizację zabudowy wsi w okresie powojennym, niezadowalający stan techniczny dróg oraz brak we wsiach kanalizacji sanitarnej.

Konflikty przestrzenne na terenie parków krajobrazowych objętych opracowaniem zostały zidentyfikowane na podstawie prac inwentaryzacyjnych. Scharakteryzowane sytuacje są konfliktami dotyczącymi planowania przestrzennego, których stronami są dyrekcja parków i władze gmin. Przedmiotem sporu jest teren i różne koncepcje jego wykorzystania.

Park Krajobrazowy Sudetów Wałbrzyskich

Do istniejących na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich konfliktów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, wynikających z procesów urbanizacyjnych i przeznaczania nowych terenów pod inwestycje, należą:

1. Rozpraszanie zabudowy poza ukształtowane układy osadnicze i presja inwestycyjna skierowana na najbardziej atrakcyjne krajobrazowo tereny.

Nowe inwestycje budowlane powstają na terenach dotychczas użytkowanych rolniczo, poza historycznymi układami wsi. Taka lokalizacja, w połączeniu z formą nowo powstających budynków, które nie nawiązują architektonicznie do tradycji regionalnej, powodują degradację krajobrazu.

Szczególnymi walorami krajobrazowymi odznacza się obszar wzdłuż drogi Sokołowsko-Uniśław Śląski. Część tego terenu, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla Sokołowska, przeznaczona została pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (ryc. 1). Spowodowało to rozproszenie zabudowy poza jednostkę osadniczą. Lokalizacja oraz forma architektoniczna budynków obniżyły walory krajobrazowe obszaru. Przeznaczenie terenu pod inwestycje budowlane jest sprzeczne ze szczególnymi celami ochrony parku, sformułowanymi w akcie powołującym jako dążenie do zachowania krajobrazu, w tym otwartych, niezabudowanych przestrzeni w krajobrazie leśno-polno-łąkowym.



Ryc. 1. Nowa zabudowa wzdłuż drogi Sokołowsko-Uniśław Śl.
Źródło: fotografia wykonana przez autorkę.

2. Ekspansja budownictwa letniskowego.

Na terenie parku krajobrazowego obserwuje się rozwój zabudowy letniskowej. Przepisy budowlane zwalniają takie obiekty z wymagań dotyczących uzbrojenia działki i doprowadzenia mediów. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach lokalizacyjnych albo brakuje ustaleń dotyczących formy zabudowy letniskowej, albo umożliwiają realizację dowolnej jej formy. Taka swoboda skutkuje powstawaniem tandetnych w kształcie i technice wykonania budynków oraz adaptowaniem do funkcji mieszkalnych przyczep kempingowych, które są obudowywane i rozbudowywane, np. o ganki.

Obszarem konfliktu są Grzędy Górne, u stóp Pasma Lesistej, w których znajduje się zalew rekreacyjny – kąpielisko. Nad zbiornikiem funkcjonują tymczasowe punkty gastronomiczne i pole biwakowe. W pobliżu usytuowana jest zabudowa letniskowa (ryc. 2). Teren ten zlokalizowany jest poza granicą parku krajobrazowego, jednak brak odgórnego zagospodarowania zalewu, ustanowienia zakazów i nakazów stanowi zagrożenie dla obszaru chronionego.



Ryc. 2. Zabudowa letniskowa nad zalewem w Grzędach Górnych.
Źródło: fotografia wykonana przez autorkę.

Przemkowski Park Krajobrazowy

Konflikty przestrzenne zaistniałe na terenie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich są dla Przemkowskiego Parku Krajobrazowego konfliktami potencjalnymi. Uchwałą nr XXIV/123/12 z dnia 29 maja 2012 r. Rada Miejska w Przemkowie przystąpiła do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Na potrzeby opracowania wyodrębniła jednostki osadnicze rozumiane jako obszary zurbanizowane. Jednostki te swoim zasięgiem obejmują tereny zabudowane oraz obszary planowane do zainwestowania. Obszary planowane do zainwestowania swoją powierzchnią są kilkakrotnie większe od terenów już zabudowanych, a swoimi granicami wkraczają daleko w grunty rolne. Zaprojektowane jednostki osadnicze nie nawiązują do historycznie ukształtowanych struktur przestrzennych, nie stanowią ich uzupełnienia, tylko wprowadzają układy charakterystyczne dla stref podmiejskich dużych ośrodków miejskich. Ustalenia, opracowanej na potrzeby studium, koncepcji obszarów zurbanizowanych mogą znacząco obniżyć atrakcyjność krajobrazową parku poprzez rozpraszanie zabudowy poza ukształtowane układy osadnicze i łączenie się miejscowości.

Przemkowski Park Krajobrazowy położony jest około 20 kilometrów od Polkowic i 30 od Głogowa. Mimo bliskiej lokalizacji w stosunku do Legnicko-Głogowskiego Okręgu Przemysłowego nie są widoczne silniejsze powiązania funkcjonalne miejscowości położonych w obszarze parku z ośrodkami miejskimi okręgu. Park nie stanowi ich zaplecza turystyczno-rekreacyjnego. Przy braku zainteresowania inwestorów tym terenem dziwi strategia rozwoju gminy Przemków, polegająca na przeznaczaniu nowych terenów pod zabudowę o charakterze mieszkaniowym.

Na terenie Przemkowskiego Parku Krajobrazowego i Parku Krajobrazowego Sudetów występują również inne negatywne zjawiska, mające wpływ na krajobraz kulturowy, których źródeł należy upatrywać w prowadzonej na terenie parku działalności gospodarczej i polityce przestrzennej. Trudno w nich jednak jednoznacznie określić strony konfliktu. Do ww. zjawisk należy upowszechnianie się nowych standardów architektonicznych, nienawiązujących do form tradycyjnych oraz dewastacja tradycyjnego stylu budownictwa.

Unikanie wprowadzania w dokumentach planistycznych (tj. miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) zbytnich ograniczeń dotyczących formy zabudowy oraz pozostawienie dużej dowolności w kształtowaniu nowych obiektów prowadzi do powstania bezstylowego budownictwa. Nie nawiązuje ono do form tradycyjnych, zwłaszcza w zakresie gabarytów i rozplanowania bryły, geometrii dachu, detalu architektonicznego oraz materiałów budowlanych. Deformacja przestrzeni architektonicznej obiektów i zatarcie ich cech historycznych następuje poprzez niekontrolowane i nieprzemyślane rozbudowy i przebudowy (m.in. zmiana pokrycia dachowego, otworów okiennych i drzwiowych, wymiana drewnianej stolarki okiennej i zastąpienie jej nową z PCV), ocieplanie (niewłaściwie dobrane metody skutkują niszczeniem oryginalnego detalu architektonicznego), użycie niewłaściwych kolorów na elewacjach oraz eksponowanie na ścianach frontowych anten satelitar-nych (ryc. 3 i 4).



Ryc. 3. Przebudowa budynku mieszkalnego w zabudowie bliźniaczej w Przemkowie.
Źródło: fotografia wykonana przez autorkę.



Ryc. 4. Rozbudowa i przebudowa budynku mieszkalnego w Sokółwku.

Źródło: fotografia wykonana przez autorkę.

5. Podsumowanie

Krajobraz kulturowy, w tym takie jego elementy, jak układy przestrzenne miejscowości oraz architektura regionalna, obok walorów przyrodniczych, stanowią o atrakcyjności parków krajobrazowych objętych opracowaniem. Historycznie ukształtowane osadnictwo było uwarunkowane szczególnymi cechami środowiska przyrodniczego, właściwego dla każdego z parków: występowaniem dużych obszarów podmokłych w przypadku Przemkowskiego Parku Krajobrazowego oraz górzystego ukształtowania terenu Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich. Niezależnie od typu parku, historii osadnictwa i krajobrazu kulturowego konflikty przestrzenne są takie same. Wynikają one z prowadzonej przez samorządy lokalne polityki przestrzennej, której strategia rozwoju opiera się na rozszerzaniu terenów zagospodarowanych i przeznaczaniu ich przede wszystkim pod zabudowę mieszkaniową i lotniskową. Stwarza to sytuacje konfliktowe z celami ochrony parku krajobrazowego.

Zagrożeniem, na które należy zwrócić dużą uwagę, jest przeznaczanie nowych terenów pod inwestycje, prowadzące do rozpraszania zabudowy poza ukształtowane układy osadnicze. Należy również pamiętać, że rozwój terenów zainwestowanych pociąga za sobą potrzebę zaopatrzenia ich w infrastrukturę komunalną oraz komunikacyjną. Zezwalanie na m.in. odprowadzanie ścieków bytowych do indywidualnych bezodpływowych zbiorników (szamb), przy braku kanalizacji sanitarnej, stanowi zagrożenie dla środowiska. Obowiązujące plany miejscowe w niedostatecznym stopniu pokrywają przestrzeń

społeczno-gospodarczą obu parków krajobrazowych. Brak jest planów o charakterze strategicznym, obejmujących całe jednostki administracyjne. Bez nich trudno prowadzić racjonalną politykę przestrzenną. Oprócz ilości ważna jest również jakość i stabilność dokumentów planistycznych. Zbyt liberalne ustalenia planów i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dotyczące kształtowania przestrzeni i obiektów, także ich częste zmiany prowadzą do powstania chaosu przestrzennego. Powinno się dążyć do takiego prowadzenia polityki przestrzennej, aby przewidując presję budowlaną wypracować narzędzia do sterowania procesami rozwoju regionu.

Literatura

- Dutkowski M., 1996. Konflikty środowiskowe w ujęciu wielodyscyplinarnym. W: R. Domański (red.), Nowa generacja w badaniach przestrzennych. Biuletyn KPZK PAN, z. 124.
- Guerquin B., 1984. Zamki w Polsce. Wydawnictwo Arkady, Warszawa.
- Rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie Przemkowskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Dol. Nr 94, poz. 1104).
- Rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie Parku Krajobrazowego Sudetów Wałbrzyskich (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 63, poz. 810).
- Suchodolski J., 2010. Zanikanie zabudowy turystycznej elementem degradacji krajobrazu w Sudetach na przykładzie Gór Suchych. W: D. Chylińska, J. Łach (red.), Studia krajobrazowe a ginące krajobrazy, Wrocław.

Existing and potential spatial conflicts in landscape parks

Summary: The aim of this study was to identify existing and potential spatial development policy and the conflicts they evoke as well as to indicate areas where they occur within the Przemków Landscape Park and Wałbrzych Sudeten Landscape Park. The research highlighted the importance of identifying spatial conflicts in making rational decisions regarding spatial development policies and their relation to the completion stage and quality of spatial plans.

Keywords: spatial conflict, spatial planning, landscape park (protected area).

mgr Anna Grochowska
Uniwersytet Wrocławski
Zakład Zagospodarowania Przestrzennego
ul. Kuźnicza 49/55
50-138 Wrocław
anna.grochowska@uni.wroc.pl

Piotr Krajewski

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

Ochrona krajobrazu w procesie planowania przestrzennego na terenie Ślezańskiego Parku Krajobrazowego – problemy, wyzwania, nowe możliwości

Streszczenie: Ochronę krajobrazu w granicach Ślezańskiego Parku Krajobrazowego regulują 3 rodzaje aktów prawa miejscowego – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rozporządzenie w sprawie parku krajobrazowego oraz plan ochrony. Wzajemne relacje tych dokumentów, jak również silna presja inwestycyjna na tereny atrakcyjne pod względem krajobrazu, powodują szereg konfliktów. Przedstawione w artykule problemy, jak i wyzwania związane z ochroną krajobrazu tego obszaru, generują konieczność poszukiwania nowych metod ochrony. Jedną z nich jest metoda oceny pojemności krajobrazu, której podstawy omówiono w drugiej części artykułu.

Słowa kluczowe: ochrona krajobrazu, planowanie przestrzenne, pojemność krajobrazu, park krajobrazowy, Śleza.

1. Wstęp

Potrzeba ochrony przyrody towarzyszy człowiekowi od zarania dziejów, a jej wzrost jest wprost proporcjonalny do wzrostu tempa przekształcania przyrody i eksploataowania jej komponentów. Już w średniowieczu oraz oświeceniu, zarówno na świecie, jak i w Polsce, wprowadzano zakazy dotyczące zabijania poszczególnych gatunków zwierząt (Chmielewski 1990). Początki ochrony przyrody w Polsce datuje się na okres międzywojenny. Wtedy utworzono Tymczasową Państwową Komisję Ochrony Przyrody, zwaną później Państwową Radą Ochrony Przyrody. W 1934 r. uchwalono pierwszą ustawę o ochronie przyrody. W konsekwencji tych działań przed wybuchem II wojny światowej w Polsce istniało już 6 parków narodowych, 180 rezerwatów przyrody, a także około 4500 pomników przyrody (Wolski 2000). W tym czasie jednak nie mówiono o ochronie krajobrazu. Dopiero rozwój industrializacji w latach 60. XX w. oraz ówczesna polityka spowodowały, iż konieczne było wykonanie inwentaryzacji, dzięki której zidentyfikowane zostały obszary o cennych walorach krajobrazowych oraz przyrodniczych. Stanowiło to merytoryczną podstawę do opracowania koncepcji parków krajobrazowych, którą przedstawiła w II połowie lat 60. Państwowa Rada Ochrony Przyrody (Kistowski 2008). W efekcie w 1976 r., tuż po podziale administracyjnym Polski na 49 województw, powołano pierwszy w Polsce – Suwalski Park Krajobrazowy. Kolejnym kamieniem milowym było uchwalenie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska

w 1980 r. (Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6). Ustawa wprowadziła nie przewidywała w swej treści takiej formy ochrony jak parki krajobrazowe, jednak w art. 39 dawała podstawy prawne do ochrony walorów krajobrazowych, a tym samym – tworzenia obszarów, które te walory będą chronić (Zimniewicz 2002). Od tego czasu parki krajobrazowe powstawały stosunkowo szybko. Aktualnie są one jedną z dziesięciu form ochrony przyrody w Polsce. Ich liczba wynosi 121, a łączna powierzchnia jest około ośmiokrotnie większa od powierzchni wszystkich parków narodowych w kraju. Podstawą istnienia i funkcjonowania parków krajobrazowych jest obecnie ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 627). W jej rozumieniu park krajobrazowy to *obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju*. Są to bez wątpienia obszary o wysokich walorach krajobrazowych, jak również strefa problemowa, gdyż na terenie parków krajobrazowych wszystkie grunty pozostawia się w gospodarczym użytkowaniu. Zarządzanie parkiem krajobrazowym nie jest więc procesem łatwym, gdyż wymaga połączenia ze sobą celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych (Zimniewicz 2005). Generuje to wiele konfliktów, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę kadencyjność, a przez to także krótkowzroczność władz lokalnych. Również obecne uwarunkowania prawne planowania przestrzennego na tego typu obszarach nie sprzyjają ochronie krajobrazu, której korzyści należy rozpatrywać w kontekście wieloletnim.

Biorąc pod uwagę konfliktowy charakter parków krajobrazowych, w opracowaniu podjęto próbę wskazania głównych problemów związanych z ochroną krajobrazu i przyczyn ich powstawania na przykładzie Ślezańskiego Parku Krajobrazowego, jednego z najbardziej narażonych na presję inwestycyjną na terenie województwa dolnośląskiego. Określono także najważniejsze wyzwania, jakie stoją przed instytucją zarządzającą tym parkiem. Generuje to konieczność opracowania nowych metod ochrony. Jako jeden ze sposobów rozwiązania omówionych problemów i realizacji wyzwań wskazano metodę oceny pojemności krajobrazu, która możliwa jest do zastosowania w procesie planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Pozwala ona wyodrębnić w trakcie prac planistycznych najbardziej wartościowe krajobrazy, niezbędne do zachowania.

2. Podstawowe uwarunkowania planowania przestrzennego na obszarach parków krajobrazowych

Krajobraz jest powszechnie uważany za dobro publiczne. Jego właściwa organizacja ma zasadnicze znaczenie dla jakości życia ludzi – jest wyrazem świadomości i odpowiedzialności władz lokalnych za kształt otoczenia. Zgodnie z obowiązującą ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 647) gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, decyduje w bezpośredni sposób o kształtowaniu krajobrazu w jej granicach, tworząc plany zagospodarowania przestrzennego. Obowiązkiem władz lokalnych jest przyjęcie idei zrównoważonego rozwoju jako bazy dla wszelkich działań planistycznych. Powinny one zakładać zachowanie równowagi pomiędzy wszystkimi elementami środowiska przyrodniczego i kulturowego, w którym bytuje człowiek, by przy racjonalnym wykorzystaniu tych elementów możliwe

było zaspokojenie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń. Jednak w wielu przypadkach racjonalne wykorzystanie środowiska przez władze lokalne na obszarach parków krajobrazowych sprowadza się do lokalizacji znacznych obszarów zabudowy (zwłaszcza letniskowej) i inwestycji związanych z turystyką, bez dbałości o zachowanie walorów krajobrazowych.

Zasady gospodarowania przestrzenią na obszarach parków krajobrazowych określają trzy rodzaje aktów prawa miejscowego:

1. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego opracowywane na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które muszą zachować zgodność z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.
2. Rozporządzenie w sprawie parku krajobrazowego opracowane na podstawie ustawy o ochronie przyrody, gdzie znajdują się zakazy i nakazy odpowiednie dla danego parku, wybrane spośród 14 zakazów wymienionych w ustawie o ochronie przyrody.
3. Plan ochrony parku krajobrazowego (jeżeli został uchwalony) opracowywany na podstawie ustawy o ochronie przyrody oraz Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz.U. z 2005 r. Nr 94, poz. 794). O jego randze w odniesieniu do dokumentów planistycznych związanych z zarządzaniem przestrzenią świadczy konieczność uwzględnienia niektórych ustaleń planu, m.in. w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a także planach urządzania lasów.

Znaczący wpływ na zagospodarowanie przestrzeni w wielu parkach mają także decyzje o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego, które nie muszą zachowywać zgodności z obowiązującym studium. Pisząc o uwarunkowaniach planowania przestrzennego na obszarach parków krajobrazowych nie można zapominać o wzajemnych relacjach pomiędzy aktami prawa miejscowego i decyzjami lokalizacyjnymi. Relacje te określają dwa akty prawne:

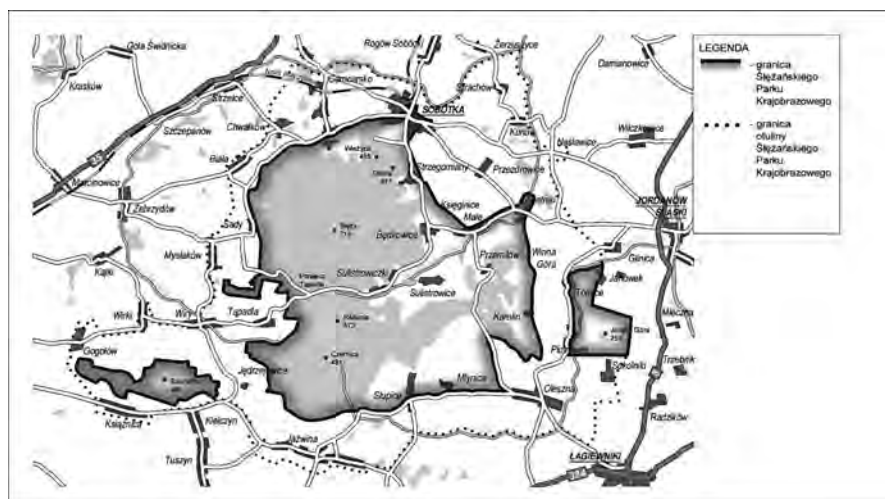
1. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232), gdzie w art. 73 ust. 1 p. 1 stwierdza się, że w *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin.*
2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), gdzie w §4 p. 3 lit. b stwierdza się, że: *ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.*

Oba te uregulowania w sposób jasny i klarowny wydają się wskazywać na konieczność brania pod uwagę w trakcie opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zapisów rozporządzenia w sprawie parku krajobrazowego, zawierającego ograniczenia wynikające z ustanowienia parku oraz zapisów planu ochrony, w tym nakazów, zakazów i innych ograniczeń z niego wynikających. Warto przypomnieć, że w pierwszym przytoczonym przepisie wymieniono również decyzje o warunkach zabudowy.

3. Podstawowe informacje o Ślezańskim Parku Krajobrazowym

Ślezański Park Krajobrazowy jest jednym z 12 parków znajdujących się na terenie województwa dolnośląskiego. Położony jest w granicach trzech powiatów: wrocławskiego (miasto i gmina Sobótka, gmina Jordanów Śląski), dzierzoniowskiego (gmina Dzierżonów, gmina Łagiewniki) oraz świdnickiego (gmina Marcinowice, gmina Świdnica), w odległości ok. 40 km na południowy zachód od Wrocławia. Park składa się z 3 głównych części – największego kompleksu z Masywem Ślezy i ze Wzgórzami Oleszeńskimi, w granicach którego znajduje się część miasta Sobótka, kompleksu położonego na południowy wschód od Ślezy obejmującego Jańską Górę oraz kompleksu zawierającego Wzgórze Kiełczyńskie, położonego na południowy zachód od Ślezy (ryc. 1). Łącznie wszystkie części zajmują powierzchnię 8190 ha. Połączone są ze sobą otuliną – obszarem ochronnym wokół chronionego przyrodniczo terenu, zabezpieczającym go przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka – o powierzchni 7450 ha (Krajewski 2012a).

Pod względem fizyczno-geograficznym (klasyfikacja Kodrackiego) Ślęzański Park Krajobrazowy stanowi fragment makroregionu Przedgórze Sudeckie, należącego do podprovincji Sudetów. Masyw Ślęży został wyróżniony jako osobny mezoregion, natomiast południowo-wschodnia część parku wchodzi w skład mezoregionu Wzgórze Niemczańsko-Strzelińskie. Od zachodu do Masywu Ślęży przylega Równina Świdnicka, od północy i wschodu Równina Wrocławska, natomiast od południowego zachodu Kotlina Dzierżoniowska.



Ryc. 1. Mapa Ślezańskiego Parku Krajobrazowego.
Źródło: opracowanie własne.

Ślezański Park Krajobrazowy został utworzony 8 czerwca 1988 r. na podstawie uchwały nr XXIV/155/88 Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu w sprawie utworzenia Ślezańskiego Parku Krajobrazowego wraz z otuliną (Dz. Urz. Woj. Wroc. z 1988 r. Nr 13, poz. 185). Obecnie na obszarze parku obowiązuje rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie Ślezańskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2007 r. Nr 94, poz. 1105) wraz z jego późniejszą zmianą z 2008 r. Oprócz zakazów i nakazów właściwych dla tego parku określono w nim szczególne cele ochrony, którymi są:

- zachowanie krajobrazu Masywu Ślęży, w tym zachowanie lokalnego charakteru i skali zabudowy w historycznie ukształtowanych jednostkach osadniczych oraz niezabudowanych przestrzeni w otwartym krajobrazie leśno-polno-łąkowym;
- ochrona zróżnicowanych walorów przyrodniczych oraz geologicznych i geomorfologicznych.

W 2010 roku został opracowany plan ochrony Ślezańskiego Parku Krajobrazowego, obowiązujący od 20.12.2011 r. zgodnie z uchwałą nr XVI/331/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ślezańskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2011 r. Nr 251, poz. 4508). Wprowadza on zalecenia dotyczące m.in. ochrony litosfery, zbiorowisk roślinnych, roślin, zwierząt i krajobrazów w postaci konkretnych działań skierowanych do różnych instytucji oraz ustaleń do dokumentów planistycznych obowiązujących na terenie gmin wchodzących w skład parku. Plan ochrony został opracowany dla parku krajobrazowego w jego granicach. Zalecenia nie obowiązują na terenie otuliny, chociaż zidentyfikowano zagrożenia zewnętrzne, których źródła występują często w granicach otuliny lub jeszcze dalej.

4. Problemy związane z ochroną krajobrazu na obszarze Ślezańskiego Parku Krajobrazowego

Wzajemne relacje pomiędzy dokumentami planistycznymi i decyzjami lokalizacyjnymi, za które odpowiedzialne są władze gminy a rozporządzeniem w sprawie parku krajobrazowego i planem ochrony, ograniczającymi w pewien sposób władztwo planistyczne gmin powodują szereg konfliktów. Jednak nie tylko to jest ich powodem. Przyczyna leży przede wszystkim w obowiązujących niejasnych lub nieprecyzyjnych przepisach, dających możliwość różnych interpretacji. Poniżej przedstawiono główne problemy, jakie zaobserwowano na obszarze parku.

Planowanie obszarów zabudowy znacznie ponad zapotrzebowanie społeczne

Jednym z najważniejszych problemów związanych z ochroną krajobrazu na obszarze Ślezańskiego Parku Krajobrazowego jest wyznaczenie w dokumentach planistycznych zbyt dużych obszarów zabudowy, zwłaszcza letniskowej, znacznie wykraczających ponad zapotrzebowanie społeczne. Doskonałym tego typu przykładem może być obręb Sulistrowice, położony na terenie gminy Sobótka, w całości w granicach parku. Obręb ten o powierzchni 303 ha w całości pokryty jest planami miejscowymi opracowanymi przed uchwaleniem planu ochrony parku. Jednak po pozytywnym zaopiniowaniu przez gminę

Sobótka w 2009 r. projektu planu ochrony, w kwietniu 2010 r. uchwalono zmianę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W znaczący sposób zmieniła się polityka przestrzenna gminy (tab. 1) – powierzchnia obszarów przeznaczonych pod zabudowę w granicach obrębu Sulistrowice w stosunku do stanu istniejącego w 2009 r. (ryc. 2) uległa zwiększeniu w studium (ryc. 3) o 327%. W innych obrębach sytuacja jest podobna.

Tab. 1. Powierzchnia elementów zagospodarowania przestrzennego w 2009 r. oraz w studium z 2010 r.
Źródło: opracowanie własne.

Element zagospodarowania przestrzennego	Stan z 2009 r. [ha]	Studium z 2010 r. [ha]
tereny zieleni wysokiej	21,9	33,8
tereny wód powierzchniowych	4,8	4,8
tereny trwałych użytków zielonych	59,8	49,7
tereny gruntów ornych	168,7	57,2
tereny osadnicze	48,2	157,5
Razem	303	303



Ryc. 2. Zagospodarowanie przestrzenne obrębu Sulistrowice, gmina Sobótka – stan z 2009 r.
Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 3. Zagospodarowanie przestrzenne obrębu Sulistrowice, gmina Sobótka – dane ze studium z 2010 r.
Źródło: opracowanie własne.

Powielanie zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska i dyrektora parku krajobrazowego

Zgodnie z zapisami art. 16 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody za uzgodnienia projektów dokumentów planistycznych oraz decyzji lokalizacyjnych w granicach parków krajobrazowych odpowiedzialny jest odpowiedni regionalny dyrektor ochrony środowiska. Tymczasem za opracowanie i realizację planu ochrony parku krajobrazowego w myśl art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody odpowiedzialny jest dyrektor parku krajobrazowego,

którego jednym z zadań określonym w art. 105 tejże ustawy jest opiniowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (ale już nie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego czy decyzji lokalizacyjnych) dla obszarów w granicach parków krajobrazowych. Brak współpracy pomiędzy obiema instytucjami, z których jedna uzgadnia, w oparciu m.in. o plan ochrony opracowany przez drugą instytucję a druga opiniuje plany miejscowe, sprawia, że zdania dotyczące tych samych dokumentów mogą znacznie się od siebie różnić. W kilku przypadkach różnice te były na tyle znaczące, że sprawę musiały rozstrzygać sądy administracyjne.

Niezgodność projektów planów ochrony i decyzji o warunkach zabudowy z planem ochrony parku krajobrazowego

Pomimo wydawałoby się jasnych przepisów wskazujących na konieczność uwzględniania zapisów planu ochrony w dokumentach planistycznych (przedstawionych w punkcie 2. niniejszego dokumentu) w wielu przypadkach plany miejscowe nie biorą pod uwagę ustaleń do dokumentów planistycznych zawartych w planie ochrony. Problem nie byłby na tyle istotny, gdyby możliwe było zaskarżenie przez dyrektora parku krajobrazowego w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym uchwały w sprawie planu miejscowego. Tymczasem sądy administracyjne orzekają w takich przypadkach w pierwszej kolejności brak możliwości uznania dyrektora parku krajobrazowego za stronę w postępowaniu administracyjnym, pozostawiając sprawę bez merytorycznego rozpatrzenia. Argumentem w takiej sytuacji jest to, że dyrektor, pomimo swoich obowiązków wynikających z ustawy o ochronie przyrody, nie jest właścicielem gruntów w granicach objętych planem miejscowym, nie jest także instytucją uzgadniającą plan. Cała sytuacja pozostaje w sprzeczności z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2011 r. (sygn. akt II OSK 2035/09), gdzie sąd stwierdził, że *zawarte w planie ochrony ustalenia do studiów oraz planów zagospodarowania przestrzennego (...) adresowane są do organów uchwalających studia i plany, nie mogą natomiast być uznane za samoistne zakazy, wywierające bezpośrednie skutki prawne. Ustalenia te powinny być uwzględnione przy sporządzaniu aktów planistycznych, nie są natomiast wiążące przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy*. Oprócz dokumentów planistycznych mowa tu o decyzjach w sprawie warunków zabudowy, dla których plan ochrony nie jest w ocenie sądu w ogóle wiążący. Nie stanowi on prawa powszechnie obowiązującego, dlatego nie może być traktowany jako przepis odrębny, z którymi decyzja powinna być zgodna. Na wielu obszarach nieobjętych planami miejscowymi dochodzi zatem do paradoksalnej sytuacji, gdzie jedynym obowiązującym aktem prawa miejscowego wskazującym m.in. zasady kształtowania zabudowy jest plan ochrony, z którym decyzja o warunkach zabudowy nie musi się zgadzać.

Planowana lokalizacja dużej liczby farm wiatrowych wokół Ślęzy

Problem ten wprawdzie wykracza poza granice parku, jednak należy o nim wspomnieć, gdyż może mieć zasadniczy wpływ na walory widokowe w jego granicach. Jak wiadomo, Ślęza ze względu na swoją wysokość i rozległe płaskie tereny wokół stanowi doskonały punkt widokowy, z którego można oglądać otaczające tereny. Jest również rozpoznawalną ikoną krajobrazu Dolnego Śląska. Lokalizacja zaplanowanych w dokumentach planistycznych elektrowni wiatrowych na obszarach położonych na pół-

noc (gmina Sobótka), wschód (gmina Jordanów Śląski) i zachód (gmina Marcinowice) od Ślęży negatywnie wpłynie nie tylko na walory widokowe z góry, lecz także na obserwowanie samej Ślęży.

5. Wyzwania związane z ochroną krajobrazu na obszarze Ślezańskiego Parku Krajobrazowego

Przedstawione problemy dotyczące ochrony krajobrazu stanowią jedynie przykłady, które jednak w znacznym stopniu odzwierciedlają specyfikę i konfliktowość tej formy ochrony przyrody, jaką są parki krajobrazowe. Problemy generują wyzwania, przed jakimi stają jednostki zarządzające tego typu obszarami chronionymi. Do najważniejszych wyzwań należy zaliczyć:

1. Przeprowadzenie kampanii informacyjnej wśród samorządów lokalnych o roli i funkcji planów ochrony oraz ich wpływie na dokumenty planistyczne na poziomie lokalnym.
2. Nawiązanie ścisłej współpracy pomiędzy regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz dyrektorem parku krajobrazowego w zakresie wzajemnego informowania i uzgadniania jednego stanowiska w sprawach dotyczących obszarów w granicach parku krajobrazowego.
3. Konsekwentne domaganie się uwzględniania zapisów planów ochrony parku w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza wytycznych w zakresie kształtowania zabudowy.
4. Realizacja zadań określonych w planie ochrony, m.in.
 - dążenie do zachowania typowego, skoncentrowanego charakteru układów ruralistycznych,
 - ochronę i odtwarzanie zadrzewień i zakrzaceń śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych,
 - usuwanie, przebudowę lub zasłanianie zielenią dysharmonijnych elementów w krajobrazie,
 - uwzględnienie potrzeb ochrony ciągów i punktów widokowych oraz roztaczających się z nich panoram na obszar parku i z obszaru parku na tereny przyległe,
 - określenie parametrów urbanistyczno-architektonicznych sporządzonych dla każdej miejscowości odrębnie, z określeniem cech charakterystycznych,
 - zainicjowanie przez służby parku opracowania studium architektonicznego dla parku określającego katalog postulowanych rozwiązań architektonicznych oraz wybranych obiektów małej architektury,
 - zainicjowanie przez służby parku opracowania katalogu ogrodów przydomowych określającego tradycyjne wzorce ogrodów i ich współczesne adaptacje oraz postulowany dobór gatunkowy roślin.
5. Wypracowanie nowych metod ochrony krajobrazu pozwalających na ocenę i wyodrębnienie najbardziej wartościowych lokalnych krajobrazów wymagających zachowania, których zastosowanie byłoby możliwe na etapie prac nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Do metod tych należy przedstawić w kolejnym rozdziale metoda oceny pojemności krajobrazu.

6. Ocena pojemności krajobrazu jako jedna z nowych możliwości ochrony krajobrazu na obszarze Śląskiego Parku Krajobrazowego

Zaproponowana przez autora (w ramach pracy doktorskiej) metoda oceny pojemności krajobrazu (Krajewski 2012b) umożliwia wskazanie obszarów, które ze względu na ochronę krajobrazu nie powinny być zabudowane oraz pozwala na weryfikację zapisów planistycznych i działań inwestycyjnych w celu zapobiegania negatywnym zmianom krajobrazu, jakie mogą powstać w wyniku przekształceń struktury przestrzennej. Tytułowa pojemność krajobrazu oznacza stopień, w jakim dany krajobraz jest w stanie przyjmować kolejne zmiany w strukturze przestrzennej, bez utraty swoich dotychczasowych walorów wizualnych (definicja własna). Schemat oceny pojemności krajobrazu przedstawiono na ryc. 4. Ocena bazuje na dwóch głównych założeniach:

1. Na możliwości ukrycia w krajobrazie planowanych zmian struktury przestrzennej wpływają: ukształtowanie terenu, wysokość istniejącej zabudowy i roślinności, zagęszczenie istniejącej zabudowy i stopień pokrycia roślinnością wysoką oraz widoczność danego terenu z charakterystycznych punktów.
2. Im większa jest pojemność krajobrazu na danym obszarze, tym więcej można wprowadzić zmian w strukturze przestrzennej, które nie spowodują obniżenia dotychczasowych walorów krajobrazowych.



Ryc. 4. Schemat oceny pojemności krajobrazu.

Źródło: opracowanie własne.

Ocena pojemności krajobrazu przebiega w dwóch głównych etapach. W pierwszej kolejności oceniana jest pojemność wynikająca ze struktury przestrzennej, na którą składa się ocena:

- ukształtowania terenu, w tym ocena nachylenia terenu (przy założeniu, że tereny bardziej nachylone są lepiej widoczne niż tereny płaskie, przez co trudniej ukryć w krajobrazie zmiany struktury przestrzennej) oraz ocena wystawy stoku (przy założeniu, że stoki południowe jako bardziej oświetlone są lepiej widoczne niż stoki wschodnie, zachodnie oraz północne, przez co trudniej ukryć w krajobrazie zmiany struktury przestrzennej);

- wysokości istniejącej roślinności i zabudowy, przy założeniu, że im wyższa jest istniejąca roślinność i zabudowa, tym łatwiej ukryć w krajobrazie zmiany struktury przestrzennej;
- kompozycji istniejącej roślinności i zabudowy, przy założeniu, że im większe jest zagęszczenie zabudowy oraz stopień pokrycia roślinnością wysoką, tym łatwiej ukryć w krajobrazie zmiany w strukturze przestrzennej.

Drugi etap oceny sprowadza się do analizy widoczności danego obszaru z punktów widokowych oraz głównych wjazdów do miejscowości, przy założeniu, że im bardziej obszar jest widoczny z tych miejsc, tym trudniej ukryć w krajobrazie zmiany w strukturze przestrzennej.

Ocena poszczególnych elementów dokonywana jest za pomocą opracowanych kryteriów i macierzy wartości (tab. 2). Wyniki analiz mogą zostać przedstawione na siatce kwadratów w postaci kartogramu dazymetrycznego.

Tab. 2. Przykładowa macierz wartości dla wysokości roślinności i zabudowy.

Źródło: opracowanie własne.

Wysokość roślinności / wysokość zabudowy (liczba kondygnacji)	wysoka	średnia	niska
>2	6 p. (pojemność bardzo wysoka)	5 p. (pojemność wysoka)	4 p. (pojemność średnia)
2	5 p. (pojemność wysoka)	4 p. (pojemność średnia)	3 p. (pojemność niska)
1	4 p. (pojemność średnia)	3 p. (pojemność niska)	2 p. (pojemność bardzo niska)

7. Podsumowanie

Zaobserwowane problemy dotyczące ochrony krajobrazu na obszarze Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego potwierdzają tezę o konfliktowości tej formy ochrony przyrody. Nie wynikają one jednak tylko ze zderzenia konieczności ochrony krajobrazu z potrzebą rozwoju gospodarczego gminy i znalezienia nowych inwestorów generujących dochody do budżetu oraz miejsca pracy. Równie ważną przyczyną powstawania problemów jest niejednoznaczność i nieprecyzyjność przepisów zawartych w poszczególnych ustawach i aktach wykonawczych. Istniejące problemy generują szereg wyzwań, z którymi zmierzyć muszą się zarządzający parkiem, by znaleźć rozwiązanie problemów w ramach obowiązujących przepisów prawa. Ważne jest również rozwijanie metod pozwalających odpowiedzieć na etapie prac nad dokumentami planistycznymi, które miejsca są najbardziej wrażliwe na zmiany w krajobrazie i wymagają bezwzględного zachowania. Zaproponowana metoda oceny pojemności krajobrazu pozwala nie tylko wskazać na tym etapie, które obszary, ze względu na ochronę walorów krajobrazowych, nie powinny zostać zabudowane, lecz także zweryfikować, czy obszary zaplanowane w studium pod zabudowę zostały prawidłowo wyznaczone.

Literatura

- Chmielewski T.J., 1990. Parki krajobrazowe w Polsce: metody delimitacji i zasady zagospodarowania przestrzennego. SGGW-AR, Warszawa.
- Kistowski M., 2008. Problemy ochrony walorów krajobrazowych parków krajobrazowych. W: Krajobrazy Polski – nasze dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe na przykładzie opolskich parków krajobrazowych. Góra św. Anny, s.15–22.
- Krajewski P., 2012a. Ślęzański Park Krajobrazowy. Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych. Wrocław.
- Krajewski P., 2012b. Pojemność krajobrazu w kształtowaniu struktury przestrzennej gmin podmiejskich na przykładzie gminy Sobótka. Praca doktorska, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu.
- Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 1232).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz.U. z 2005 r. Nr 94, poz. 794).
- Rozporządzenie Wojewody Dolnośląskiego z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2007 r. Nr 94, poz. 1105).
- Uchwała nr XVI/331/11 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2011 r. Nr 251, poz. 4508).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 627).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 647).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6).
- Wolski J., 2000. Ochrona przyrody w Polsce. Formy ochrony przyrody w świetle polskiego prawa. W: Geografia w Szkole. Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa.
- Zimniewicz K., 2002. Zarządzanie parkiem krajobrazowym w warunkach zrównoważonego rozwoju. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Zimniewicz K., 2005. Zarządzanie polskimi parkami krajobrazowymi. Próba diagnozy. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.

Landscape protection in the process of spatial planning in Ślązański Landscape Park – problems, challenges, new opportunities

Summary: Three kinds of local law have impact on landscape protection within Ślązański Landscape Park – local spatial plan, act with restrictions in landscape park and protection plan. The relationships between these local documents, as well as strong investing pressure on attractive areas in terms of landscape, cause a lot of conflicts. Presented in the article problems and challenges related to landscape protection of these areas generate necessity of seeking new methods of protection. One of them is method of landscape capacity assessment, which is discussed in the second part of article.

Keywords: landscape protection, spatial planning, landscape capacity, landscape park, Śląza.

dr inż. Piotr Krajewski
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Katedra Gospodarki Przestrzennej
ul. Grunwaldzka 53
50-357 Wrocław
piotr.krajewski@up.wroc.pl

Urszula Panicz

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Reshoring jako forma relokacji działalności przedsiębiorstw

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja reshoringu jako formy relokacji działalności gospodarczej, określenie jego przyczyn oraz skutków. Na podstawie dostępnej literatury przedstawiono najważniejsze założenia, formy oraz teorie reshoringu. W ostatniej części zawarto propozycje dalszych badań, bowiem wiele problemów związanych z omawianym procesem nie zostało do tej pory uwzględnionych i rozstrzygniętych.

Słowa kluczowe: reshoring, relokacja, przedsiębiorstwo.

1. Wprowadzenie

Przez ponad dekadę atrakcyjnym miejscem dla lokowania inwestycji zagranicznych były Chiny i Indie, co wynikało z nieograniczonej podaży taniej siły roboczej, ogromnego i szybko rozwijającego się rynku wewnętrznego, a także znaczących zachęt rządowych oraz utrzymywania deprecjacji waluty chińskiej (Sirkin, Zinser, Hohner 2011, s. 2). Na poziomie Unii Europejskiej tanie lokalizacje azjatyckie były postrzegane przez pryzmat miejsc ograniczających zatrudnienie w krajach macierzystych, przyczyniających się do utraty konkurencyjności i potencjału innowacyjnego, rosnącego wykluczenia społecznego i zwiększonych wydatków państwa na pomoc socjalną oraz wolniejszego rozwoju gospodarczego w krajach, z których przenoszono działalność (EKES 2005). Również w USA zauważano negatywny wpływ offshoringu na zatrudnienie, czego konsekwencją było zawiązanie inicjatywy na rzecz reshoringu (*The Initiative Reshoring*). Głównym celem było sprowadzenie produkcji, którą wcześniej relokowano do tańszych lokalizacji, z powrotem do USA. Dzięki temu do kraju miały powrócić utracone wcześniej miejsca pracy.

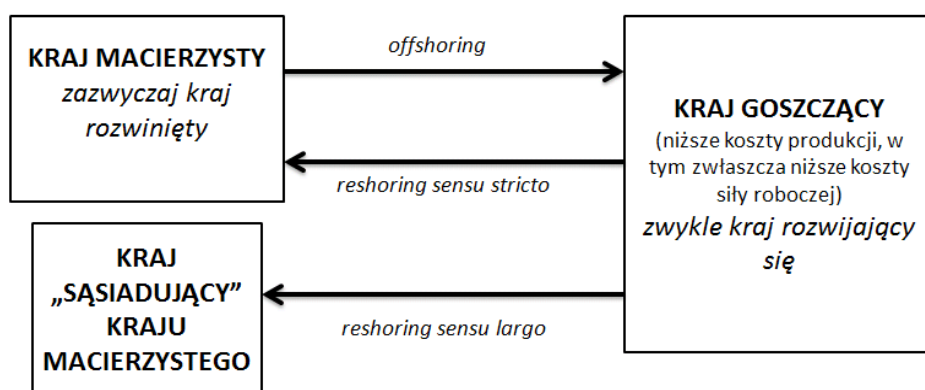
Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja reshoringu jako formy relokacji działalności gospodarczej, określenie jego przyczyn oraz skutków. Na podstawie dostępnej literatury przedstawiono najważniejsze założenia, formy oraz teorie reshoringu. W ostatniej części zawarto propozycje dalszych badań, bowiem wiele problemów związanych z omawianym procesem nie zostało do tej pory uwzględnionych i rozstrzygniętych.

2. Pojęcie reshoringu

W literaturze przedmiotu pojęciem reshoringu określa się zjawisko powrotu do kraju lub regionu macierzystego części lub całości produkcji, która wcześniej była

przedmiotem offshoringu do krajów o niższych kosztach produkcji, zwykle z krajów rozwiniętych do rozwijających się. Oznacza to, że reshoring nie jest możliwy bez wcześniejszego offshoringu. Jednocześnie kierunek przemieszczeń jest odwrotny od pierwotnego, czyli relokacja następuje w dużej mierze z kraju rozwijającego się do rozwiniętego¹. Z tego też powodu, termin *reshoring* jest zamiennie stosowany z pojęciem *odwrócony offshoring* (*reverse offshoring*)² czy *backshoring* (Needham 2014, s. 1, Fernandes 2013).

Należy zwrócić uwagę, że powrót do lokalizacji sprzed zmiany można rozumieć dwojako. Dlatego reshoring sensu largo oznacza ponowne umiejscowienie się we wcześniej zajmowanym regionie (macierzystym), np. w Europie, czego przykładem jest *nearshoring*, oznaczający lokalizację w sąsiedztwie kraju macierzystego³. Przy czym sąsiedztwo należy tu rozumieć szeroko, a więc nie tylko jako kraj za granicą, lecz także inne kraje położone na tym samym rynku geograficznym (np. rynku europejskim). Reshoring sensu stricto to powrót działalności gospodarczej stricte do kraju macierzystego (ryc. 1).



Ryc. 1. Pojęcie reshoringu.
Źródło: opracowanie własne.

Traktując reshoring wyłącznie jako wybór odpowiedniego miejsca lokalizacji, można zidentyfikować jego cztery typy:

1. *In-house reshoring*, w którym firma zaspokaja lokalny popyt, dzięki reshoringowi produkcji w całości własnościowej. Po powrocie zostaje utrzymana całkowita własność środków produkcji.
2. *Reshoring for outsourcing*, w którym firma zaspokaja lokalny popyt, dzięki reshoringowi produkcji w całości własnościowej. Po powrocie działalność zostaje zlecona zewnętrznym dostawcom w kraju macierzystym.

¹ W ujęciu Hahna (2010) *reverse offshoring* dotyczy relokacji z krajów rozwijających się do krajów rozwiniętych, a także do innych krajów rozwijających się.

² Inaczej *reverse offshoring* jest definiowany w opracowaniu Vashistha. Termin odnoszony jest do stanu, w którym po przeniesieniu działalności i miejsc pracy do krajów *offshore*, przedsiębiorstwa decydują się na zatrudnianie specjalistów z krajów macierzystych (zwanych też krajami – klientami). Jest to więc pewnego rodzaju substytucja siły roboczej w kraju goszczącym (zwanym też krajem – dostawcą usług) przez pracowników z kraju macierzystego. Zob. Vashistha 2008, s. 2.

³ *Nearshoring* to proces relokacji działalności w pobliżu kraju macierzystego, zwykle w sąsiedztwie. Warunkiem tego procesu nie musi być, jak w przypadku reshoringu, offshoring lub offshore outsourcing. Innymi słowy, proces może wystąpić niezależnie od tego, czy offshoring miał miejsce.

3. *Reshoring for insourcing*, w którym firma zaspokaja lokalny popyt dzięki reshoringowi produkcji wykonywanej u zewnętrznego dostawcy. Po powrocie działalność zostaje włączona w struktury przedsiębiorstwa.
4. *Outsourced reshoring*, w którym firma zaspokaja lokalny popyt, dzięki reshoringowi produkcji wykonywanej u zewnętrznego dostawcy. Po powrocie działalność zostaje zlecona zewnętrznym dostawcom w kraju macierzystym (ryc. 2) (Gray, Skowronski, Esenduran, Rungtusanatham 2013, s. 28).

		To: Onshore	
		In-House	Outsourced
From: Offshore	In-House	In-House Reshoring	Reshoring for Outsourcing
	Outsourced	Reshoring for Insourcing	Outsourced Reshoring

Ryc 2. Typy reshoringu.

Źródło: Gray, Skowronski, Esenduran, Rungtusanatham 2013, s. 28.

Jednocześnie należy zauważyć, że przedstawione wyżej podejście wiąże się z rozpowszechnionym w literaturze przedmiotu ujęciem procesu offshoringu i outsourcingu. Kluczowe w tym znaczeniu jest to, że każdy z tych procesów może występować w dwóch formach, w zależności od tego, czy przedsiębiorstwo zdecyduje się prowadzić daną działalność wewnątrz własnych struktur (jak w przypadku internalizacji) lub zlecać ją na zewnątrz, czego przejawem jest eksternalizacja produkcji (Małuszyńska 2013).

Przyjmując założenie, że reshoring jest uwarunkowany wystąpieniem offshoringu lub offshore outsourcingu w przeszłości i jednocześnie jest on odwróconym offshoringiem lub offshore outsourcingiem, na omawiane zjawisko można spojrzeć z perspektywy organizacji uczącej się (Gray, Skowronski, Esenduran, Rungtusanatham 2013, s. 29). W tym ujęciu trzeba rozważyć punkt wyjściowy, który zależy od powodu przeniesienia produkcji, czasu, w którym tego dokonano, miejsca, do którego ją relokowano, a także podmiotu, któremu ją przekazano. W zależności od punktu wyjściowego można wskazać na osiem różnych ścieżek, jakie może podjąć przedsiębiorstwo (ryc. 3) (Gray, Skowronski, Esenduran, Rungtusanatham 2013, s. 29–30).

- A. Domestic In-house → Offshore In-house → Domestic In-house
- B. Domestic In-house → Offshore In-house → Domestic Outsource
- C. Domestic In-house → Offshore Outsource → Domestic In-house
- D. Domestic In-house → Offshore Outsource → Domestic Outsource
- E. Domestic Outsource → Offshore In-house → Domestic In-house
- F. Domestic Outsource → Offshore In-house → Domestic Outsource
- G. Domestic Outsource → Offshore Outsource → Domestic In-house
- H. Domestic Outsource → Offshore Outsource → Domestic Outsource

Ryc 3. Typologia reshoringu.

Źródło: Gray, Skowronski, Esenduran, Rungtusanatham 2013, s. 29–30.

Zgodnie z powyższym rysunkiem może być nią offshoring działalności całkowicie własnościowej do filii w kraju goszczącym. Następnie reshoring poprzez ponowne włączenie aktywności w struktury przedsiębiorstwa w kraju macierzystym (ścieżka A) lub przekazanie działalności zewnętrznym dostawcom w kraju macierzystym (ścieżka B). Podobna sytuacja występuje w przypadku ścieżek C i D, z zastrzeżeniem, że wcześniej następuje offshoring outsourcing, a więc zlecenie działalności zewnętrznemu dostawcy w kraju goszczącym. Analogicznie dzieje się w przypadku czterech kolejnych ścieżek, ale sytuacja wyjściowa jest odmienna. Reshoring dotyczy przedsiębiorstwa, które przed przeniesieniem części lub całości działalności gospodarczej dokonało ekstermalizacji części lub całości działalności gospodarczej wewnątrz kraju macierzystego.

3. Teorie reshoringu

Reshoring może być analizowany w świetle wielu teorii, wśród których na uwagę zasługuje teoria rozwoju zależnego, czyli koncepcja centrum-peryferie, teoria globalnego łańcucha wartości przedsiębiorstwa, a także kosztów transakcyjnych i teoria oparta na zasobach. Koncepcja centrum-peryferie odnosi się do przyczyn, dla których niektóre działalności prowadzone na peryferiach są przenoszone z powrotem do centrum (Fernandes 2013). Jeżeli pod uwagę weźmie się kraje rozwijające się oraz rozwinięte, to przy dosyć uproszczonym założeniu, że rozróżnieniem będzie PKB per capita, te pierwsze należy sklasyfikować jako peryferie, drugie zaś jako centra⁴. Reshoring jest wyrazem przenoszenia działalności z powrotem do kraju macierzystego, a więc z peryferii do centrum (jeśli offshoring dotyczył kierunku kraje rozwinięte – kraje rozwijające się). Podstawową przyczyną

⁴ Ta klasyfikacja jest wyrazem relacji między oboma typami krajów. Kraj rozwinięty może być centrum w stosunku do kraju rozwijającego się i na odwrót – kraj rozwijający się może być peryferyjny w relacji do kraju rozwiniętego. W praktyce trudno jest jednoznacznie określić, które kraje należy uznać za rozwinięte, a które za rozwijające się. W tym zakresie nie ma przyjętej jednej definicji, ponieważ to zależy od wskaźników, jakie weźmie się pod uwagę. Na poziomie międzynarodowym, głównie dla celów statystycznych, wyznacznikiem jest PKB per capita. Jednak, jak podkreśla Rosling, od lat 80. XX w. różnica w dzietności, dochodach czy długości życia zmniejsza się, dlatego pojęcie krajów rozwijających się traci sens (Rosling 2006).

jest stopniowe zanikanie podziału na kraje rozwijające się oraz rozwinięte w związku ze zmniejszaniem się różnicy w dochodach między tymi krajami. To przekłada się na minimalizację zysków uzyskiwanych w krajach goszczących, powodując inwersję i powrót do regionu macierzystego.

Często zauważa się, że w obliczu gospodarki globalnej można dostrzec podział aktywności na wykonywaną w centrum (jak na przykład działalność hi-tech, która wymaga wysoko wykwalifikowanej siły roboczej) oraz działalność realizowaną na peryferiach, czyli aktywność tradycyjną, pracochłonną, jak produkcja tekstylna lub metali (Fernandes 2013, Hryniewicz 2010, s. 10). Wydaje się jednak, że w odniesieniu do relokacji transgranicznej trudno jest mówić, by na poziomie poszczególnych gospodarek dochodziło jedynie do przenoszenia działalności wiedzochłonnej do krajów rozwiniętych, zaś pracochłonnej do krajów rozwijających się *per se*. W rzeczywistości występują przesunięcia mieszane, co też wynika z różnorodności motywów przedsiębiorstw. Dlatego rozmieszczenie powyżej wskazanych sektorów zależy od dodatkowych czynników lokalizacji, w tym koncentracji biznesu, kosztów siły roboczej, czy otoczenia instytucjonalnego i regulacji rynku pracy lub ochrony środowiska. Obecnie teorie centrum-peryferie wydają się mieć ograniczone zastosowanie do omawianych zmian lokalizacyjnych. Trudno jest ustalić kryteria, które jednoznacznie wskazywałyby na peryferyjność lub centryczność danych regionów. Tych kryteriów może być bardzo dużo i nierzadko mogą przeczyć klasycznemu podziałowi na kraje rozwinięte jako centra oraz kraje rozwijające się jako peryferia. Wynika to z tego, że centrum i peryferia są kategoriami dynamicznymi i wielowymiarowymi (Idczak 2014, s. 115–121).

Odwrócony offshoring opisują też teorie odnoszące się do sterowania globalnymi przepływami, w tym teoria globalnego łańcucha wartości. U podstaw decyzji o relokacji leży założenie, że elementy łańcucha tworzące najwyższą wartość powinny pozostawać w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa, podczas gdy działania generujące najwyższe koszty winny być przenoszone do innej lokalizacji lub przedsiębiorstwa włącznie z przeniesieniem własności (Godlewska-Majkowska 2013). Konsekwencją takiego podejścia może być relokacja części lub całości działalności do krajów o niskich kosztach prowadzenia działalności w formie offshoringu lub offshore outsourcingu. Równocześnie, w przypadku zmiany warunków (np. wzrostu kosztów), może następować proces odwrotny, którego celem będzie wyeliminowanie lub przeniesienie niekorzystnych dla łańcucha wartości, elementów. Dlatego może dochodzić do reshoringu działalności lub też nearshoringu. Odstępstwem od tej reguły mogą być niektóre branże, których produkcja w regionach peryferyjnych może budzić niechęć konsumentów do zakupu takich dóbr, dlatego decydującym czynnikiem przy relokacji czy to pierwotnej, czy wtórnej, będzie związanie większej części procesu produkcyjnego z pochodzeniem produktu (Fernandes 2013).

Teoria kosztów transakcyjnych próbuje wyjaśnić przyczyny powstawania przedsiębiorstw. Można za Coasem stwierdzić, że istota tkwi w kosztach funkcjonowania mechanizmu cenowego (rynkowego). Mechanizm ten powoduje, że przeprowadzenie każdej transakcji wiąże się z dodatkowymi kosztami, tj. kosztami szacowania ceny po jakiej ma zostać dokonana transakcja, wydatkami związanymi z przygotowaniem, negocjacjami, podpisaniem i realizacją kontraktu oraz ryzykiem, wynikającym z niemożności przewidzenia rzeczywistych przyszłych potrzeb przedsiębiorstwa (Radło 2013, s. 72; Coase 1937

za Hardt 2008, s. 108–109). W konsekwencji każda decyzja *make or buy* jest uwarunkowana kosztami wynikającymi z przeprowadzenia transakcji rynkowej. Innymi słowy, decyzja o tym, czy daną funkcję internalizować czy eksternalizować zależy od kosztów transakcyjnych. Z uwagi na to, że *koszty organizowania każdej dodatkowej transakcji w ramach przedsiębiorstwa rosną do momentu zrównania się z kosztem prowadzenia tej samej transakcji w ramach innego podmiotu, tzn. kosztem koordynacji przez ceny na rynku* (Coase 1937 za: Małuszyńska, s. 43, Radło 2013, s. 72), to *transakcje są realizowane w ramach firmy wtedy, gdy koszt ich prowadzenia jest niższy niż z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego* (Hardt 2008, s. 108).

Według Williamsona głównymi czynnikami różnicującymi koszty transakcyjne są częstotliwość relacji oraz stopień niepewności, a także specyfika zasobów wykorzystywanych w obrocie wynikająca ze specyfiki miejsca, zasobów lub zasobów ludzkich (Williamson 2008). Wymienione czynniki decydują o tym, czy dana działalność będzie rozwijana wewnątrz przedsiębiorstwa, czy też zlecana na zewnątrz. W przypadku wyższej częstotliwości danej transakcji, firma może zmienić lokalizację w celu np. umiejscowienia się w pobliżu specyficznych zasobów za sprawą utworzenia spółki zależnej lub całkowitego przeniesienia działalności albo zawrzeć kontrakt na dostawy tych dóbr od innego podmiotu (Fernandes 2013, Radło 2013, s. 73–75). Jeśli jednak koszty danej działalności nie przekroczą pełnych kosztów zakupu na rynku lub kosztów zleceń innym firmom, wówczas istnieje uzasadnienie do ich dalszego wewnętrznego rozwoju. W tym wypadku późniejszy reshoring można uznać za następstwo albo wzrostu kosztów transakcyjnych w nowym miejscu (np. z powodu trudności w zarządzaniu dostawcami i podwykonawcami na długim dystansie), albo spadku specyfiki zasobów (co wiąże się ze wzrostem kosztów transakcji).

Teoria zasobowa jest uzupełnieniem wyżej opisanej teorii kosztów transakcyjnych. Dzięki zasobom i umiejętnościom przedsiębiorstwo może osiągać przewagę konkurencyjną. Dotyczy to przede wszystkim zasobów i umiejętności specyficznych, czyli trudnych do imitacji i niemożliwych do zastąpienia w krótkim czasie (Ujwary-Gil 2009). W efekcie takich zasobów zwiększa się możliwość negocjacyjna firmy, dzięki czemu łatwiej jest podporządkować sobie dostawców czy dobrać korzystną formę współpracy. Proces offshoringu, który jest źle zarządzany lub prowadzi do znacznych dysfunkcji w działalności firmy (objawiających się np. niedotrzymywaniem terminów dostaw, problemami z jakością czy niechęcią konsumentów do kraju produkcji), może zachwiać pozycją konkurencyjną przedsiębiorstwa. Dlatego niekiedy właściwe staje się podjęcie procesu odwrotnego, czyli reshoringu, który może odbudować bądź wzmocnić przewagę konkurencyjną firmy (Fernandes 2013).

4. Przyczyny i skutki odwróconego offshoringu

Zważywszy na to, że motywem offshoringu jest przede wszystkim optymalizacja działalności gospodarczej za sprawą korzystniejszej lokalizacji, to reshoring jako proces odwrócony będzie spowodowany pogorszeniem efektywności wykorzystania zasobów we wtórnej lokalizacji. Przyczyną będą prawdopodobnie zmiany w kosztach pozyskania, jakości i dostępności czynników produkcji, w tym wykwalifikowanej siły roboczej oraz regulacje podatkowe czy dotyczące rynku pracy lub ochrony środowiska (Małuszyńska 2013,

s. 70). Potwierdza to wzrastająca liczba przypadków reshoringu przedsiębiorstw, której główną przesłanką jest niższa niż zakładano efektywność kosztowa, wynikająca z offshoringu produkcji lub usług biznesowych (Graebel Companies 2012).

W przeciagu dekady wzrosły koszty prowadzenia działalności gospodarczej w krajach goszczących, w konsekwencji czego stały się one minimalnie niższe lub porównywalne z kosztami w krajach macierzystych (Needham 2014, s. 1). Szczególne znaczenie miał wzrost kosztów transportu i płacy oraz regulacja rynku pracy w krajach goszczących. Za przyczynę podwyższenia kosztów transportu należy uznać trzykrotny wzrost cen ropy naftowej, począwszy od 2000 r. W jego efekcie dostarczanie towarów produkowanych w krajach azjatyckich, jak również przewóz półproduktów do tych państw, a następnie ich transport do krajów UE, stał się mniej opłacalny (Needham 2014, s. 4).

W dodatku między 2000 a 2008 r. realna płaca w krajach Azji wzrosła średnio 7,5% rocznie. Warto zwrócić uwagę na zmiany, jakie w podobnym okresie obserwowano w Chinach. W latach 2000–2005 płaca i zasiłki rosły średnio 10% rocznie, po czym w okresie 2005–2010 wzrost obserwowano na poziomie 19% (Needham 2014, s. 4). Nie bez znaczenia była poprawa praw pracowników, przejawem której było spełnianie żądań płacowych oraz skrócenie czasu pracy. Co więcej, do 2015 r. chiński rząd wyznaczył sobie za cel wzrost płacy minimalnej o 13% (Needham 2014, s. 4).

Opisane zmiany mogły przyczynić się do odpływu części lub całości relokowanej wcześniej działalności gospodarczej. W latach 2012–2014, w porównaniu z latami 2009–2011, przewidywano ponad dwukrotny (z 9% do 19%) wzrost liczby przedsiębiorstw przenoszących produkcję z powrotem do kraju macierzystego (The Hackett Group 2012). W badaniach Boston Consulting Group z 2012 r. zauważono, że 37% amerykańskich firm produkcyjnych, których coroczna wartość sprzedaży wynosiła powyżej 1 bln dolarów, planowało lub aktywnie rozważało przeniesienie produkcji z Chin z powrotem do USA. Wśród powodów podawano przede wszystkim koszty siły roboczej, jak również jakość produktu, łatwość prowadzenia biznesu, bliskość do konsumentów (Needham 2014, s. 3). Podobnych rezultatów dostarczyły wyniki badań A.T. Kearney. Wśród 10 kluczowych powodów wskazano dodatkowo na całkowite koszty eksploatacyjne, koszty transportu, wizerunek/marka (preferowana amerykańska), wyższą produktywność, innowacyjność/ulepszenie dyferencjacji produktowej, polepszenie zapasów (Van Den Bossche et al. 2014) (ryc. 4).

Jeżeli chodzi o możliwe skutki omawianego procesu, to można wskazać, że będą one podobne, jak obserwowano w przypadku offshoringu. Tym razem kraj macierzysty powinien mieć korzyści, zaś kraj goszczący – straty. Będzie to więc odpowiednio w kraju lub regionie, do którego działalność powraca, zwiększenie wielkości wytworzonego produktu krajowego, zatrudnienia i dochodów społeczeństwa, dochodów budżetowych z tytułu podatków bezpośrednich oraz pośrednich płaconych od konsumpcji finansowanej dochodami płacowymi zatrudnionych, a także zwiększenie funduszy publicznych. Konsekwencją takiej relokacji w kraju goszczącym jest odpowiednie zmniejszenie wskazanych wyżej wielkości (Panicz, Tomidajewicz 2014, s. 520). Kwestią dalszych badań w tym zakresie powinno być ustalenie, jaka wielkość produkcji i zatrudnienia powróci do kraju. Do tej pory nie wyjaśniono, czy będą to ilości odpowiadające offshoringowi, czy też od nich różne. W konsekwencji trudno jest stwierdzić, jak reshoring wpłynie na strukturę zatrudnienia w firmie oraz jej rozwój, a w dalszej kolejności na zatrudnienie w regionie.



Ryc. 4. Przyczyny reshoringu według badań Boston Consulting Group w 2012 r. (po lewej) oraz A.T. Kearney (od prawej).
Źródło: Needham 2014, s. 3; Van Den Bossche et al. 2014.

5. Nearshoring

Wycofywanie działalności gospodarczej z krajów goszczących nie zawsze skutkuje reshoringiem. Niekiedy, w następstwie pogorszenia się warunków prowadzenia aktywności w krajach goszczących, firmy decydują się na wybór lokalizacji położonej w sąsiedztwie kraju goszczącego, nie zaś w kraju macierzystym czy w jego bliskości. Celem jest poszukiwanie miejsc cechujących się lepszymi warunkami prowadzenia działalności. Niekiedy może to wynikać ze strategii przedsiębiorstwa, wyrażającej się w ekspansji na kolejne rynki geograficzne. Wówczas aktywność w pierwotnym kraju goszczącym jest traktowana jako etap przejściowy, po którym nastąpi wejście na nowe (dalsze) rynki.

Wydaje się, że zarówno relokację do sąsiedztwa kraju goszczącego, jak i macierzystego, można nazwać nearshoringiem. Kryterium stanowi punkt odniesienia dla nowej lokalizacji, dla której w pierwszym wypadku jest kraj goszczący, zaś w drugim – kraj macierzysty. Głównym powodem relokacji w pobliżu kraju macierzystego są niższe koszty transportu (37%), szybkość dostarczania produktu na rynek (31%) oraz niższe koszty magazynowania (26%) (Graebel Companies 2012). Według McGrath taki nearshoring sprzyja zmniejszeniu ryzyka kradzieży kapitału intelektualnego. Zmniejsza się również czas oczekiwania klientów na dany produkt oraz sam łańcuch dostaw jest bardziej przewidywalny [i łatwiej go kontrolować, ponieważ dystans geograficzny jest znacznie mniejszy – U.P.] (McGrath 2014).

Z kolei Andrijasevic i Sacchetto wskazują na negatywne aspekty omawianego nearshoringu, będącego skutkiem opuszczenia kraju goszczącego. Przedsiębiorcy, chcąc utrzymać płace na poziomie zbliżonym do krajów offshore, często wywierają presję na pracownikach, by ci opuszczali związki zawodowe [co ma uchronić pracodawców przed presją płacową z ich strony – U.P.] (University of Leicester 2014). Wydaje się, że podobne skutki mogą wystąpić w efekcie reshoringu w krajach macierzystych.

6. Podsumowanie

Zważywszy na korzyści reshoringu i jednocześnie malejące zyski z offshoringu, rozumianego jako przemieszczanie działalności z krajów rozwiniętych do rozwijających się, wydaje się, że proces offshoringu będzie występował z mniejszą częstotliwością. Zmieniające się warunki prowadzenia działalności gospodarczej w krajach azjatyckich będą tego dodatkowym powodem. Dla przedsiębiorstw znaczenie będzie miała przede wszystkim kontrola łańcucha dostaw, działalność w tej samej strefie czasowej, koszty transakcyjne, łatwość zarządzania kontraktami czy bliskość przestrzenna i komunikacyjna.

Wydaje się, że o wyborze między reshoringiem a ekspansją na dalsze rynki, sąsiadujące z krajem goszczącym, będą decydowały czynniki pozakosztowe. Podstawowe znaczenie będzie miała strategia firmy. Koszty mogą być decydujące w wypadku porównywania wydatków związanych z przeprowadzeniem relokacji. Wpływ na ich szacowanie może mieć wizja krótkowzroczna lub dalekowzroczna oraz dostrzeganie ryzyka obu tych przesunięć.

Coraz większą uwagę powinien skupiać proces odwrotny, czyli relokację z krajów rozwijających się do innych krajów rozwijających się lub krajów rozwiniętych, prawdopodobnie wynikające z potrzeb uzyskania wysoko wykwalifikowanej siły roboczej i bliskości do klientów korporacyjnych. Możliwe, że w przyszłości wyrazem słabnięcia tego procesu będzie ponowne nasilenie się offshoringu, czyli przemieszczeń z krajów rozwiniętych do rozwijających się.

Celem dalszych badań w podjętej w niniejszym opracowaniu problematyce powinno być ustalenie, jaka forma – reshoring sensu stricto czy largo będzie bardziej pożądana przez przedsiębiorstwo w obliczu odniesienia niekorzyści z procesu offshoringu i jakie będą tego przesłanki. Dodatkowo ważna jest identyfikacja oddziaływania reshoringu na strukturę i zmiany zatrudnienia w firmie oraz jej rozwój, a w dalszej kolejności na zatrudnienie w regionie.

Literatura

- EKES, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zakresu i skutków delokalizacji przedsiębiorstw. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2005/C, 294/09.
- Fernandes V., 2013. Understanding Reverse Offshoring: A Theoretical and Empirical Study. The European Business Review, Empowering your communications globally.
- Godlewska-Majkowska H., 2013. Lokalizacja przedsiębiorstwa w gospodarce globalnej. Wydawnictwo Difin. Warszawa.
- Graebel Companies, 2012. Offshoring? Reshoring? Nearshoring? How will global mobility change in the next 10 years?, Aurora.
- Graebel Companies, 2012. Offshoring? Reshoring? Nearshoring? How will global mobility change in the next 10 years?, w: http://www.graebel.com/NR/rdonlyres/EDBCFCB7-75DC-43BD-8008-984820EDD7B8/253/Graebel_Whitepaper_Offshoring_HR_1572214820.pdf.
- Gray J.V., Skowronski K., Esenduran G., Rungtusanatham M.J., 2013. The Reshoring phenomenon: what supply chain academics ought to know and should do. Journal of Supply Chain Management, vol 49, issue 2.
- Hahn E.D., 2010. Reverse offshoring of services: The New Wave of Emerging Offshorers, ACES, The European Union Center of Excellence. W: http://transatlantic.sais-jhu.edu/ACES/ACES_Working_Papers/Eugene_D._Hahn_Reverse_Offshoring_of_Services_The_New_Wave_of_Emerging_Offshorers.pdf.

- Hardt Ł., 2008. Rozwój ekonomii kosztów transakcyjnych. Od koncepcji do operacjonalizacji, Nowe trendy w naukach ekonomicznych i zarządzaniu. Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Warszawa.
- Hryniewicz J.T., 2010. Teoria centrum – peryferie w epoce globalizacji. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(40).
- Idczak P., 2013. Wielowymiarowa koncepcja peryferyjności regionalnej. Identyfikacja regionów peryferyjnych w Polsce. Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Małuszyńska E., 2013. Migracje i delokalizacja przedsiębiorstw. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- McGrath, 2014. Why Nearshoring Is Replacing Outsourcing. W: <http://blogs.wsj.com/experts/2014/06/04/why-nearshoring-is-replacing-outsourcing>.
- Needham Ch., 2014. Reshoring of EU Manufacturing, Briefing, European Parliamentary Research Service. W: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/140791REV1-Reshoring-of-EU-manufacturing-FINAL.pdf>.
- Panicz U., Tomidajewicz J.J., 2014. Relocation and cohesion in EU member states, *La Cohesion Europeenne En Question/Debate on the current issue of the European cohesion*. Ed. Mirton, Timișoara.
- Radło M.J., 2013. Offshoring i outsourcing. Implikacje dla gospodarki i przedsiębiorstw, Warszawa.
- Rosling H., 2006. W: <http://www.zentrader.ca/blog/?p=822>.
- Sirkin A., Zinser M., Hohner D., 2011. Made in America, Again. Why Manufacturing Will Return to the U.S.? The Boston Consulting Group.
- The Hackett Group, 2012. Reshoring Global Manufacturing: Myths and Realities. W: <http://www.thehackettgroup.com/research/2012/reshoring-global-manufacturing/hckt2012-reshoring-global-manufacturing.pdf>.
- The Reshoring Initiative, reshorenw.org.pl.
- Van Den Bossche P., Gupta P., Gutierrez H., Gupta A., 2014. Solving the Reshoring Dilemma. Supply chain management review, USA.
- Vashistha, 2008. Reverse Offshoring. Trend or Strategy?, Tholons. W: http://www.tholons.com/nl_pdf/280508_Reverse_Offshoring_WP_01.pdf.
- Ujwary-Gil A., 2009. Koncepcja zasobowej teorii przedsiębiorstwa – całościowe ujęcie i kierunek dalszych badań. *Przegląd Organizacji*, nr 6.
- University of Leicester, 2014. Global manufacturer shows the dark heart of nearshoring, ScienceDaily. W: www.sciencedaily.com/releases/2014/06/140625114717.htm.
- Williamson O.E., 2008. Outsourcing: transaction cost economics and supply chain management. *Journal of Supply Chain Management*, vol 44, issue 2.

Reshoring as a form of relocation of economic activity enterprises

Summary: The aim of this article is to define the reshoring process as a form of economic activity enterprise relocation. The purpose is also to identify causes and results of this phenomenon. Based on the literature the author describes main issues connected with this term, its form and reshoring theories. The last part consists of summary and main directions of further research.

Keywords: reshoring, relocation, enterprise.

mgr Urszula Panicz
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
al. Niepodległości 10
61-875 Poznań
urszula.panicz@ue.poznan.pl

Ewa Nowak, Patryk Brambert
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Klaster Grono Targowe Kielce jako stymulator rozwoju regionu świętokrzyskiego

Streszczenie: Klastry mogą przyczyniać się do poprawy lub utrzymania poziomu wzrostu i znaczenia w danym miejscu, w tym czerpania wielu różnorodnych korzyści przez pojedyncze przedsiębiorstwa, gospodarki regionalne oraz narodowe. W pracy opisano rolę klastra Grono Targowe Kielce do wzmacniania konkurencyjności regionu świętokrzyskiego. Do wykazania specjalizacji i siły stymulacji gospodarczej użyto wskaźnika lokalizacji wraz z jego dynamiką.

Słowa kluczowe: działalność, klaster, wskaźnik lokalizacji, rozwój, Kielce.

1. Wprowadzenie

Idea klastrów, posiadająca ponad stuletnią historię datowaną na koniec XIX wieku, została w rzeczywistości upowszechniona i zmaterializowana w strukturach wielu rozwiniętych oraz rozwijających się gospodarek świata dopiero na przełomie XX i XXI wieku. Zawiera się ona w dyskusjach i rozważaniach nad teorią lokalizacji przedsiębiorstw, stanowiąc składową a zarazem obszar badawczy geografii gospodarczej i ekonomii regionalnej, w kontekście rozwoju regionalnego. Za jednego z twórców koncepcji uznaje się ekonomistę A. Marshalla (1890), który zwrócił uwagę na koncentrację dystryktów przemysłowych, tj. wyspecjalizowanych rodzajów przemysłu w szczególnych lokalizacjach, wyjaśniając po raz pierwszy, jakie korzyści przynosi działanie klastrów dla firm oraz danego terytorium (regionu)¹. Kontynuatorami badań, dotyczących znaczenia czynnika lokalizacji oraz pozytywnych efektów wewnętrznych i zewnętrznych jako przyczyn powstawania tego typu struktur, byli m.in. A.C. Pigou (1920) czy laureaci Nagrody Nobla z ekonomii B. Ohlin (1933) i P. Krugman (1991). Ostatni z wymienionych – pionier nowej geografii ekonomicznej – stwierdził, iż korzyści aglomeracji to rezultat interakcji korzyści skali, kosztów transportu, geograficznych kosztów transakcyjnych, a także potencjału regionu. Należy dodać do wymienionego grona F. Perroux (1955), badacza pokrewnej do klastrów koncepcji biegunów wzrostu, który określił ich rolę w wywoływaniu efektów aglomeracji oraz łączenia, gdzie stymulatorem gospodarki jest wiodący przemysł (o odpowiednim rozmiarze

¹ Zdaniem Marshalla przedsiębiorstwa w brytyjskich okręgach przemysłowych czerpały korzyści z działania w bliskości geograficznej, a także z wchodzenia ze sobą w relacje kooperacyjne i konfrontacyjne. Te cechy jeszcze w wąskim ujęciu tłumaczyły współczesne (opisane sto lat później) pojęcie klastra.

i odpowiedniej sile rynkowej) wspierany przez inne skupione wokół niego dziedziny gospodarki. W niektórych myślach zasygnalizowano świadomość istoty dyfuzji wiedzy i działalności innowacyjnej.

Te i inne elementy koncepcji klastrów stały się składowymi funkcjonującego obecnie ujęcia zagadnienia, które w największym stopniu uformował oraz spopularyzował M.E. Porter (1990). Opracował teorię przewagi konkurencyjnej narodów, a do wskazania i zobrazowania jej determinant użył modelu diamentu (por. Szultka 2004, Sölvell i in. 2006). W tym świetle do właściwego rozwoju systemów ekonomicznych, których konkurencyjność kształtują porterowskie grupy czynników, konieczne są geograficzne skupienie oraz przejawy rywalizacji między podmiotami. Symbolizuje to właśnie zjawisko klastrów, scalające równocześnie konkurencję oraz kooperację, a które jest dwuwymiarowym połączeniem koncepcji aglomeracji oraz sieci na wysokich poziomach koncentracji przestrzennej i współpracy. Ogólnie rzecz biorąc, na jego charakter rzutują komplementarne koncepcje teoretyczne lub modele, zwłaszcza: dystryktów przemysłowych, biegunów wzrostu, polaryzacji, środowiska innowacyjnego, sieci i usieciowienia, terytorialnego systemu społecznego czy też regionu (obszaru) funkcjonalnego.

Klastry mogą przyczyniać się do poprawy bądź utrzymania poziomu wzrostu i znaczenia w określonym miejscu, w tym czerpania wielu różnorodnych korzyści dla systemów w zakresie mikro- (pojedyncze przedsiębiorstwo), mezo- (gospodarka regionalna) oraz makroekonomicznym (rynek narodowy). Potrafią łączyć elastyczność organizacji produkcji lub usług z wysokim poziomem specjalizacji i kompetencji. Bliskość grupy podmiotów silnie ukierunkowanych w danej dziedzinie, intensywnie współdziałających, nawiązujących relacje społeczne, wspiera proces innowacji i uczenia się. Budowanie gospodarki opartej na wiedzy wpisuje się w założenia partnerstwa lisbońskiego na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz unijnej strategii *Europa 2020* (2010). W klastrach możliwe jest uzyskanie efektu synergii. Ich dodatnie skutki ekonomiczne powodują promocję regionu, przyciągając inwestycje, dając impuls do powstania nowych firm. Dochodzi do kumulacji kapitału finansowego i ludzkiego, miejsc pracy. Udoskonalona zostaje infrastruktura regionu. Sąsiedztwo ośrodka naukowego sprzyja wytworzeniu i przepływowi wiedzy. Takiej roli klastrów upatruje się również w źródłach konkurencyjności lokalnej (Mikołajczyk i in. 2009; Skawińska, Zalewski 2009). Generowanie rozwoju skłania władze publiczne każdego szczebla do wzmożenia działań w kierunku zwiększenia obecności tych struktur sieciowych na administrowanym terytorium. Jest to polityka zgodna z zaleceniami Komisji Europejskiej dotyczącymi tworzenia światowej klasy klastrów w Europie, które – ukształtowane jako silne elementy regionalnych systemów innowacji – będą zdolne do transnarodowej współpracy biznesowej (KOM(2008) 652).

Od momentu publikacji M.E. Portera z 1990 roku, o konkurencyjnej przewadze narodów pojęcie *klastry* upowszechniło się, sprawiając, że sformułowano współcześnie cały szereg pochodnych definicji oraz typologii klastrów (por. Enright 1996; Jacobs, Man 1996; Simmie, Sennett 1999; Maskell 2001; Porter 2001; Sölvell i in. 2006; Matusiak 2011). Zgodnie z tym przemyślenia autorów na potrzeby niniejszych badań pozwoliły przyjąć własne wy tłumaczenie terminu. Klaster jest to geograficzne skupisko firm aktywnych w pokrewnych obszarach działalności, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących wobec siebie komplementarne usługi, korzystających z tej samej infrastruktury, które kooperują oraz konkurują ze sobą lub są powiązane innymi formami relacji, przy

wspieraniu różnorodnych instytucji (np. otoczenia biznesu, jednostek badawczo-rozwojowych, uniwersytetów, stowarzyszeń, administracji), a swoim funkcjonowaniem wpływają na rzecz rozwoju gospodarczego lub innowacyjności.

Celem opracowania jest analiza klastra Grono Targowe Kielce (GTK) z punktu widzenia jego zdolności do wzmocnienia potencjału i pozycji konkurencyjnej regionu świętokrzyskiego. Przedstawiono przy tym wskaźnik lokalizacji (*location quotient*) jako miarę koncentracji (specjalizacji) danych rodzajów działalności gospodarczej w klastrze (według sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności 2007) w stosunku do Kielc i regionu świętokrzyskiego. Wyodrębniony przedmiot badań to grupa 86 podmiotów gospodarczych i instytucji zrzeszonych aktualnie w ramach klastra, łącznie z koordynatorem (Izbą Gospodarczą). Zakres przestrzenny to 17 jednostek terytorialnych – 6 miast, 11 obszarów wiejskich – mieszczących siedziby członków. Zwiększa się on o 8 miast i 10 obszarów wiejskich w odniesieniu do siedzib wraz z jednostkami lokalnymi (oddziały, filie, biura, magazyny). Ramy czasowe dotyczą lat 2007–2013.

2. Metodyka

Na podstawie zgromadzonej w poprzednich etapach analitycznych szerokiej bazy danych o kieleckim klastrze (Brambert 2012), dokonano uzupełnień i aktualizacji, wykazując stan najbliższy bieżącemu (koniec roku 2013). Do charakterystyki jego profilu wybrano struktury: lokalizacyjną (wg siedzib), rodzajową (wg przeważającej działalności i sekcji PKD 2007), branżową (wg podziału zadań grupy), wielkościową (wg zatrudnienia), organizacyjno-prawną, własnościową, czasu trwania (wg roku założenia firmy i przystąpienia do grona). Dla realizacji głównego celu zastosowano wskaźnik lokalizacji (*LQ*) i wskaźnik dynamiki (*ΔLQ*), wyliczone w oparciu o liczbę podmiotów klastra względem zmiennej w obszarach referencyjnych Kielc i regionu świętokrzyskiego według sekcji PKD oraz o zatrudnienie w klastrze względem zmiennej (przeciętne zatrudnienie) w regionie świętokrzyskim według sekcji PKD.

Konstrukcja miernika *LQ* przedstawia się następująco:

$$LQ = \frac{(x_{ij}/x_j)}{(x_{in}/x_n)},$$

gdzie:

x_{ij} – wartość zmiennej *i* w obszarze badanym *j*,

x_j – całkowita wartość zmiennej *i* w obszarze badanym *j*,

x_{in} – wartość zmiennej *i* w obszarze referencyjnym *n*,

x_n – całkowita wartość zmiennej *i* w obszarze referencyjnym *n*.

Uzyskane wielkości interpretowano według przedziałów:

- $LQ > 1$ – koncentracja zmiennej w klastrze wyższa niż w obszarze referencyjnym (dane rodzaje działalności w ramach sekcji to specjalizacje wiodące),
- $LQ = 1 (\pm 0,15)$ – koncentracja zmiennej w klastrze zbliżona z obszarem referencyjnym,
- $LQ < 1$ – koncentracja zmiennej w klastrze niższa niż w obszarze referencyjnym (zgrupowane działalności na poziomie sekcji nie stanowią specjalizacji).

Następnie do przedstawienia trendu przebiegu zmiennej uzyskano wskaźnik dynamiki ΔLQ , zgodnie ze wzorem:

$$\Delta LQ = \frac{LQ_{t+1} - LQ_t}{LQ_t}$$

gdzie: LQ_{t+1} – wskaźnik lokalizacji w ostatnim roku zakresu czasowego, LQ_t – wskaźnik lokalizacji w pierwszym roku zakresu czasowego. Dodatnia zmiana ($\Delta LQ > 0$) wskazuje wzrost, a ujemna ($\Delta LQ < 0$) – spadek znaczenia istniejących dziedzin aktywności przedmiotu badań w rozwoju gospodarczym układów odniesienia.

Powyższe parametry, wybrane cechy i systematyka, pozwoliły zaklasyfikować możliwości klastra GTK do wzmocnienia konkurencyjności przestrzeni lokalnej Kielc oraz regionalnej województwa świętokrzyskiego. W związku z tym sporządzone zostały odpowiednie zobrazowania graficzne w dwuwymiarowym układzie współrzędnych kartezjańskich.

3. Uwarunkowania regionu świętokrzyskiego dla rozwoju konkurencyjności

Klastry mogą stanowić istotny element gospodarki regionu. Jednak bez obecności instytucji, które potrafią wspierać ich rozwój – badawczo-rozwojowych (B+R), naukowych, administracyjnych – mogłyby zaniknąć. Poniżej rozpoznano najważniejsze uwarunkowania, jakie dla istnienia i rozwoju konkurencyjności klastrów stwarza region świętokrzyski.

W 2013 roku mieszkańcy regionu stanowili 3,3% ludności Polski (1,3 mln osób). Suma jego Produktu Krajowego Brutto (37,8 mld zł) wykazała tylko 2,5% udziału w PKB kraju (rok 2011²). Stopa bezrobocia była jedną z najwyższych, osiągając poziom 16,6%, przy ogólnopolskiej – 13,4%. To wynik struktury gospodarki regionu, w której dominują mało efektywne działy produkcji, jak również zarysowuje się bardzo wyraźny podział województwa na część północną – przemysłową oraz południową i wschodnią – rolniczą. Z kolei Świętokrzyskie wydało na B+R 0,38% swojego PKB – o połowę mniej niż w Polsce (rok 2011). Co czwarta złotówka (25,2%) przeznaczona na ten cel (ze 121,5 mln zł) pochodziła od szkolnictwa wyższego (rok 2012). Zaangażowanie biznesu w tym zakresie było najsilniejsze – prawie 2 razy wyższe (69,5%) od krajowego (37,2%). W ostatniej dekadzie region rozwija się w tempie porównywalnym do obserwowanego w całym kraju. W zakresie wytwarzania PKB prym wiedzie subregion kielecki.

Wyliczenie wskaźnika lokalizacji dla regionu świętokrzyskiego względem Polski na podstawie zatrudnienia pozwoliło wskazać jego najbardziej konkurencyjne rodzaje działalności (tab. 1). Jest to więc obszar o bardzo wysokiej specjalizacji ($LQ > 1,5$) dla opieki zdrowotnej i pomocy społecznej (sekcja Q), zaś wysoka koncentracja ($LQ > 1,2$) dotyczy administracji publicznej (O), budownictwa (F) i edukacji (P). Wielkość współczynnika dla sekcji P może świadczyć o istnieniu silnej bazy naukowej, a jest to obraz zgodny z tendencją nacisku na jej rozwój w kontekście pozycji konkurencyjnej. Samorząd dostrzega, iż wiedza

² Rok w nawiasie informuje o wielkości cechy z innego niż 2013 okresu podanego przez GUS.

i jej wykorzystanie jest najcenniejszym zasobem wpływającym na szybki progres gospodarki, dlatego kreuje sprawne mechanizmy jej przepływu na linii nauka – przedsiębiorstwa. Czołowe sekcje reprezentują część strategicznych sektorów świętokrzyskiej gospodarki (informatyka, budownictwo i materiały budowlane, odlewnictwo, energia odnawialna, przemysł spożywczy, usługi medyczne i sanatoryjne, turystyka i rekreacja), w których tworzy się warunki dla specjalizacji grup branżowych i klastrów (*Strategia Rozwoju...* 2006).

Tab. 1. Konkurencyjne obszary działalności regionu świętokrzyskiego względem kraju na podstawie wskaźnika lokalizacji LQ dla zatrudnienia według sekcji PKD w 2012 roku.

Uwaga: zatrudnienie w oparciu o przeciętne wartości wg sekcji, bez zatrudnionych (uczniów) na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL (GUS).

Sekcja (opis skrócony)	Zatrudnienie w regionie świętokrzyskim	Zatrudnienie w Polsce	Wskaźnik lokalizacji LQ REGION / POLSKA
A Rolnictwo i leśnictwo	3 434	142 888	1,00
C Przetwórstwo przemysłowe	58 051	2 217 739	1,09
F Budownictwo	19 440	670 869	1,21
G Handel hurtowy i detaliczny	36 934	1 559 330	0,99
H Transport i gospodarka magazynowa	9 024	591 060	0,64
I Zakwaterowanie i gastronomia	3 456	174 811	0,82
J Informacja i komunikacja	1 232	204 145	0,25
K Działalność finansowa i ubezpieczeniowa	3 042	285 751	0,44
L Obsługa rynku nieruchomości	2 830	142 106	0,83
M Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	4 764	346 074	0,57
N Działalność usług administrowania i wspierająca	3 923	355 844	0,46
O Administracja publiczna i obrona narodowa	18 913	629 434	1,25
P Edukacja	30 330	1 044 718	1,21
Q Opieka zdrowotna i pomoc społeczna	24 401	666 555	1,52
R Kultura, rozrywka i rekreacja	3 476	129 473	1,12
S Pozostała działalność usługowa	1 738	102 297	0,71
Ogółem	233 522	9 719 559	1,00

Do końca 2013 roku w regionie odnotowano powstanie 8 klastrów: 6 z nich posiada siedzibę w Kielcach, po 1 – w Skarżysku-Kamiennej i Jędrzejowie. W strukturze przedsiębiorzeń wyróżniają się: turystyka (specjalistyczna turystyka biznesowo-kongresowa w ramach funkcjonowania GTK, Klaster Turystyki i Rozwoju Regionalnego „Słońce Regionu” w Skarżysku-Kamiennej), budownictwo (Świętokrzysko-Podkarpacki Klaster

„Innowator”, Świętokrzysko-Mazowiecki Klaster Budowlany „Integrator”) i medycyna (Klaster „Uzdrowiska Świętokrzyskie”, Klaster „Nauka, Medycyna i Nowoczesne Technologie” w Jędrzejowie). Pojedyncze stowarzyszenia związane są z energetyką (Świętokrzysko-Podkarpacki Klaster Energetyczny) oraz z nowoczesnymi technologiami informatycznymi (*FutureHUB* Klaster ICT)³.

4. Specyfika klastra Grono Targowe Kielce

Największym i najstarszym spośród przedstawionych jest klaster usługowy GTK. To jedyny w Polsce samorząd gospodarczy realizujący działania związane z targami oraz kongresami. Jest to także jeden z pierwszych takich klastrów w Europie. Został założony w 2007 roku w wyniku zdecydowanej inicjatywy władz miejskich w kierunku efektywnego wykorzystania wielkiego potencjału ośrodka wystawienniczego Targi Kielce, jako przewagi konkurencyjnej lokalnej gospodarki (*Strategia Rozwoju Miasta...* 2007). Do lidera grona należy teraz 1/3 udziału w polskim rynku targowym, zaś 2. pozycja w Europie Środkowo-Wschodniej pod względem wynajętej powierzchni i liczby wystawców. Na początku współpracy ze spółką podjęło 56 przedsiębiorstw, organizacji czy stowarzyszeń, koordynowanych przez Izbę Gospodarczą GTK.

Podstawowym celem i zadaniem klastra jest podniesienie atrakcyjności firm funkcjonujących w obszarze organizacji i obsługi imprez targowo-kongresowych oraz usług towarzyszących poprzez poszerzenie oferty. Do szczególnie istotnych kompetencji należy: wzmacnianie powiązań między biznesem i otoczeniem instytucjonalnym (np. Kielecki Park Technologiczny), wymiana doświadczeń z ośrodkami edukacyjnymi itp. (np. Uniwersytet Jana Kochanowskiego), podwyższanie innowacyjności, realizacja projektów finansowanych z własnego majątku lub środków z budżetu państwa i Unii Europejskiej.

Wokół podmiotu wiodącego utworzył się łańcuch kooperacji ekonomicznej dla wydzielonych w strukturze branżowej grona przedsiębiorstw doradczych (21 firm) i szkoleniowych (11), co m.in. pomaga sprawnie promować i reklamować marki (13), w tym usługi hotelarsko-gastronomiczne (20), transportowe, a także komplementarne zasoby i walory turystyczne (19). To ma przekładać się na konkurencyjność w mikro- i mezoskali.

Ukształtowany do chwili obecnej profil Grona Targowego Kielce cechuje:

- przewaga lokalizacji siedzib w miastach (69 podmiotów), zwłaszcza w stolicy regionu (62), jak i najsilniejsza w ośrodku reprezentacja jednostek lokalnych (27 z 57). Dla kieleckich siedzib, skupionych na osi przestrzennej centrum – Targi Kielce, bliskość geograficzna przejawia się czasem dojazdu do i z Targów nieprzekraczającym 20 minut. Kielce wraz z obszarem podmiejskim (gminy: Masłów, Chęciny, Zagnańsk, Bieliny, Górnio, Miedziana Góra, Strawczyn) koncentrują 86% siedzib członków klastra;
- występowanie nowych bytów gospodarczych, które nie musiały dotąd zmieniać siedziby ani struktury organizacyjnej (44);

³ Grona spoza województwa, w których zrzeszone są lokalne firmy, to: Klaster Przemysłowy dawnych terenów Centralnego Okręgu Przemysłowego im. E. Kwiatkowskiego (Radom), Innowacyjny Klaster Zdrowie i Turystyka „Uzdrowiska – Perły Polski Wschodniej”, Stowarzyszenie Producentów Komponentów Odlewniczych KOM-CAST (Rzeszów).

- znaczący udział sekcji wachlarza usług profesjonalnych, naukowych, technicznych, wspierających oraz edukacyjnych (47);
- dominacja mikroprzedsiębiorstw (54), prowadzonych najczęściej przez osoby fizyczne (43), posiadających własny krajowy kapitał (68);
- przewaga podmiotów, które istnieją na rynku od 5–10 lat (23), a w stowarzyszeniu są od 6 lat, czyli od początku (41). W latach 2009–2013 średnia liczba przyłączeń wyniosła 9.
- model klastra zbliżony najbardziej do typu *hub and spoke* (*piasta i szprychy*), zdominowanego przez dużą firmę otoczoną w większości przez mniejsze, świadczące powiązane usługi, które rozwijają się przede wszystkim w wyniku interakcji z centralną jednostką. To ona tworzy środowisko dla nowych możliwości i od jej kondycji zależy poziom rozwoju obszaru. Ze względu na formę założycielską to typ instytucjonalny, gdyż jego rdzeniem jest spółka publiczna (gmina Kielce posiada 99,95% akcji w kapitale zakładowym Targów Kielce).

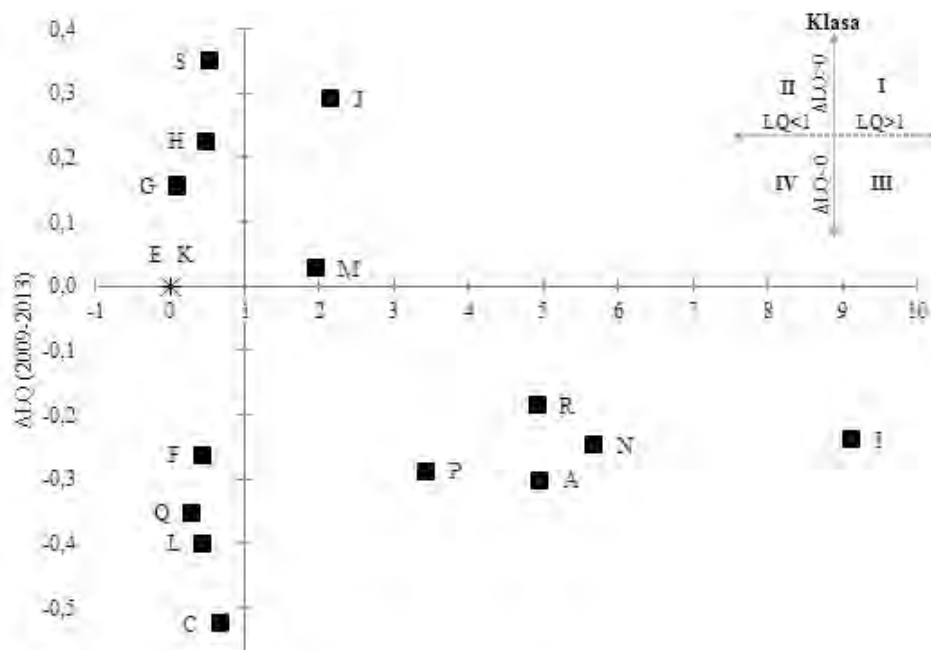
5. Klasyfikacja zdolności Grona Targowego Kielce do wzmocnienia konkurencyjności lokalnej i regionalnej

Struktura rodzajowa GTK przejawia bardzo duże zróżnicowanie. GTK zrzesza podmioty, które jako swoje podstawowe zajęcie wskazały łącznie 50 różnych rodzajów działalności, np. drukowanie, doradztwo informatyczne, tłumaczenia, pozaszkolne formy edukacji. Zagregowanie ich do poziomu 16 sekcji (brak grup: B, D, O, T, U) pozwala wymienić 2 wiodące grupy – 20 przedsiębiorstw reprezentujących działalność profesjonalną, naukową i techniczną (M), oraz 15 firm oferujących zakwaterowanie i usługi gastronomiczne (I). W pierwszej 7 podmiotów utrzymuje się z doradztwa biznesowego, a 5 – stanowią agencje reklamowe. W drugiej jest 8 hoteli itp. oraz 6 restauracji. Następne 4 sekcje, skupiające usługi z zakresu: administracji i wsparcia (N), edukacji (P), informacji i komunikacji (J), rozrywki i rekreacji (R), tworzy odpowiednio 8, po 7 oraz 6 aktywności.

Wskaźnik lokalizacji (LQ), rozpatrywany w świetle liczby podmiotów, określił wysoki stopień specjalizacji klastra, na obu poziomach terytorialnych, w kierunku 3 wiodących grupowań: I, N i R.

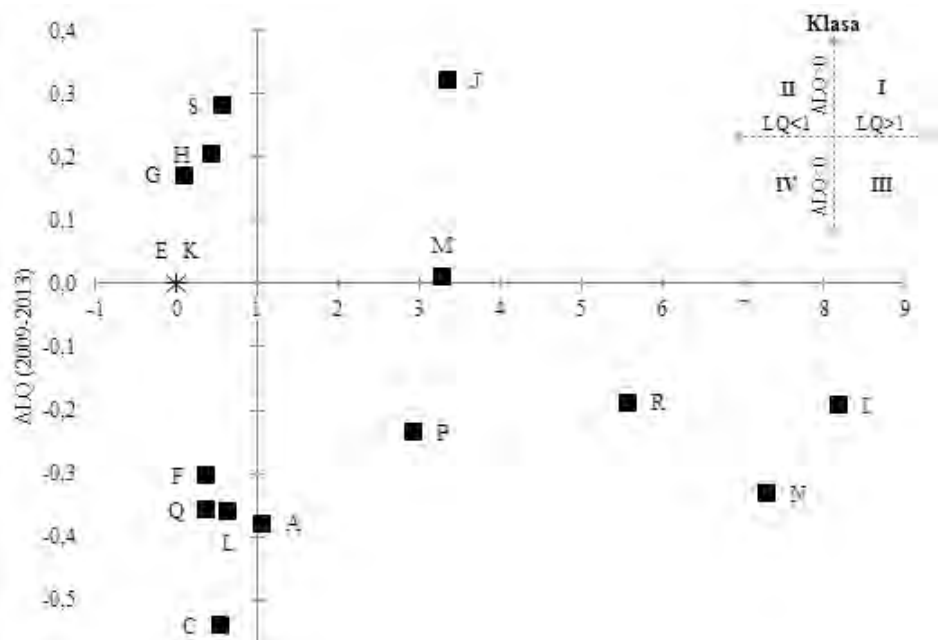
Zestawienie współczynnika z pomiarem dynamiki (ΔLQ) dla tej zmiennej względem wartości w Kielcach (ryc. 1) i regionie świętokrzyskim (ryc. 2) dało 4 klasy potencjału grona w generowaniu konkurencyjności obszarów odniesienia:

- klasa I ($LQ > 1$, $\Delta LQ > 0$) – obejmuje działalności, które mogą być traktowane jako *koła napędowe* gospodarki; stanowią je sekcje (w porządku malejącym): J (informacja i komunikacja), M (działalność profesjonalna, naukowa i techniczna);
- klasa II ($LQ < 1$, $\Delta LQ > 0$) – dotyczy działalności, które mogą stać się potencjalnym źródłem dochodów dla gospodarki; są to sekcje: S (pozostała działalność usługowa), H (transport), G (handel hurtowy i detaliczny);
- klasa III ($LQ > 1$, $\Delta LQ < 0$) – zawiera działalności, które mogą tracić na znaczeniu w rozwoju gospodarczym; są to sekcje: I (zakwaterowanie i gastronomia), N (wsparcie i administracja), R (rozrywka i rekreacja), P (edukacja), A (rolnictwo);
- klasa IV ($LQ < 1$, $\Delta LQ < 0$) – to działalności, które mogą mieć najmniejszy (nieefektywny) wpływ na gospodarkę; są to sekcje: L (obsługa rynku nieruchomości), C (przetwórstwo przemysłowe), F (budownictwo), Q (opieka zdrowotna i pomoc społeczna).



Ryc. 1. Klasy wskaźników lokalizacji LQ i dynamiki ΔLQ dla liczby podmiotów w klastrze Grono Targowe Kielce względem zmiennej w Kielcach według sekcji PKD w latach 2009–2013.

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 2. Klasy wskaźników lokalizacji LQ i dynamiki ΔLQ dla liczby podmiotów w klastrze Grono Targowe Kielce względem zmiennej w regionie świętokrzyskim według sekcji PKD w latach 2009–2013.

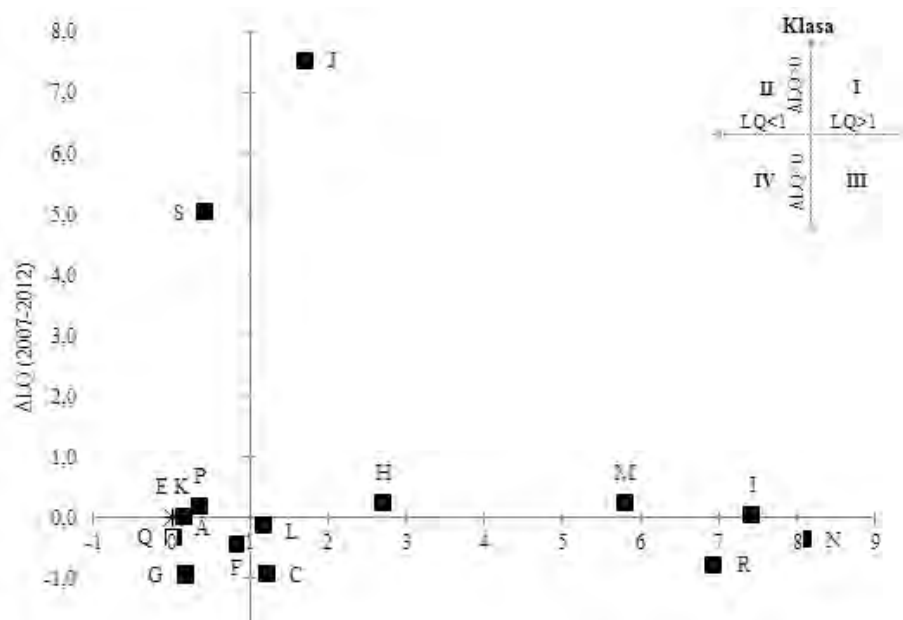
Źródło: opracowanie własne.

W roku 2013 największe możliwości zatrudnienia w klastrze GTK dawały przedsięwzięcia związane z: finansami i ubezpieczeniami (K) – 1 057 osób, działalnością profesjonalną, naukową i techniczną (M) – 540 osób, transportem (H) – 507 osób, zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (I) – 495 osób. Razem zrzeszenie wygenerowało 4 035 miejsc pracy, z tego wyróżniona grupa wykazała ok. 65%.

Analizując wartości wskaźnika lokalizacji obliczonego na podstawie zatrudnienia w danej sekcji, można wskazać, iż najsilniejsza jego koncentracja w stosunku do obszaru regionu dotyczy sekcji K, J oraz I.

Porównanie współczynników lokalizacji i dynamiki dla cechy zatrudnienia względem zasobów pracy w regionie świętokrzyskim (ryc. 3) ukazało następującą klasyfikację możliwości grona do pobudzania rozwoju regionalnego:

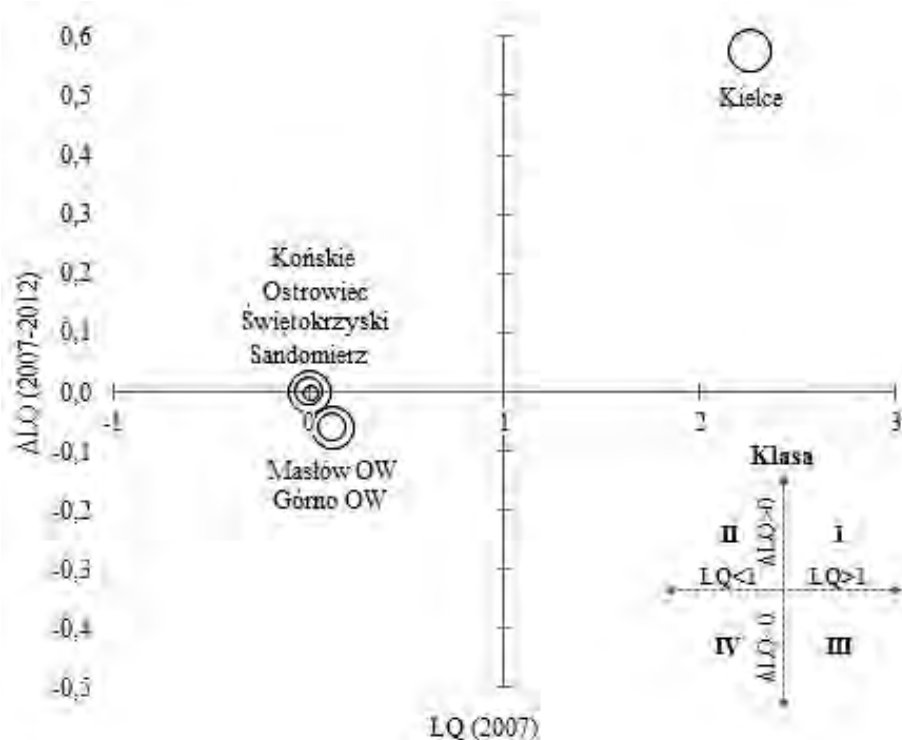
- klasa I ($LQ > 1$, $\Delta LQ > 0$) – zawiera działalności, które można traktować jako *koła napędowe* gospodarki; stanowią je sekcje: J (informacja i komunikacja), I (zakwaterowanie i gastronomia), M (działalność profesjonalna, naukowa i techniczna), H (transport);
- klasa II ($LQ < 1$, $\Delta LQ > 0$) – obejmuje działalności, które mogą stać się potencjalnym źródłem dochodów dla gospodarki; są to sekcje: S (pozostała działalność usługowa), P (edukacja), A (rolnictwo);
- klasa III ($LQ > 1$, $\Delta LQ < 0$) – dotyczy działalności, które mogą tracić na znaczeniu w rozwoju gospodarczym; są to sekcje: N (wsparcie i administracja), R (rozrywka i rekreacja), L (obsługa rynku nieruchomości), C (przetwórstwo przemysłowe);
- klasa IV ($LQ < 1$, $\Delta LQ < 0$) – to działalności, które mogą nieefektywnie (najsłabiej) wpływać na gospodarkę; są to sekcje: F (budownictwo), Q (opieka zdrowotna i pomoc społeczna), G (handel hurtowy i detaliczny);



Ryc. 3. Klasy wskaźników lokalizacji LQ i dynamiki ΔLQ dla zatrudnienia w klastrze Grono Targowe Kielce względem zmiennej w regionie świętokrzyskim według sekcji PKD w latach 2007–2012.

Źródło: opracowanie własne.

W analogiczny sposób dokonano dodatkowo zilustrowania geograficznego zróżnicowania (wg umiejscowienia siedzib członków klastra) koncentracji najliczniejszej w GTK działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej (M), w oparciu o zatrudnienie (ryc. 4). Układ potwierdza silną pozycję Kielce jako miejsca największej specjalizacji w kierunku usług wyższego rzędu. Lokalizacje w 3 pozostałych miastach uwzględniono, aby zaznaczyć fakt ich zaistnienia w 2012 roku.



Ryc. 4. Klasy wskaźników lokalizacji LQ i dynamiki ΔLQ dla zatrudnienia w sekcji M w klastrze Grono Targowe Kielce względem zmiennej w regionie świętokrzyskim według siedzib w latach 2007–2012.

Oznaczenia: OW – lokalizacja na obszarach (gminach) wiejskich.

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z typologiami wyłania się obraz, że najsilniejsze, najbardziej efektywne i zdolne do kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego są przedsiębiorstwa klastra zajmujące się nowoczesnymi, proinnowacyjnymi aktywnościami, zwłaszcza z sekcji J⁴ i M. Obok nich wyraźnie zaznaczają swoją obecność usługi turystyczne i wsparcia (sekcje I, N⁵). Owocem ich współpracy, a zarazem przejawem działalności innowacyjnej GTK, jest stworzenie pierwszego w Polsce internetowego serwisu *Kielce Convention Bureau* (<http://www.convention24.pl/>), czyli platformy, która promuje miejsca kongresowe i usługi okołokongresowe członków klastra, jak i uwzględnia konferencyjną ofertę całego regionu

⁴ Są to głównie agencje informatyczne: 3F8 Computers, „Dimax Design”, Bizin, PCET, CSK Zeto.

⁵ W tym skupieniu znajdują się Targi Kielce, a także biura turystyki.

świętokrzyskiego, w tym jego walory geologiczno-historyczno-krajoznawcze. Funkcjonowanie *Kielce Convention Bureau* wpisuje się w wojewódzki priorytet budowania regionalnych systemów informacji gospodarczej i transferu technologii (*Strategia Rozwoju...* 2006). Wdrożono go dzięki Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (PO Kapitał Ludzki), w projekcie *Kregi innowacji – rozwój zintegrowanych narzędzi wspierania innowacyjności województwa w obszarach o dużym potencjale wzrostu*. Nie bez znaczenia są tu inwestycje w infrastrukturę wystawienniczą. W 2013 roku lider klastra zakończył najdroższy w tej kategorii projekt (wart brutto ok. 190 mln zł) z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (PO Rozwój Polski Wschodniej): *Modernizacja i rozbudowa infrastruktury Targów Kielce jako Międzynarodowego Ośrodka Wystawienniczo-Kongresowego*. Powstało m.in. nowe Centrum Kongresowe z 57-metrową wieżą widokową, 2 terminale wejściowe z rejestracją elektroniczną, parking wielopoziomowy, hala dla wystawców, co podniosło jakość usług.

6. Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań wynika, co następuje.

1. Klasy są nierozzerwalnie związane z kategorią przestrzenną nazywaną regionem gospodarczym (węzłowym), który w koncepcjach geograficzno-ekonomicznych opiera się na powiązaniach funkcjonalnych. Identyfikacja gron wymaga rozpoznania homogenicznych struktur przestrzennych ukierunkowanych na pokrewne rodzaje działalności. Dla ukazania ich specyfiki można wykorzystać sposób postrzegania regionu jako terytorialnego systemu społecznego.
2. W świetle wyników koncentracji danych rodzajów działalności gospodarczej w klastrze na tle Kielc i regionu świętokrzyskiego należy stwierdzić, iż Grono Targowe Kielce rozwija się w określonych specjalnościach, z których rdzeń stanowią przedsięwzięcia związane z nauką, nowoczesnymi technologiami oraz turystyką biznesowo-targową. Należą one do usług wyższego rzędu, bardzo istotnych z punktu widzenia aktywizacji społeczno-gospodarczej obszarów referencyjnych. Ich specjalna rola w tym względzie – połączona z wysoką rangą Targów Kielce – wskazywana jest w celach strategicznych miasta oraz województwa. GTK scala zatem przewagi konkurencyjne z potrzebami wzmocnienia funkcji wyższego rzędu (np. innowacyjnej, kongresowej i targowej, kulturalnej, współpracy międzynarodowej), będąc niezwykle ważnym generatorem rozwoju obszarów.
3. Samorząd gospodarczy GTK skupia aktywność zdecydowanej większości członków na terenie Kielc, ale dzięki pozostałym firmom i powiązaniom funkcjonalnym zwiększa zasięg do przestrzeni regionu. Klastr jest ściśle związany z terytorium, na którym działa, jest zakorzeniony regionalnie.
4. Działalność GTK i rozwój funkcji targowych miasta kreuje istotną wartość dodaną. Ta dojrzała i wciąż otwarta struktura kooperacji i konkurencji umożliwia tworzenie nowych miejsc pracy, stymuluje rozwój infrastruktury okołotargowej oraz lokalnej przedsiębiorczości. W celu obsługi targów i gości powstają nowe hotele, gastronomia, instytucje kulturalno-rozrywkowe itp., prowadzone są inwestycje infrastrukturalne. Towarzyszą im innowacyjne rozwiązania ułatwiające zapewnienie komplementarnych usług. Dzieje

się tak nie tylko na terytorium Kielce, lecz także poza nim, co przyczynia się do wzrostu atrakcyjności ekonomicznej sąsiednich obszarów, a w konsekwencji rozwoju regionu.

5. Istnienie usługowego klastra Grono Targowe Kielce to przejaw bardzo trafnego wykorzystania przez władze samorządowe i same podmioty gospodarcze mocnych stron miasta a zarazem regionu świętokrzyskiego, powodujących obecnie wzrastanie korzyści społeczno-gospodarczych oraz konkurencyjności.

Literatura

- Brambert P., 2012. Struktura klastra w systemie gospodarczym i przestrzennym województwa świętokrzyskiego na przykładzie Grona Targowego Kielce. W: D. Ilnicki, K. Janc (red.), *Badania regionalnych i lokalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego* 29, Wrocław, s. 87–99.
- Enright M., 1996. *Regional Clusters and Economic Development: A Research Agenda*. W: U Staber, N. Schaefer, B. Sharma (red.), *Business Networks: Prospects for Regional Development*. Walter de Gruyter, Berlin.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, 2010. Komisja Europejska, Bruksela.
- <http://www.convention24.pl/>. Platforma internetowa Kielce Convention Bureau (data dostępu: 2014-10-30).
- Jacobs D., de Man A.P., 1996. *Clusters, Industrial Policy and Firm Strategy: a menu approach*. *Technology Analysis and Strategic Management* 8, s. 4.
- Komunikat 2008/652/WE Komisji Europejskiej do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 17 października 2008 r. W kierunku światowej klasy klastrów w Unii Europejskiej. Wdrażanie szeroko zakrojonej strategii innowacyjnej. Komisja Europejska, Bruksela.
- URL: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0652:FIN:PL:PDF> (data dostępu: 2014-10-30).
- Krugman P., 1991. Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy* 99, 3, s. 483–499.
- Marshall A., 1890. *Principles of Economics*. MacMillan, New York.
- Matusiak K.B. (red.), 2011. *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*. PARP, Warszawa.
- Maskell P., 2001. Towards Knowledge-based Theory of Geographical Clusters. *Industrial and Corporate Change* 10, s. 4.
- Mikołajczyk B., Kurczewska A., Fila J., 2009. *Klasy na świecie. Studia przypadków*. Wyd. Difin, Warszawa.
- Ohlin B., 1933. *Interregional and International Trade*. Harvard University Press, Cambridge.
- Perroux F., 1955. La notion de pôle de croissance. *Economie Appliquée* 1–2, s. 307–320.
- Pigou A.C., 1920. *The Economics of Welfare*. MacMillan and Co., London.
- Porter, M.E., 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. Macmillan, London.
- Porter M.E., 2001. *Porter o konkurencji*. Polskie Wyd. Ekonomiczne, Warszawa.
- Simmie J., Sennett J., 1999. Innovation in the London Metropolitan Region. W: D. Hart, J. Simmie, P. Wood, J. Sennett (red.), *Innovative Clusters and Competitive Cities in the UK and Europe*. Oxford Brookes School of Planning Working Paper 182.
- Skawińska E., Zalewski R.I., 2009. *Klasy biznesowe w rozwoju konkurencyjności i innowacyjności regionów. Świat – Europa – Polska*. Polskie Wyd. Ekonomiczne, Warszawa.
- Sölvell, Lindqvist G., Ketels Ch., 2006. *Zielona Księga Inicjatyw Klastrowych. Klasy w gospodarkach rozwijających się i w fazie transformacji*. PARP, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do roku 2020, 2006. Zarząd Województwa Świętokrzyskiego, Kielce.
- Strategia Rozwoju Miasta Kielce na lata 2007–2020, 2007. Urząd Miasta Kielce, Kielce.
- Szultka S., 2004. *Klasy – innowacyjne wyzwanie dla Polski*. IBnGR, Gdańsk.

Kielce Trade Fair Cluster as an incentive to the development of the Świętokrzyskie region

Summary: Clusters can help to increase or to keep the level of growth and importance of single enterprises as well as of regional and national economies in a particular place, including them getting various benefits. The present text describes the role of Kielce Trade Fair Cluster in strengthening the competitiveness of the Świętokrzyskie region. The location quotient with all its dynamics was used to illustrate specialization and the power of economic stimulation.

Keywords: activity, cluster, location quotient, development, Kielce.

dr hab. prof. UJK Ewa Nowak

mgr Patryk Brambert

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Instytut Geografii

Zakład Badań Regionalnych i Gospodarki Przestrzennej

ul. Świętokrzyska 15

25–406 Kielce

ewa.nowak@ujk.edu.pl

p.brambert@ujk.edu.pl

Monika Olberek-Żyła
Uniwersytet Śląski w Katowicach

Wybrane społeczne aspekty procesu suburbanizacji w otoczeniu Bielska-Białej

Streszczenie: Suburbanizacja jest procesem wielowymiarowym, jednak niniejsze opracowanie koncentruje się na aspekcie społecznym. Zaprezentowane zostały w nim wyniki badań ankietowych prowadzonych wśród osób, które osiedliły się w obszarze podmiejskim Bielska-Białej. Celem pracy jest wstępne rozpoznanie czynników, którymi kierowali się migranci – głównie mieszkańcy miast – przy wyborze nowego miejsca zamieszkania.

Słowa kluczowe: suburbanizacja, otoczenie Bielska-Białej, migracje miasto-wieś, motywy migracji.

1. Wprowadzenie

Transformacja ustrojowo-gospodarcza przyniosła wielowymiarowe zmiany, wpływając m.in. na uwarunkowania dalszego rozwoju miast w Polsce. To właśnie po 1989 r. rozpoczął się na większą skalę proces suburbanizacji (Korcelli 1995, Lechman 2005).

Pojęcie suburbanizacji jest niejednoznaczne, a o problemach z jego współczesną identyfikacją pisał m.in. Lisowski (2009). W literaturze przytacza się trzy wymiary tego terminu.

1. W tradycyjnym i jednocześnie najszerszym znaczeniu, oznaczającym proces *urbanizacji strefy podmiejskiej* (Zagożdżon 1988), czyli przenoszenie form przestrzennych miasta i form życia miejskiego poza miasto centralne, na tereny z nim sąsiadujące, również zespalandzie funkcjonalne miasta i obszarów wiejskich podlegających suburbanizacji.
2. Jako proces decentralizacji przestrzennej, polegający na przemieszczaniu ludności i podmiotów gospodarczych z miasta centralnego do strefy podmiejskiej, powodujący zmniejszenie liczby mieszkańców i tych podmiotów w mieście centralnym.
3. Szczególną formę suburbanizacji określaną *urban sprawl*, czyli rozlewanie się zabudowy miejskiej (Lisowski, Grochowski 2008).

Suburbanizacja jako jedna z faz w cyklu rozwoju miasta według Klaassena i Paelincka (1979) charakteryzuje się ubytkiem liczby ludności w centrum miasta na rzecz strefy podmiejskiej.

Wśród koncepcji wyjaśniających proces suburbanizacji warto zwrócić uwagę na dwa najbardziej ogólne czynniki zaproponowane przez Sant i Simon (1993). W ujęciu makrospołecznym, podażowym i ekonomicznym, suburbanizacja jest efektem zmian w obiegu

kapitału firm. Kapitał przyciąga do strefy podmiejskiej odpowiedni zysk, bardziej korzystne warunki prowadzenia działalności gospodarczej niż w mieście centralnym, uwzględniając ceny gruntów, ulgi podatkowe czy dostępność transportową. Natomiast w ujęciu mikrospołecznym, popytowym, konsumpcyjnym jest konsekwencją zmian w indywidualnych decyzjach osób poszukujących określonych warunków środowiska w miejscu zamieszkania (Lisowski 2005). Na podobnej zasadzie Mieszkowski i Mills (1993) zaproponowali dwie komplementarne koncepcje wyjaśniające proces suburbanizacji. Problemy finansowe i społeczne miasta centralnego oraz teorię naturalnej ewolucji miasta. W pierwszej główną siłą sprawczą staje się dysfunkcjonalność miasta centralnego spowodowana m.in. zatłoczeniem, hałasem, poziomem zanieczyszczeń, trudnościami komunikacyjnymi, cenami nieruchomości i skalą problemów społecznych. To sprawia, że zwłaszcza ludność zamożna poszukuje bardziej atrakcyjnego miejsca do zamieszkania. W badaniach nad przyczynami i motywami migracji, poza wymienionymi koncepcjami, zwraca się uwagę na możliwość zastosowania podziału czynników na *wypychające* z miasta i *przyciągające* do strefy podmiejskiej – *push and pull factors* (Walmsley i in. 1998). Potrzeba zmiany miejsca zamieszkania może być podyktowana przemianami cyklu życia rodziny (Clark, Onaka 1983).

Z ogólnospołecznego punktu widzenia proces suburbanizacji ocenia się negatywnie, jednak indywidualnie postrzegany jest korzystnie. Potwierdzają to decyzje wielu osób, które przenoszą się z miasta i osiedlają w strefie podmiejskiej. Uzasadnieniem tych decyzji są przede wszystkim względy ekonomiczne, ale również psychologiczne czy socjologiczne (priorytety, upodobania, aspiracje, ambicje, istotna poprawa warunków zamieszkania, chęć zaimponowania, awans społeczny itp.). Wśród korzyści suburbanizacji dla mieszkańców wymienia się:

- życie w bardziej przyjaznym środowisku,
- poprawę warunków mieszkaniowych,
- możliwość przebywania na wolnym powietrzu we własnym ogrodzie,
- wyższy stopień prywatności życia,
- niższe obciążenia podatkowe,
- relatywnie niższe, w porównaniu do miasta, koszty budowy domu i jego utrzymania.

Takie jest ogólne spojrzenie na suburbanizację, bo poza korzyściami bywają również negatywne strony, jednak te są zazwyczaj nieuświadomiane przez mieszkańców (Parysek 2008).

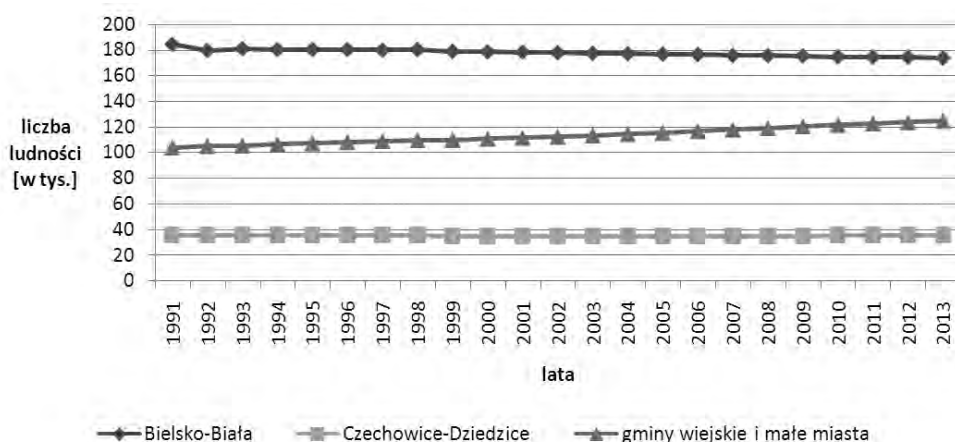
Jak wynika z dotychczasowych badań, suburbanizacja jest procesem bardzo złożonym, wobec czego można ją rozpatrywać w kilku aspektach, m.in. demograficznym, społecznym, ekonomicznym czy przestrzenno-funkcjonalnym (Ziółkowski 1965, Kusiński 1978, Bról 1996, Sokołowski 1999). W wymiarze demograficznym suburbanizacja to proces przemieszczania się ludności z centrum miast na peryferie. Najbardziej widocznym jego przejawem jest wzrost liczby ludności w strefie podmiejskiej kosztem miasta. Aspekt społeczny związany jest ze zmianami struktur społecznych, wzorców zachowań, stylu życia mieszkańców. Pod względem ekonomicznym rozpatruje się suburbanizację w kontekście zmian struktur zatrudnienia czy przenoszenia działalności z centrum miasta na peryferie. I w końcu wymiar przestrzenny – wydaje się najbardziej widoczny w przestrzeni – dotyczy zmian użytkowania gruntów, rozwoju obszarów zabudowy jednorodzinnej, wzrostu intensywności zagospodarowania i zmian funkcji obszarów podmiejskich.

Niniejsze opracowanie, koncentrujące się wokół społecznego aspektu procesu suburbanizacji, jest wycinkiem badań autorki. Wykorzystano w nim wybrane wyniki badań

ankietowych przeprowadzonych w sierpniu i wrześniu 2014 r. na grupie mieszkańców dwóch gmin powiatu bielskiego (gmina Bestwina i gmina Wilamowice), którzy przeprowadzili się do strefy podmiejskiej. Przedstawiona praca opiera się na analizie 90 zebranych ankiet, stanowiących ponad 70% założonej liczby do pozyskania z tych gmin. Badania będą kontynuowane w pozostałych gminach. Celem jest wstępne rozpoznanie procesu suburbanizacji w otoczeniu Bielska-Białej, próba identyfikacji specyfiki tego zjawiska w tym obszarze, zwrócenie szczególnej uwagi na motywy, którymi kierowali się migranci – głównie mieszkańcy miast – przy wyborze nowego miejsca zamieszkania.

2. Suburbanizacja w otoczeniu Bielska-Białej

Aglomeracja Bielska-Białej, znajdująca się w południowej części województwa śląskiego, jest jednym z głównych elementów systemu osadniczego tego województwa. Największym miastem jest 174-tysięczna Bielsko-Biała, ośrodek regionalny sąsiadujący ze średniej wielkości 36-tysięcznym ośrodkiem Czechowice-Dziedzice. Otoczenie Bielska-Białej tworzy powiat bielski, na który składają się dwie gminy miejsko-wiejskie (Czechowice-Dziedzice i Wilamowice), gmina miejska – Szczyrk oraz siedem gmin wiejskich. Obszar ten wyróżnia się na tle województwa śląskiego pod względem dynamiki zaludnienia, gdyż generalnie już od lat powojennych notuje się w nim stały wzrost liczby ludności. Zgodnie z historycznym modelem urbanizacji dla aglomeracji województwa śląskiego (w tym dla bielskiej) w latach 1950–1989 proces urbanizacji obejmował Bielsko-Białą i otoczenie miasta, a po 1989 r. szczególnie obszary położone w bezpośrednim sąsiedztwie miasta (Runge, Kłosowski 2011). Zmiany liczby ludności Bielska-Białej, Czechowic-Dziedzic i strefy podmiejskiej są zauważalne (ryc. 1), choć nie tak dynamiczne jak w przypadku dużych polskich miast, stolic województw. Bielsko-Biała stopniowo traci mieszkańców, podczas gdy w obszarach podmiejskich wzrasta zaludnienie.

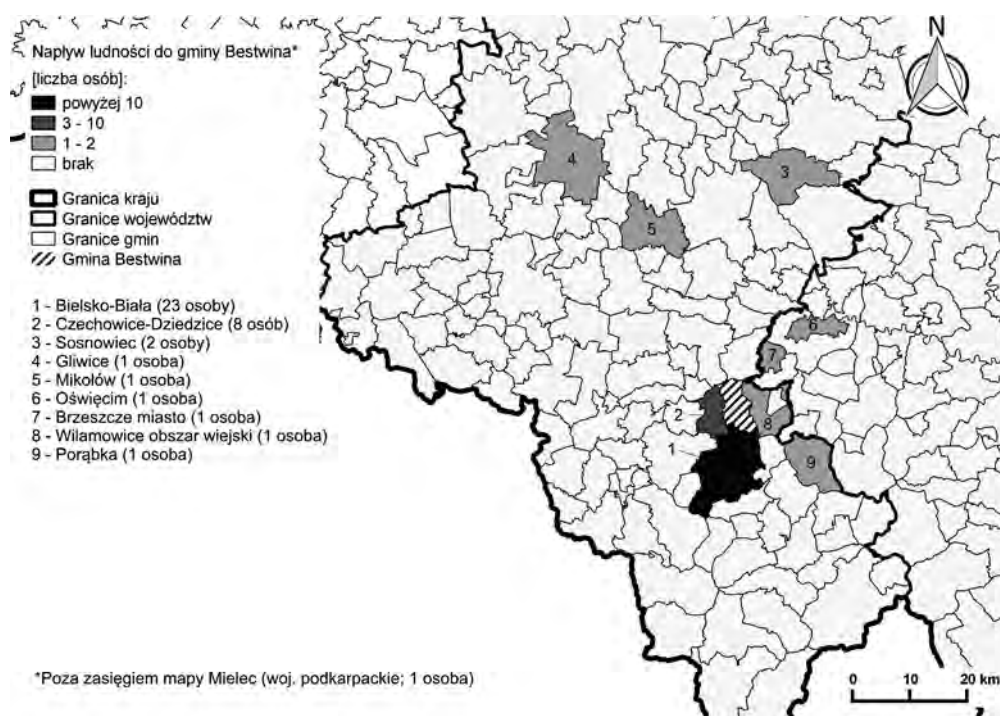


Ryc. 1. Zmiany liczby ludności miast Bielsko-Biała i Czechowice-Dziedzice na tle gmin wiejskich i małych miast powiatu bielskiego w latach 1991–2013.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

3. Wyniki badań ankietowych

Przedstawione wyniki oraz rozważania oparto na analizie 90 przeprowadzonych ankiet, z których 50 zebrano w gminie Wilamowice, w części wiejskiej gminy miejsko-wiejskiej, a 40 – w gminie Bestwina. W obu gminach charakterystyki demograficzno-społeczne respondentów były bardzo podobne, stąd nie opisywano ich bardzo szczegółowo. Około $\frac{2}{3}$ osób wypełniających ankietę stanowiły kobiety, a $\frac{1}{3}$ – mężczyźni. Nie wybierano osoby respondenta na podstawie płci, a jedynie sugerowano, aby była to osoba, która miała wpływ na podjęcie decyzji w sprawie zmiany miejsca zamieszkania. Duża przewaga kobiet wskazuje, że kobiety po prostu chętniej poddawały się badaniu. Zdecydowaną większość respondentów – ponad 90% – stanowiły osoby w wieku produkcyjnym, z czego około 70% osób w wieku mobilnym. Prawie 90% znajdowało się w związku małżeńskim. Wśród ankietowanych przeważały osoby cechujące się dość wysokim poziomem wykształcenia – około 60% respondentów posiada wykształcenie wyższe (Wilamowice 64%, a w Bestwinie 57%). W Wilamowicach 74% respondentów to osoby pracujące, w Bestwinie wskaźnik ten był wyższy – 80%. W obu gminach obliczono prawie identyczną wartość wskaźnika średniej liczby osób w gospodarstwie domowym – 3,05 i 3,06. Bardzo podobnie wyglądała także liczba gospodarstw, w których zamieszkiwały dzieci (osoby poniżej 18 roku życia) – były one w 60% gospodarstw domowych, a spośród dzieci prawie 40% stanowiły te w wieku szkolnym (szkoła podstawowa).



Ryc. 2. Napływ do gminy Bestwina.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ryc. 2 wskazuje miejscowości pochodzenia osób, które osiedliły się w gminie Bestwina. Zdecydowanie największa liczba osób przeprowadziła się z dwóch sąsiednich miast, tj. Bielska-Białej (58% respondentów) i Czechowic-Dziedzic (20%). W dalszej kolejności zaznaczył się napływ z obszaru konurbacji katowickiej (10%), z miast powiatu oświęcimskiego, woj. małopolskie (5%). 5% respondentów pochodziło z gmin wiejskich powiatu bielskiego, a 2% z innej części kraju (w tym wypadku było to województwo podkarpackie). Z podobnych kierunków przeprowadzili się respondenci do gminy Wilamowice (ryc. 3). W przypadku tej gminy prawie $\frac{3}{4}$ nowych mieszkańców pochodzi z Bielska-Białej (74% respondentów), 10% z miast konurbacji katowickiej, 6% z miast województwa małopolskiego, 4% z gmin wiejskich powiatu bielskiego i żywieckiego, 4% z gmin wiejskich powiatu oświęcimskiego, woj. małopolskie i 2% z Pszczyny – miasta, które znajduje się pomiędzy konurbacją katowicką a aglomeracją Bielska-Białej.

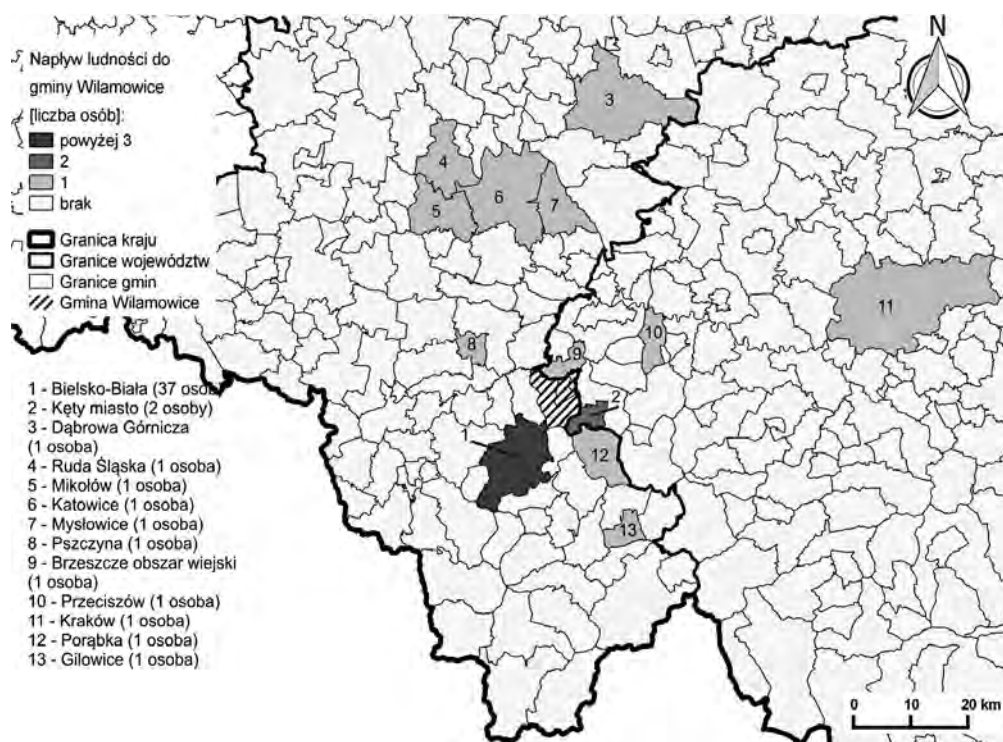
Na podstawie przestrzennego rozmieszczenia poprzednich miejsc zamieszkania migrantów można ogólnie wskazać główne kierunki przemieszczeń, wyróżniając jako główny kierunek napływ mieszkańców Bielska-Białej oraz Czechowic-Dziedzic (tylko dla gminy Bestwina), którzy osiedlają się w bezpośrednim otoczeniu miasta. W obrębie Bielska-Białej obszarami, które straciły najwięcej mieszkańców, były duże osiedla mieszkaniowe, a przeprowadzka następowała z bloku do domu jednorodzinnego. Drugim – bardzo istotnym kierunkiem jest napływ mieszkańców konurbacji katowickiej, którzy w wyniku przeprowadzki pokonują większą odległość (powyżej 60–70 km). W dalszej kolejności należy wskazać migracje z mniejszych ośrodków, sąsiadujących z daną gminą lub położonych stosunkowo niedaleko: dla Bestwiny były to Brzeszcze, Oświęcim (miasta powiatu oświęcimskiego, woj. małopolskie), a dla Wilamowic, z racji przygranicznego położenia, z Kęt – małego miasta w województwie małopolskim.

Wszystkie zanotowane migracje są stosunkowo świeże, bowiem spośród badanych odpowiednio 80% i 85% przybyło do gmin Wilamowice i Bestwina po 2006 r. Spośród respondentów z gminy Bestwina 75%, a dla Wilamowic 78% nie miało żadnego związku z miejscowością osiedlenia. Pozostałe osoby wskazywały na powiązania rodzinne, koleżeńskie.

Po rozpoznaniu kierunków migracji, istotną byłaby odpowiedź na pytanie o motywy, którymi kierowali się respondenci i na podstawie których zapadła decyzja o zmianie miejsca zamieszkania. Nawiązując do czynników *wypychających* i *przyciągających* (*push and pull factors*) podzielono je na te, które skłoniły respondentów do wyprowadzki z poprzedniego miejsca zamieszkania oraz te, które *zachęciły* do osiedlenia się w gminie w sąsiedztwie Bielska-Białej.

Na początku poproszono o podanie głównej przyczyny lub przyczyn, w kolejności względem ważności (pytanie otwarte), a następnie o ocenę wskazanych czynników. Wyniki dość jednoznacznie wskazują, że dla ponad połowy respondentów najważniejsza była *chęć zamieszkania w domu jednorodzinnym, realizacja marzenia o własnym domu*. Zaledwie 9% respondentów zgłaszało, że głównym powodem były czynniki ekonomiczne. Tyle samo respondentów podało jako główny powód sytuację rodzinną, związaną z założeniem rodziny i posiadaniem dzieci. Dla części osób ważna była bliskość miejsca pracy i rodziny. Podkreślano także atrakcyjność środowiska przyrodniczego, ciszę i spokój, niechęć

do miasta. Właściwie nie wskazano w tej części innych czynników niż te, które znalazły się w dalszej części ankiety i odnosiły się najpierw do czynników *wypychających*, a następnie *przyciągających*.

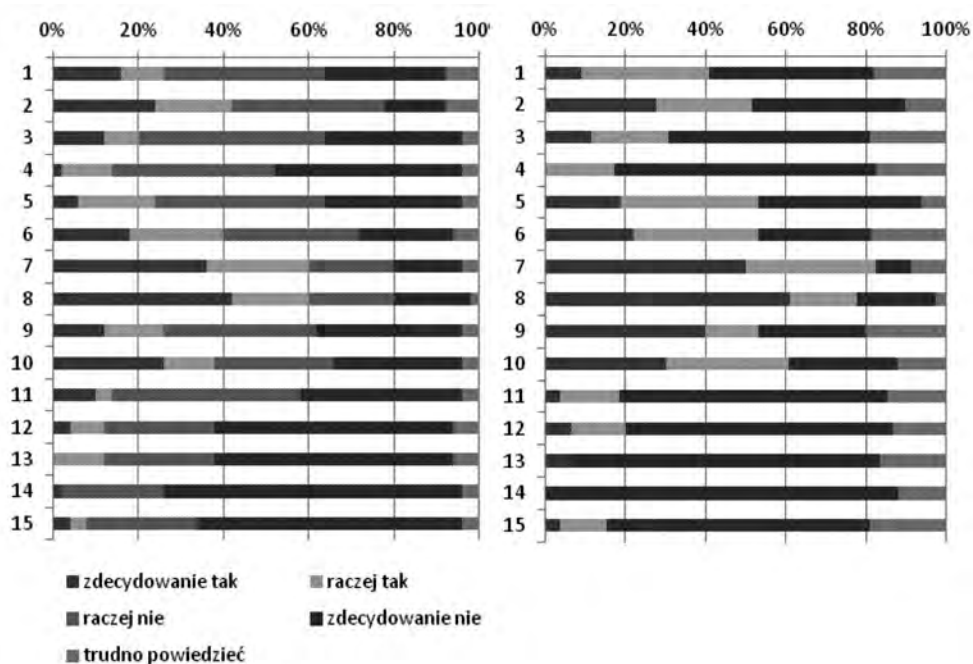


Ryc. 3. Napływ do gminy Wilamowice.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ciekawe jest zwłaszcza scharakteryzowanie osób, które przeprowadziły się z kurnurbacji katowickiej. Może jest to dość zaskakujące, ale nie znalazły się wśród nich osoby w wieku emerytalnym. Były to osoby pracujące (na wyższych stanowiskach lub dyrektorskich) lub z własną działalnością gospodarczą. Tylko w dwóch przypadkach przeprowadzka była związana z pracą, dla pozostałych było to *spełnienie marzenia o własnym domu, chęć mieszkania na wsi*, niechęć do mieszkania w mieście, atrakcyjność środowiska. Zanotowano także sytuacje, gdy dla respondenta miejscowość, w której kupił dom, nie miała znaczenia, chciał zmiany mieszkania w bloku na dom, głównie dla dzieci, natomiast dla innego wybór był zupełnym przypadkiem.

Czynnikami, które przyczyniły się do opuszczenia poprzedniego miejsca zamieszkania były przede wszystkim za mała / za duża powierzchnia mieszkania / domu oraz brak możliwości spędzania wolnego czasu na powietrzu (ryc. 4). Z pewnością w niektórych przypadkach przeprowadzka była też uwarunkowana cyklem życia rodziny, na co wskazuje dość wysoka ocena czynnika określonego jako: *nieodpowiednie miejsce do wychowywania dzieci czy sytuacja rodzinna* (założenie rodziny, pojawienie się dzieci).



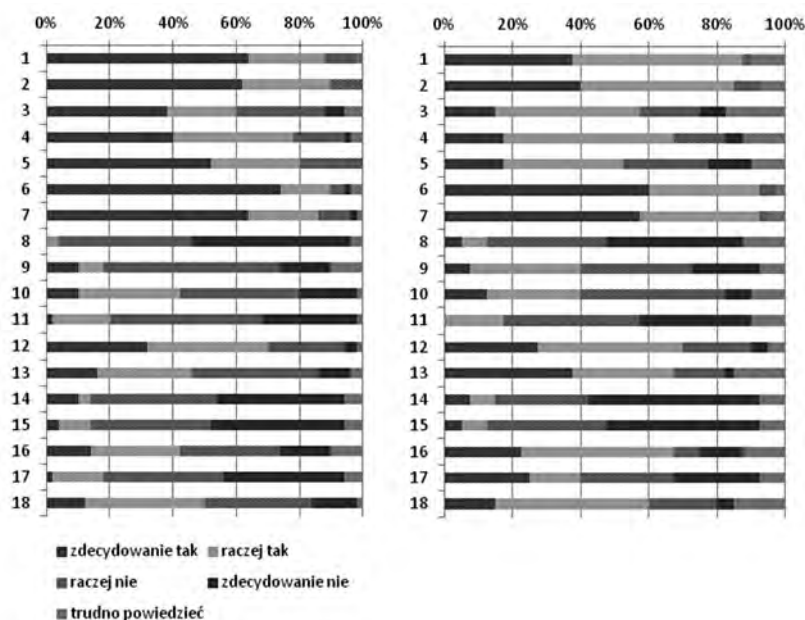
Oznaczenie:

- 1 – Zanieczyszczenie środowiska.
- 2 – Uciążliwy hałas.
- 3 – Brak poczucia bezpieczeństwa.
- 4 – Zły stan techniczny nieruchomości.
- 5 – Wysokie koszty utrzymania.
- 6 – Poprawa sytuacji materialnej.
- 7 – Za mała / za duża powierzchnia mieszkania / domu.
- 8 – Brak możliwości spędzania wolnego czasu na powietrzu.
- 9 – Nieodpowiednie miejsce do wychowania dzieci.
- 10 – Sytuacja rodzinna (założenie rodziny, pojawienie się dzieci).
- 11 – Stosunki sąsiedzkie.
- 12 – Problem z dojazdem do miejsc pracy / szkoły.
- 13 – Moda na mieszkanie poza miastem.
- 14 – Przeprowadzka rodziny / przyjaciół.
- 15 – Sytuacja zawodowa.

Ryc. 4. Czynniki wypychające z poprzedniego miejsca zamieszkania według respondentów z gminy Wilamowice (po lewej) i z gminy Bestwina (po prawej).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Z drugiej strony, w przypadku decyzji o przeprowadzce, ważne są czynniki *przyciągające*, zachęcające do osiedlenia się w danym miejscu (ryc. 5). Co więc przyciągnęło mieszkańców do strefy podmiejskiej? Przede wszystkim wspomniane już wcześniej marzenie o własnym domu oraz chęć posiadania ogrodu. W obu gminach były też istotne czynniki środowiska przyrodniczego, jak cicha i spokojna okolica oraz dużo zieleni. Na podstawie powyższych czynników można wskazać zestaw cech pożądanych, które mają największe znaczenie przy wyborze miejsca zamieszkania.



Oznaczenie:

- 1 – Cicha i spokojna okolica.
- 2 – Dużo zieleni.
- 3 – Poczucie bezpieczeństwa.
- 4 – Czyste powietrze.
- 5 – Atrakcyjna lokalizacja z ładnym widokiem.
- 6 – Marzenie o własnym domu.
- 7 – Chęć posiadania ogrodu.
- 8 – Moda na mieszkanie poza miastem (prestiz).
- 9 – Niższe koszty życia.
- 10 – Odległość od centrum miasta.
- 11 – Dogodne połączenie komunikacyjne (publiczne).
- 12 – Dobry dojazd samochodem do centrum Bielska-Białej.
- 13 – Okazyjna cena zakupu działki / mieszkania / domu.
- 14 – Bliskość zamieszkania rodziny / bliskich znajomych.
- 15 – Rekomendacja osoby z rodziny / od znajomych.
- 16 – Sprzyjające miejsce do wychowania dzieci.
- 17 – Bliskość do pracy.
- 18 – Projekt architektoniczny – wygląd i funkcjonalność.

Ryc. 5. Czynniki przyciągające do strefy podmiejskiej według respondentów z gminy Wilamowice (po lewej) i z gminy Bestwina (po prawej).

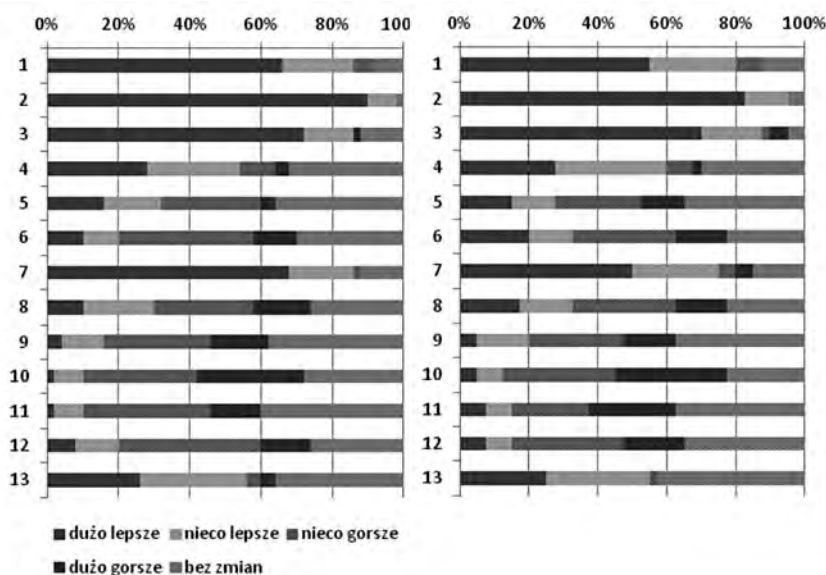
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

O ile w przypadku dużych miast panuje moda na mieszkanie poza miastem i jest to związane z pewnym prestiżem, o tyle w otoczeniu Bielska-Białej nie ma to większego znaczenia.

Ostatnim elementem opracowania są wyniki porównania poprzedniego i obecnego miejsca zamieszkania (ryc. 6). Respondenci zgodnie potwierdzali, że zdecydowanej poprawie uległy warunki mieszkaniowe. Stan środowiska i estetyka otoczenia, dostęp do terenów

zieleni – to kolejne zmiany oceniane pozytywnie. Pogorszyła się dostępność placówek oświatowych, instytucji kulturalnych, służby zdrowia i placówek handlowo-usługowych. Mimo tych niedogodności, generalnie mieszkańcy są zadowoleni z przeprowadzki do badanych gmin, co deklarują mieszkańcy Wilamowice jako *zdecydowanie zadowoleni* i *raczej tak* – 94% i 98% mieszkańców gminy Bestwina, nawet mimo że bez samochodu ani rusz, potwierdza to badanie odsetka osób dojeżdżających do pracy oraz dowożących i odbierających dzieci ze szkoły. Wśród osób pracujących 57% dojeżdża do pracy do Bielska-Białej, wśród wszystkich pracujących bez względu na miejsce pracy, 88% dojeżdża własnym samochodem. Ok. 60% dzieci jest dowożonych i odbieranych ze szkoły.

Przy tej ocenie zmian niektórzy respondenci, poza ankietą, wspominali, że nie zdawali sobie sprawy z niekorzyści mieszkania poza miastem. Przyznawali, że mieli *idylliczne* pojęcie na temat zamieszkiwania w obszarach wiejskich.



Oznaczenie:

- 1 – Stan środowiska.
- 2 – Warunki mieszkaniowe.
- 3 – Estetyka otoczenia.
- 4 – Relacje z sąsiadami.
- 5 – Częstotliwość spotkań z rodziną / znajomymi.
- 6 – Dojazdy do pracy / szkoły.
- 7 – Dostęp do terenów zieleni.
- 8 – Dostęp do obiektów rekreacyjnych.
- 9 – Dostęp do placówek oświatowych.
- 10 – Dostęp do instytucji kulturalnych.
- 11 – Dostęp do służby zdrowia.
- 12 – Dostęp do placówek handlowo-usługowych.
- 13 – Poczucie bezpieczeństwa.

Ryc. 6. Ocena zmian, które były następstwem przeprowadzki, według mieszkańców gminy Wilamowice (po lewej) i gminy Bestwina (po prawej).

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

4. Podsumowanie

Mieszkańcy badanych gmin mają podobne cechy demograficzno-społeczne jak mieszkańcy suburbiów w innych obszarach podmiejskich dużych miast (por. badania Więclaw-Michniewskiej 2006). W tym aspekcie nie wykazano szczególnej specyfiki procesu suburbanizacji w otoczeniu Bielska-Białej. Jak podkreśla się w literaturze, nowi mieszkańcy osiedli podmiejskich to *przedstawiciele klasy średniej, najczęściej ludzie młodzi, wykształceni, dobrze zarabiający, mający dzieci* (Mantey 2009). Wysoki jest udział osób w wieku produkcyjnym, wśród których zdecydowanie przeważa ludność w wieku mobilnym. Typowym stanem cywilnym jest małżeński. W charakterystyce wykształcenia dominuje wyższe, natomiast duży udział ma także średnie. Nowi mieszkańcy głównie przeprowadzili się z bloków mieszkalnych największych osiedli mieszkaniowych Bielska-Białej. W przypadku społeczności zamieszkujących badane obszary rozwoju budownictwa mieszkaniowego w otoczeniu Bielska-Białej, osoba wypełniająca ankietę nie przekroczyła 45. roku życia, ma wyższe wykształcenie i dojeżdża do pracy do Bielska-Białej.

Przeprowadzone badania ankietowe wykazały, że główną przyczyną migracji z miasta na wieś, wskazaną przez respondentów z dwóch gmin, jest chęć posiadania własnego domu, marzenie o domu. Wśród czynników *wypychających* z miasta najczęściej wskazuje się na małą powierzchnię mieszkania czy brak możliwości spędzania wolnego czasu na powietrzu. Generalnie, większą uwagę zwraca się na czynniki *przyciągające* niż *wypychające*. Migracje zapewne w części są także związane z cyklem życia rodziny, czyli jej zakładanie, a następnie powiększanie. Być może pewną odmiennością są tu kwestie liczebności gospodarstw domowych oraz znajdujących się w nich dzieci. Przykładowo, w otoczeniu Warszawy w 55% takich gospodarstw jest dziecko bądź dzieci, które nie przekroczyły wieku gimnazjalnego, a w 20% – rencista lub emeryt. Średnia liczba osób w gospodarstwie domowym wynosi 3,32 (Mantey 2009). W otoczeniu Bielska-Białej gospodarstwa domowe są średnio mniej liczne, jest mniej gospodarstw, w których znajdują się dziecko lub dzieci. Także odsetek osób w wieku poprodukcyjnym jest raczej znikomy.

Drugą kwestią wyróżniającą badany obszar jest występowanie specyficznego rozkładu przestrzennego procesu suburbanizacji, którego istotę lepiej oddają oksymorony: suburbanizacja *wewnętrzna* i suburbanizacja *przesunięta* (Runge i in. 2011). Jest ona wynikiem migracji osób z konurbacji katowickiej. Zaskakująca była ich charakterystyka demograficzno-społeczna, bowiem przypuszczano, że zaznaczy się udział osób w wieku emerytalnym – migranci – emerytowani górnicy, a tak się nie stało. Natomiast wykazane zostało, że osoby migrujące z konurbacji katowickiej są osobami pracującymi i jak wynika z obserwacji, nierzadko dojeżdżającymi z otoczenia Bielska-Białej do pracy w miastach konurbacji. Prognozuje się, że do dalszego nasilenia napływu migracyjnego przyczyni się powstanie planowanej drogi ekspresowej S1, łączącej okolice Bielska-Białej z konurbacją katowicką (odcinek Bielsko-Biała – Mysłowice).

Literatura

- Bank Danych Lokalnych GUS.
- Brol R., 1996. Procesy urbanizacji wsi polskiej. Wyd. AE, Wrocław.
- Clark W.A.V., Onaka J.L., 1983. Life cycle and housing adjustment as explanations of residential mobility. *Urban Studies*, 20 (1), s. 47–57.
- Klaassen L.H., Paelinck J.H.P., 1979. The future of large towns. *Environment and Planning A* 11 (10), s. 1095–1104.
- Korcelli P., 1995. Aglomeracje miejskie w procesie transformacji. *Zeszyty Naukowe IGiPZ PAN*, 41.
- Kusiński W., 1978. Pojęcie i mierniki urbanizacji. *Czasopismo Geograficzne*, 4, s. 407–418.
- Lechman G., 2005. Problem suburbanizacji a kondycja istniejącej zabudowy miejskiej. W: P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*. Biblioteka Urbanisty, 7, Warszawa, s. 163–172.
- Lisowski A., 2005. Janusowe oblicze suburbanizacji. W: I. Jażdżewska (red.), *Współczesne procesy urbanizacji i ich skutki*. XVIII Konwersatorium Wiedzy o Mieście. Uniwersytet Łódzki, Łódź, s. 91–100.
- Lisowski A., Grochowski M., 2008. Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje. W: *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033*. KPZK – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, t. 1.
- Lisowski A., 2009. Problemy ze współczesną identyfikacją pojęcia suburbanizacja. W: W. Maik (red.), *Agglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XXI wieku*. Problemy rozwoju, przekształceń strukturalnych i funkcjonowania. IGiP WSG w Bydgoszczy, Bydgoszcz, s. 59–72.
- Mantey D., 2009. Wybrane społeczne aspekty żywiłowej suburbanizacji w południowo-zachodniej strefie podmiejskiej Warszawy. W: W. Maik (red.), *Agglomeracje miejskie w Polsce na przełomie XX i XXI wieku*. Problemy rozwoju, przekształceń strukturalnych i funkcjonowania. IGiP WSG w Bydgoszczy, Bydgoszcz, s. 363–376.
- Mieszkowski P., Mills E.S., 1993. The causes of metropolitan suburbanization. *Journal of Economic Perspectives*, 7 (3), s. 135–147.
- Parysek J.J., 2008. Suburbanizacja i reurbanizacja: dwa bieguny polskiej urbanizacji. W: J.J. Parysek, T. Strykiewicz (red.), *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań, s. 261–285.
- Runge J., Kłosowski F., 2011. Changes in population and economy in Śląskie voivodship in the context of the suburbanization process. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 16/2011.
- Runge J., Krzysztofik R., Spórna T., 2011. Cechy specyficzne umiastowienia województwa śląskiego na przełomie XX i XXI wieku. W: K. Marciniak, K. Sikora, D. Sokołowski (red.), *Koncepcje i problemy badawcze geografii*. Profesorowi Wiesławowi Maikowi w 70-lecie urodzin. Wyd. Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy, Bydgoszcz.
- Sant M., Simon P., 1993. The conceptual basis for counterurbanisation: critique and development. *Australian Geographical Studies*, 31 (2), s. 113–123.
- Sokołowski D., 1999. Zróżnicowania zbioru małych miast i większych osiedli wiejskich w Polsce w ujęciu koncepcji continuum wiejsko-miejskiego. UMK, Toruń.
- Walmsley D.J., Epps W.R., Duncan C.J., 1998. Migration to the New South Wales North Coast 1986–1991. *Lifestyle Motivated Counterurbanization*, *Geoforum*, 29 (1), s. 105–118.
- Więclaw-Michniewska J., 2006. Krakowskie suburbia i ich społeczność. IGiP UJ, Kraków.
- Zagożdżon A., 1988. Sieć osadnicza, zmienność i trwałość. W: B. Jałowicki, E. Kaltenberg-Kwiatkowska (red.), *Proces urbanizacji i przekształcenia miast w Polsce*. Ossolineum, Wrocław-Warszawa.
- Ziółkowski J., 1965. Urbanizacja, miasto, osiedle: studia socjologiczne. PWN, Warszawa.

Selected social aspects of suburbanization process in the area surrounding Bielsko-Biała

Summary: Suburbanization is a multidimensional process, however, this study focuses on its social aspect. There are presented results of surveys conducted among those who settled in the suburban area of Bielsko-Biała. The aim of the study is preliminary identification of factors which motivated migrants – mostly urban dwellers – when choosing a new place of residence.

Keywords: suburbanization, Bielsko-Biała agglomeration, urban-rural migration, migration motives

mgr Monika Olberek-Żyła
Uniwersytet Śląski w Katowicach
Wydział Nauk o Ziemi
ul. Będzińska 60
41-200 Sosnowiec
molberek-zyla@us.edu.pl

Aleksandra Leśniak

Uniwersytet Wrocławski we Wrocławiu

Tereny mieszkaniowe w polityce przestrzennej gmin strefy podmiejskiej Wrocławia w latach 2000–2010

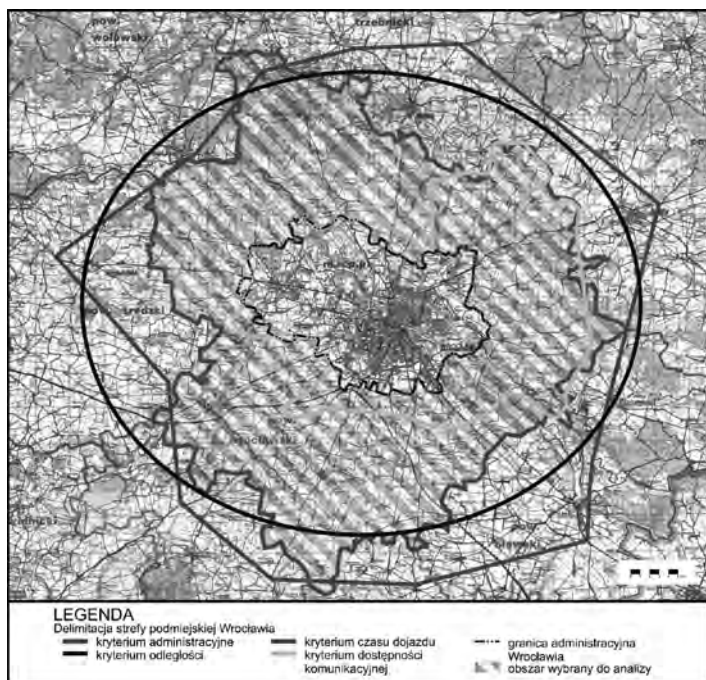
Streszczenie: Niniejsze opracowanie ma na celu zbadanie wpływu polityki przestrzennej realizowanej na poziomie gminy na kształtowanie zabudowy mieszkaniowej danego obszaru. Zakres artykułu obejmuje 9 gmin bezpośrednio otaczających Wrocław, stanowiących jego strefę podmiejską. W ramach pracy dokonano analizy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, sporządzonych dla poszczególnych gmin do 2010 roku.

Słowa kluczowe: strefa podmiejska, polityka przestrzenna, gmina, zabudowa mieszkaniowa.

1. Wstęp

Zagadnienia dotyczące gospodarowania przestrzenią są jednym z ważniejszych zadań realizowanych przez gminę. Strefa podmiejska Wrocławia, podobnie jak każda jednostka terytorialna w kraju, ma swoje uwarunkowania naturalne, społeczne, ekonomiczne i przestrzenne, które wpływają na kierunki jej rozwoju.

Obszar wokół Wrocławia jest na etapie procesu suburbanizacji. Zmienia się struktura osadnicza gmin podmiejskich. Mieszkańcy Wrocławia przenoszą się do małych wsi w strefie podmiejskiej. W wyniku tego procesu następuje rozwój mieszkalnictwa tuż za granicą miasta. Ludność zatrudniona w mieście poszukuje miejsc cichych i zielonych w bliskiej odległości od jego granic. Tereny podmiejskie są zabudowane mniej intensywnie od terenów miejskich. Przeważnie intensywność zabudowy maleje wraz ze wzrostem odległości od miasta. Ponadto, rodzaj i forma zabudowy na terenach strefy podmiejskiej Wrocławia są uzależnione od polityki przestrzennej poszczególnych gmin. Gmina podmiejska jest najważniejszym organem w procesie kształtowania zabudowy mieszkaniowej w strefie suburbanalnej. To ona odpowiada za usprawnianie procesu tworzenia osiedli mieszkaniowych lub pojedynczych, indywidualnych zabudowań. Dokonuje tego poprzez ułatwianie inwestorom procedur, zmiany w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a przede wszystkim przez planowanie miejscowe. Wrocławska strefa suburbanalna posiada charakter wyspowy. Głównymi obszarami rozwoju strukturalnego są wsie, posiadające miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, dopuszczające budowę osiedli o cechach rezydencjonalnych i miejskich. Wybór miejsca inwestycji uzależniony jest od istnienia planów miejscowych na danym obszarze, uzbrojenia oraz zainteresowania potencjalnych nabywców danym terenem (Zathey 2005).



Ryc. 1. Delimitacja strefy podmiejskiej Wrocławia.

Źródło: opracowanie własne.

Opracowanie obejmuje strefę podmiejską Wrocławia wydzieloną na podstawie delimitacji administracyjnej podziału terytorialnego Polski z 1 stycznia 1999 roku. Należy do niej osiem gmin graniczących z Wrocławiem: Czernica, Długołęka, Kąty Wrocławskie, Kobierzyce, Miękinia, Oborniki Śląskie, Siechnice i Wisznia Mała oraz gmina Żórawina oddalona o około 2 kilometry od granicy Wrocławia. Są to jednostki samorządu terytorialnego położone w województwie dolnośląskim, powiatach: trzebnickim (Oborniki Śląskie i Wisznia Mała), średzkim (Miękinia) i wrocławskim (pozostałe sześć gmin). Kryterium administracyjnym posłużono się ze względu na zawieranie się tych gmin w całości lub w części w pozostałych kryteriach (odległości, czasu dojazdu, dostępności komunikacyjnej) oraz możliwość zdobycia danych, które określone są dla całych jednostek administracyjnych, a nie dla poszczególnych ich części. Dzięki temu możliwe są pełna analiza całej strefy podmiejskiej Wrocławia oraz badania porównawcze poszczególnych gmin.

2. Charakterystyka polityki przestrzennej gmin w zakresie terenów mieszkaniowych

Gmina Czernica

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernica wyznacza się tereny z przewagą zabudowy mieszkaniowej – M. Są to głównie tereny zabudowy jednorodzinnej lub wielorodzinnej o zbliżonym do zabudowy jednorodzinnej

charakterze. Nie wydziela się obszarów przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną. Zgodnie z zapisami studium na tereny mieszkaniowe przeznaczono 2 260 ha. Pojemność tego obszaru określono na około 11 300 mieszkań, dla ponad 32 tysięcy mieszkańców. Przyjmując dotychczasową intensywność zabudowy mieszkaniowej – w zaokrągleniu 1000 m² na mieszkanie, pojemność wyznaczonych obszarów wyniosłaby ponad 64 tysiące mieszkańców. Studium zaleca realizację zabudowy w formie budynków jednorodzinnych (dopuszcza jednak budynki wielorodzinne) nieprzekraczających dwóch kondygnacji naziemnych z poddaszem użytkowym. Dozwolona wysokość zabudowy to 12 metrów, licząc od poziomu gruntu do najwyższego punktu dachu. W 2007 roku powierzchnia istniejącej zabudowy mieszkaniowej w gminie wynosiła 290 ha. Kolejne 950 ha przeznaczone zostało pod zabudowę mieszkaniową, w uchwalonych planach miejscowych.

W 2007 roku gmina posiadała 86 uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących 18,6% powierzchni gminy (1 553 ha). Większość obowiązujących planów (79) sporządzona została przed 2003 rokiem, w oparciu o ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.). Kolejne 23 plany (o powierzchni 4 660 ha) były w opracowaniu. W latach 2007–2010 sporządzono 19 z nich. Ponadto, w latach 2009–2010 gmina podjęła liczne uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wielu miejscowości, których obowiązujące plany są nieaktualne i wymagają zmian. W ten sposób stara się przyciągnąć nowych mieszkańców i inwestorów na swój teren. Ciągłe rozbudowywana jest też infrastruktura na terenie gminy. Inwestycje dotyczą przede wszystkim kanalizacji, gazyfikacji, dróg i oświetlenia ulicznego. Z myślą o nowych mieszkańcach powiększana i modernizowana jest baza placówek oświatowych.

Gmina Długoleka

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przeznacza pod nowe inwestycje (o różnych funkcjach) 2 725 ha. Rozwój terenów zabudowy mieszkaniowej przewiduje się w północno-zachodniej oraz zachodniej części gminy (wzdłuż granicy z Wrocławiem) oraz wzdłuż drogi krajowej nr 8. Przede wszystkim w miejscowościach: Mirków, Długoleka, Kielczów, Wilczyce, Prusowice, Siedlec, Szczodre. W tekście studium wyznacza się tereny:

- zabudowy mieszkaniowej istniejącej (zagrodowej, jednorodzinnej, wielorodzinnej) wraz z zabudową służącą produkcji rolnej, z usługami nieposiadającymi wydzielonych działek, z niewielkimi zakładami produkcyjnymi i zielenią oraz tereny posiadające zgodę na wyłączenie z produkcji rolnej (łącznie powierzchnia tych terenów wynosi około 1 000 ha),
- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej typu osiedlowego (214 ha),
- zabudowy mieszkaniowej typu rezydencjonalnego (215 ha),
- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, projektowanej wraz z nieuciążliwą zabudową usługową, zielenią, niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej oraz obsługą techniczną (znajdują się one w północno-zachodniej oraz wschodniej części obszaru),
- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej projektowanej i adaptację istniejącej zabudowy wraz z nieuciążliwą zabudową usługową, zielenią, niezbędnymi urządzeniami infrastruktury technicznej oraz obsługą techniczną.

W studium wyznaczone są obszary dla inwestycji deweloperskich, gdzie realizowana będzie zabudowa typu osiedlowego, mająca charakter miejski. Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna dopuszczona jest wyłącznie w miejscu istniejących obiektów.

Obecnie gmina posiada 82 uchwalone miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dane z 2010 r.). Większość omawianego obszaru pokryta jest planami miejscowymi. Powstawały one głównie do 2006 roku (56 planów). Tylko wieś Łosice nie posiada planu zagospodarowania przestrzennego. W większości miejscowych planów, gmina dla terenów zabudowy mieszkaniowej, jako przeznaczenie podstawowe, uznaje zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Jednocześnie w wielu planach dopuszcza również zabudowę wielorodzinną, posiadającą maksymalnie dwa lub cztery lokale mieszkalne. Zgodnie z planem (w każdym planie, na obszarze którego istnieje zabudowa wielorodzinna) jest również utrzymanie istniejącej zabudowy wielorodzinnej.

Gmina Kąty Wrocławskie

W studium gminy Kąty Wrocławskie najwięcej terenów pod funkcję mieszkaniową przeznacza się w północno-wschodniej części obszaru, na południowym wschodzie oraz w mieście Kąty Wrocławskie. Pozwala się na zabudowanie praktycznie całego obszaru wsi: Smolec, Krzeptów, Mokronos Górny, Mokronos Dolny Sadków. W wyniku realizacji zabudowy na tym obszarze tworzyłyby one tereny pokryte wyłącznie zabudową.

Znaczne zwiększenie powierzchni zabudowy mieszkaniowej dopuszczone jest w każdej miejscowości. Poza wymienionymi powyżej obszarami na pozostałym terenie gminy przewiduje się głównie zabudowę jednorodzinną.

Na tereny mieszkaniowe przeznaczono około 3 500 ha. Pojemność tego obszaru określono na około 18 000 mieszkań dla ponad 51 000 mieszkańców. Przyjmując dotychczasową intensywność zabudowy mieszkaniowej w zaokrągleniu 1000 m² na mieszkanie, pojemność wyznaczonych obszarów wyniosłaby ponad 102 000 mieszkańców.

W zakresie terenów mieszkaniowych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wyznacza się tereny o dominującej funkcji: mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej jednorodzinnej niskiej intensywności, mieszkaniowej i mieszkaniowej jednorodzinnej rezydencjonalnej. W ramach trzech pierwszych wymienionych obszarów dopuszcza się przeznaczenie 30% terenu na funkcje zabudowy wielorodzinnej w formie willi miejskich lub budynków wielorodzinnych o określonej liczbie mieszkań. Maksymalna wysokość zabudowy wielorodzinnej określona w studium to 15 metrów.

Konsekwentny proces planowania przestrzennego w gminie rozpoczął się w 1996 roku. Wtedy to sporządzone zostały plany miejscowe dla większości obszaru gminy. Od 2000 roku plany te są aktualizowane. Jedynie miejscowości: Kozłów, Romnów, Skalka, Sokolniki i Górzycy posiadają nadal wyłącznie plany z 1996 roku. Obecnie gmina posiada 118 obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Większość z nich (90) powstała w oparciu o ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku. Planowanie jest ważnym elementem polityki gminy. Każdego roku powstają liczne nowe plany miejscowe. Ułatwiając procedury planistyczne, gmina zachęca do inwestowania na jej obszarze.

Gmina Kobierzyce

Zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na obszarze gminy Kobierzyce wyznacza się prawie 1 400 ha zabudowy mieszkaniowej. Ponad połowę stanowią tereny realizacji nowej zabudowy. Jej budowa, przy założeniu, że średnia wielkość działki to 1000 m², pozwoliłaby na powstanie 14 000 mieszkań. Zamieszkiwałoby je około 40 000 mieszkańców. Studium wskazuje osobno tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej. Najwięcej terenów pod nową zabudowę mieszkaniową wyznacza się w północnej części gminy. Na zwiększone potrzeby mieszkaniowe na tym obszarze wpływa sąsiedztwo Wrocławia.

Teren gminy Kobierzyce jest w 99,5% pokryty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Obecnie obowiązują 203 plany, a kolejne są w trakcie sporządzania (dane UGK). Świadczy to o proinwestycyjnym klimacie gminy. Większość obowiązujących planów sporządzona została w latach 2003–2006.

Gmina Miękinia

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia wyznaczone są tereny pod zabudowę mieszkaniową oraz zabudowę lotniskową. Dokument nie rozdziela typów zabudowy. W ramach terenów zabudowy mieszkaniowej rozumie się domy jednorodzinne wolnostojące, bliźniacze i szeregowe, domy wchodzące w skład zabudowy zagrodowej oraz domy wielorodzinne. Dalsze ustalenia odnośnie typów zabudowy ustalać mają plany miejscowe. Studium przewiduje maksymalną wysokość domów jednorodzinnych do 12 metrów, a wielorodzinnych do 15 metrów. Dość szczegółowo określa parametry zagospodarowania terenów pod nową zabudowę. Wzrost powierzchni zabudowań mieszkaniowych przewiduje się głównie na wschodzie i południowym wschodzie gminy, w miejscowościach położonych w niewielkiej odległości od granicy administracyjnej Wrocławia. Należą do nich: Wilkszyn, Brzezina, Mrozów, Lutynia, Krepice, Wróblowice, Żórawina i Pisarzowice. Natomiast w pasie wzdłuż drogi krajowej nr 94 pojawiają się nowe tereny pod aktywność gospodarczą. Obszar wyznaczony w studium, na którym istnieje zabudowa i dopuszczony jest jej rozwój, obejmuje około 35 000 ha. Przy nisko intensywnym pokryciu tego terenu zabudową (działki wielkości 2 000 m²) możliwa jest budowa 17 500 mieszkań dla około 50 000 mieszkańców.

Gmina posiada 58 uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Połowa z nich (29) powstała przed 2003 rokiem – na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku. Liczne plany wymagają aktualizacji i zmian. W miejscowościach: Wilkszyn, Brzezina, Wróblowice i Miękinia możliwa jest realizacja zabudowy wielorodzinnej.

Gmina Oborniki Śląskie

Zgodnie z rysunkiem studium tereny mieszkaniowe obejmują około 3 060 ha. Stanowią one prawie 20 % powierzchni gminy. Są to tereny obecnie zabudowane oraz obszary dopuszczające zabudowę mieszkaniową. W 2004 roku tereny osiedlowe gminy wynosiły 780 ha (5,1% powierzchni gminy).

Największy rozwój zabudowy przewiduje się we wschodniej i południowo-wschodniej części gminy, głównie we wsiach: Paniowice, Uraz, Zajączków oraz w mieście Oborniki

Śląskie. Wynika to z atrakcyjności tych terenów ze względu na sąsiedztwo z Wrocławiem. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przewiduje realizację dużych osiedli deweloperskich w miejscowościach: Paniowice, Uraz, Lubnów, Wilczyn i Zajączków. W studium wyznacza się strefę zabudowy mieszkaniowo-usługowej. Ma ona obejmować tereny istniejącej i projektowanej zabudowy jednorodzinnej, wielorodzinnej oraz nieuciążliwe usługi publiczne i komercyjne. W obrębie tej strefy wydziela się:

- zabudowę mieszkaniową: wolnostojącą na działkach o powierzchni co najmniej 800 m², bliźniaczą na działkach o powierzchni co najmniej 400 m², szeregową na działkach o powierzchni co najmniej 250 m²,
- zabudowę mieszkaniową wolnostojącą na działkach o powierzchni co najmniej 1500 m²,
- zabudowę mieszkaniową wolnostojącą na działkach o powierzchni powyżej 3000 m²,
- zabudowę mieszkaniową na terenach usług pensjonatowych.

Drugą strefą związaną z mieszkalnictwem jest strefa zabudowy zagrodowej, obejmująca tereny istniejącej i projektowanej zabudowy zagrodowej oraz usługi nieuciążliwe.

Gmina Oborniki Śląskie posiada 30 uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie powstały po 2003 roku zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku. W 2005 i 2006 roku powstało pięć planów. Obejmują one większość obszaru gminy i sporządzone są dla prawie wszystkich miejscowości (poza wsią Nowosielce). Z wyjątkiem planu dla Obornik Śląskich pozostałe obejmują po kilka miejscowości każdy. Od 2007 roku poszczególne fragmenty planów, powstałych w latach 2005–2006, są zmieniane i aktualizowane.

Gmina Siechnice

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy zawiera rozróżnienie na poszczególne rodzaje zabudowy: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny zabudowy mieszkaniowej rezydencjonalnej, tereny zabudowy zagrodowej, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności, tereny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności z usługami, tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami, tereny zabudowy usługowej z dopuszczeniem zabudowy, tereny wielofunkcyjnego centrum miejskiego. Jest to jedyny przykład, wśród omawianych gmin, gdzie tak szczegółowo rozdziela się typy zabudowy już na etapie studium. Ponadto, dokument ten jako jedyny wyróżnia tereny przeznaczone pod zabudowę wielorodzinną, nie włączając ich do zabudowy jednorodzinnej. W studium wyznaczono 755 jednostek zabudowy mieszkaniowej o powierzchni 3 678,43 ha. Na obszarze tym mogłoby znajdować się prawie 37 000 mieszkań (przy założeniu, że średnia wielkość działki wyniesie 1 000 m²). Około 1 000 ha stanowią obszary przeznaczone pod indywidualne budownictwo mieszkaniowe. Zabudowę wielorodzinną przewiduje się na powierzchni 53,01 ha, a zabudowę wielorodzinną z usługami na powierzchni 15,97 ha. Dodatkowo na obszarze o powierzchni 252,02 ha wyznaczono tereny zabudowy usługowej z dopuszczeniem funkcji mieszkaniowej. W 2007 roku gmina dysponowała terenami pod 25 000 działek budowlanych. Były one przedmiotem inwestycji lub już są zabudowane. Budownictwo koncentruje się w zachodniej części obszaru. Ważnym elementem polityki przestrzennej gminy uwzględnionym w studium jest rozwój budownictwa mieszkaniowego, szczególnie jednorodzinnego.

Obszar gminy w 70% pokryty jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Obecnie obowiązują 42 uchwalone plany. Siedem planów uchwalonych jest przed 2003 rokiem na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Większość planów (35) powstało do 2007 roku włącznie. Od 2010 do 28 marca 2011 roku podjęto kolejnych 26 uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych obszarów w gminie.

Gmina Wisznia Mała

Najwięcej terenów pod zabudowę mieszkaniową w gminie Wisznia Mała przeznacza się w jej południowej części (przy granicy z Wrocławiem) oraz wzdłuż projektowanej drogi ekspresowej S5. Zgodnie z zapisami studium na tereny mieszkaniowe przeznaczono 1 464 ha. Dopuszcza się zwiększenie zabudowy na terenie gminy o prawie połowę. Tereny dotychczas zabudowane i niezabudowane, ale wyłączone z produkcji rolnej, posiadające plany miejscowe, obejmują 777 ha.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszary zabudowy mieszkaniowej podzielone są na:

- tereny zabudowy mieszkaniowej brutto zainwestowane (zajmują one powierzchnię 777 ha),
- tereny zabudowy mieszkaniowej brutto projektowane (264 ha),
- tereny zabudowy mieszkaniowej brutto, projektowane – zorganizowane (300 ha),
- tereny zabudowy mieszkaniowej brutto projektowane – rezerwy (123 ha).

Najintensywniejszy rozwój budownictwa mieszkaniowego, głównie jednorodzinnego wolnostojącego, przewiduje się w południowej części gminy w miejscowościach: Krzyżanowice, Psary, Szymanów, Szewce oraz Malin. W ramach kontynuacji dotychczasowej polityki przestrzennej gminy znaczne obszary pod zabudowę przeznacza się również we wsiach: Ozorowice, Pierwoszków, Wisznia Mała. W studium przewidywana jest również zorganizowana zabudowa osiedli deweloperskich, m.in. w Ozorowicach, Malinie i Psarach.

Zgodnie z uchwałą numer V/XLIII/242/10 Rady Gminy Wisznia Mała w sprawie aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, za aktualne uznaje się 32 plany powstałe w latach 1998–2010. Plany obejmują wszystkie miejscowości omawianego obszaru. Większość planów (21) powstała na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Gmina ma typowo wiejski charakter, który chce zachować również w sferze istniejącej na jej obszarze zabudowy, dlatego w polityce przestrzennej obszaru propagowana jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Od początku 2010 roku podjęto 23 uchwały (11 w 2010 i 12 od początku 2011 roku) o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości: Psary, Szymanów, Krzyżanowice, Kryniczno, Rogoź, Szewce, Kryniczno, Machnice, Pierwoszków, Strzeszów, Wysoki Kościół i Ozorowice.

Gmina Żórawina

Obserwuje się duże zainteresowanie inwestorów oraz mieszkańców Wrocławia terenami gminy. W związku z tym studium przewiduje dużą ilość terenów przeznaczonych pod nowo realizowaną zabudowę. Znajdują się one przede wszystkim we wsiach:

Karwiany-Komorowice, Suchy Dwór, Mędlów, Milejowice, Turów-Wojkowice, Mnichowice, Galowice, Szukalice, Rzeplin, Węgry i Żórawina. Najwięcej nowych terenów pod zabudowę przeznacza się na północy omawianego obszaru. Największym problemem utrudniającym rozwój i prawidłowe funkcjonowanie terenów zabudowy mieszkaniowej jest brak właściwej sieci infrastruktury technicznej, szczególnie w zakresie kanalizacji oraz dróg.

Wyznaczone w studium tereny pod nową zabudowę mieszkaniową pozwolą na wybudowanie około 700–1000 nowych mieszkań. Przy założeniu, że średnia wielkość działki wynosić będzie 1 000 m², spowoduje to wzrost liczby mieszkańców gminy o około 2 800 osób. Obecne i projektowane tereny zabudowy mieszkaniowej stanowić będą około 6% powierzchni gminy. W studium dopuszcza się również zabudowę przydomowych ogrodów. Obszary te mają stanowić rezerwę dla właścicieli posesji i ich rodzin. Ich zabudowa, zgodnie z analizą zawartą w studium, nie będzie miała większego wpływu na wzrost ogólnej liczby mieszkańców gminy. W studium w zakresie terenów mieszkaniowych wyznacza się strefę rozwoju dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej oraz strefę rozwoju dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej i usługowej. Nie wyróżnia się podziału na obszary zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej. Gmina preferuje na swoim obszarze zabudowę jednorodziną.

Gmina posiada 36 obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dziewięć z nich uchwalono w oparciu o ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 roku. W 2010 roku podjęto kolejnych 5 uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzenia kolejnych planów miejscowych dla wyznaczonych obszarów gminy. Gmina Żórawina tylko w części pokryta jest planami miejscowymi.

3. Wnioski

Sporządzanie studiów i planów miejscowych jest jednym z zadań powierzonych gminie. Każda z podwrocławskich gmin realizuje je w ramach własnej polityki przestrzennej. Nie są one spójne i nie tworzą całości. Gminy nie współpracują ze sobą przy tworzeniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Każde studium musi być czytane z osobna, ponieważ nie posiadają one tych samych oznaczeń graficznych. Metodyka sporządzania tych dokumentów planistycznych jest również różna – uzależniona od podmiotu przygotowującego.

Wszystkie omawiane gminy posiadają aktualne studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Powstały one po 2003 roku. W związku z tym wszystkie są sporządzone na podstawie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.). Zakres opracowań studiów większości gmin (poza gminami Kobierzyce i Żórawina) jest zgodny z wymogami Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233). Większość studiów lub ich zmian dla omawianych gmin powstała w 2009 i 2010 roku.

Tab. 1. Daty sporządzenia studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego oraz liczba planów miejscowych na obszarze gmin strefy podmiejskiej Wrocławia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.wrosip.pl oraz danych gminnych.

L.p.	Gmina	Data sporządzenia studium	Liczba mpzp w 2011 r.	Pokrycie terenu gminy mpzp [%]
1	Czernica	29.06.2007	105	brak danych
2	Długołęka	20.02.2009	82	brak danych
3	Kąty Wrocławskie	30.12.2010	118	brak danych
4	Kobierzyce	24.03.2005	203	99,5
5	Miękinia	30.03.2010	58	brak danych
6	Oborniki Śląskie	04.12.2007	30	brak danych
7	Siechnice	19.08.2010	42	70
8	Wisznia Mała	2008/2009	32	35
9	Żórawina	27.10.2005	36	brak danych

Stopień pokrycia gmin miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego jest zróżnicowany w omawianych gminach. Najwięcej planów posiada gmina Kobierzyce. Jest ona jedną z najlepiej pokrytych planami gmin w Polsce. Są one stale zmieniane i aktualizowane. Świadczy to o aktywnej polityce przestrzennej gminy oraz ułatwianiu procedur inwestorom. Dużą wagę do polityki przestrzennej przywiązuje się również w gminach Czernica i Kąty Wrocławskie. Gmina Oborniki Śląskie posiada najmniej planów. Są one jednak sporządzane dla dużych powierzchniowo obszarów. Pomimo małej liczby planów, gmina prawie w całości jest nimi pokryta. Plany dla całości terenu pochodzą z lat 2005–2006 i dla poszczególnych fragmentów są aktualizowane. Pozostałe gminy posiadają plany w większości wyłącznie dla terenów zainwestowanych lub planowanych do zainwestowania. Rzadko sporządzane są plany dla obszarów użytkowanych rolniczo. Jeśli są, to raczej dla ich pewnych fragmentów.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określają tendencje rozwoju zabudowy mieszkaniowej na ich obszarze. Tabela 2 pokazuje możliwości zabudowy terenu budynkami mieszkaniowymi, wynikające z zapisów i rysunków studiów poszczególnych gmin strefy podmiejskiej Wrocławia.

Tab. 2. Możliwości zabudowy terenów poszczególnych gmin wynikające z zapisów ich studiów.
Źródło: opracowanie własne na podstawie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego poszczególnych gmin.

Gmina	Ludność	Powierzchnia [ha]	Gęstość zaludnienia [osób/km ²]	Tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową		Pojemność obszaru [liczba mieszkań]	Możliwa liczba ludności	Przyrost ludności po zabudowaniu przeznaczonych w studium terenów [%]
				[ha]	[%]			
Czernica	11 199	8 363	134	2 260	27,0	11 300	32 000	185,7
Długoleśka	23 474	21 284	110	2 394	11,2	11 970	34 000	44,8
Kąty Wrocławskie	19 690	17 666	111	3 600	20,4	18 000	51 000	159,0
Kobierzyce	15 781	14 926	106	1 400	9,4	7 000	20 000	26,7
Miękinia	12 661	17 948	71	3 500	19,5	17 500	50 000	294,9
Oborniki Śląskie	18 863	15 426	122	3 060	19,8	15 300	44 000	133,3
Siechnice	15 735	9 871	159	3 678	37,3	18 392	52 000	230,5
Wisznia Mała	8 763	10 336	85	1 464	14,2	7 320	21 000	139,6
Żórawina	8 727	12 027	73	712	5,9	3 560	10 000	14,6
SUMA	134 893	127 847	106	22068	17,3	110 324	314 000	132,8

Najwięcej powierzchniowo terenów pod zabudowę przeznaczają gminy: Siechnice, Kąty Wrocławskie, Miękinia i Oborniki Śląskie – ponad 3 000 ha każda. Jednak, ze względu na dużą powierzchnię niektórych z tych gmin, procentowy udział zabudowy w powierzchni gmin kształtuje się inaczej. Największe pokrycie gminy zabudową mieszkaniową jest dopuszczane w Siechnicach (prawie 40% jej obszaru). Funkcja mieszkaniowa może zajmować również znaczną część gmin: Czernica (27%) oraz Kąty Wrocławskie, Oborniki Śląskie i Miękinia (po około 20%). Najmniejszy przyrost terenów mieszkaniowych przewidują gminy Żórawina i Kobierzyce – odpowiednio 5,9% i 9,4%. Wynika to z określenia rzeczywistych możliwości mieszkaniowych tych gmin oraz planowania rozwoju zabudowy mieszkaniowej na obszarach, w których gmina chce rozwijać tę funkcję, a nie wszędzie tam, gdzie zechce i pojawi się inwestor.

Wzrost powierzchni terenów zabudowy mieszkaniowej powoduje zwiększenie liczby mieszkań i mieszkańców poszczególnych gmin. Największy wzrost liczby mieszkańców dopuszczają gminy: Miękinia (czterokrotny wzrost), Siechnice (ponad trzykrotne zwiększenie), Czernica i Kąty Wrocławskie (prawie trzykrotny wzrost).

Łącznie pod zabudowę mieszkaniową gminy podmiejskie przeznaczają 22 068 ha. Pojemność tego obszaru, przy założeniu, że średnia wielkość działki będzie wynosiła 2 000 m², wynosi 110 324 mieszkań, w których zamieszkać mogłoby około 314 000 mieszkańców. Obszar dopuszczenia zabudowy mieszkaniowej jest zbliżony do powierzchni Wrocławia (29 284 ha). Zabudowanie takiej powierzchni obszaru podmiejskiego jest niewykonalne. Gminy dopuszczają zabudowę w różnych częściach swojego obszaru na dużych powierzchniach. Dają tym samym swobodę wyboru lokalizacji zabudowy inwestorom. Pozyskanie inwestora na obszar gminy staje się ważniejsze od pożądanego kierunku rozwoju zabudowy.

Wszelkie działania z zakresu planowania powinny mieć przede wszystkim na uwadze dobro osób zamieszkujących dane terytorium. Odpowiednio kształtowana polityka przestrzenna oraz przestrzeganie zasad ładu przestrzennego umożliwi rozwój danego regionu, wzmocni go i zabezpieczy przed problemami społeczno-gospodarczymi.

Literatura

- Głaz M., 2006. Przekształcenia agramne strefy podmiejskiej jako efekt oddziaływania miasta Wrocławia. W: J. Ślódczyk, R. Klimek (red.), *Przemiany przestrzeni miast i stref podmiejskich*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Gonda-Soroczyńska E., 2008. Suburbia Wrocławia a urbanizacja. W: S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Gospodarka przestrzenna XI*. Wydawnictwo Katedra Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej, Wydział Nauk Ekonomicznych UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Jakóbczyk-Gryszkiewicz J., 1998. Przeobrażenia stref podmiejskich dużych miast. Studium porównawcze strefy podmiejskiej Warszawy, Łodzi i Krakowa. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Koter M., 1985. Kształtowanie się strefy podmiejskiej w świetle badań historyczno-geograficznych. W: *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Geographica 5*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Liszewski S., 1985. Użytkowanie ziemi jako kryterium strefy podmiejskiej. W: *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Geographica 5*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Lorens P., 2005. Dlaczego problem suburbanizacji? W: P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*. Urbanista, Warszawa.
- Plan rozwoju lokalnego gminy Czernica na lata 2006–2013, 2006. Instytut Funduszy Europejskich.
- Plan rozwoju lokalnego gminy Święta Katarzyna na lata 2004–2006 oraz 2007–2013, 2004. Święta Katarzyna.
- Ślódczyk J., 2001. Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Straszewicz L., 1985. Strefa podmiejska. Pojęcia i definicje. W: *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica 5*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Strategia rozwoju gminy Miękinia, 2007. Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych, Wrocław.
- Strategia rozwoju gminy Święta Katarzyna do roku 2020, 2008. Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego SA, Wrocław.
- Strategia rozwoju gminy Żórawina, 2005. Załącznik do uchwały Rady Gminy Żórawina nr XIV/97/2005 z dnia 12 lipca 2005 r.
- Strategia rozwoju lokalnego gminy Długoleka, 2001. Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego SA, Wrocław.
- Strategia rozwoju lokalnego gminy Wisznia Mała na lata 2008–2015, 2008. Załącznik do uchwały Rady Gminy Wisznia Mała nr V/XVIII/108/08 z dnia 26 czerwca 2008 r.
- Strategia rozwoju lokalnego miasta i gminy Kąty Wrocławskie do roku 2020, 2008. Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego SA, Wrocław.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czernica uchwalone uchwałą Nr VIII/38/2007 Rady Gminy Czernica z dnia 29 czerwca 2007.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Długoleka uchwalone uchwałą Nr XXIV/208/09 Rady Gminy Długoleka z 20 lutego 2009 r.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siechnice, 2010. Załącznik do uchwały Nr XXXIX/291/10 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 19 sierpnia 2010 roku.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wisznia Mała.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żórawina uchwalone uchwałą nr XVII/109/2005 Rady Gminy Żórawina z dnia 27 października 2005 r.
- Uchwała nr IV/XLII/253/06 Rady Gminy Wisznia Mała z dnia 1 lutego 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
- Uchwała nr LIV/574/10 Rady Gminy Miękinia z dnia 29 października 2010 r. w sprawie oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy Miękinia.
- Uchwała nr LXI/485/10 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie oraz planów miejscowych.

- Uchwała nr V/XLIII/242/10 Rady Gminy Wisznia Mała w sprawie aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
- Uchwały Rady Gminy Czernica w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z lat 2005–2010.
- Uchwały Rady Gminy Długoleka w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z lat 2004–2009.
- Uchwały Rady Gminy Kobierzyce w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z lat 2000–2010.
- Uchwały Rady Gminy Miękinia w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z lat 2008–2010.
- Uchwały Rady Gminy Święta Katarzyna w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z lat 1998–2009.
- Uchwały Rady Gminy Żorawina w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z lat 2005–2008.
- Uchwały Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z lat 2002–2009.
- Uchwały Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z lat 2005–2009.
- Uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach w sprawie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z 2010 roku.
- URL: <http://www.bip.czernica.pl>.
- URL: <http://www.bip.katywroclawskie.pl>.
- URL: <http://www.bip.miekinia.pl>.
- URL: <http://www.bip.oborniki-slaskie.pl>.
- URL: <http://www.bip.siechnice.dolnyslask.pl>.
- URL: <http://www.bip.ug-swkatarzyna.dolnyslask.pl>.
- URL: <http://www.bip.wiszniamała.pl>.
- URL: <http://www.bip.zorawina.pl>.
- URL: <http://www.dlugoleka.bip.net.pl>.
- URL: <http://www.stat.gov.pl>.
- URL: <http://www.wrosip.pl>.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
- Województwo dolnośląskie, podregiony, powiaty, gminy 2007, 2007. Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Zathey M., 2005. Proces suburbanizacji w regionie miejskim Wrocławia – Wrocławska strefa suburbanalna. W: P. Lorens (red.), Problem suburbanizacji. Urbanista, Warszawa.
- Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie uchwalona uchwałą nr LVI/403/06 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dnia 12 października 2006 r., 2010. Wrocławskie Biuro Urbanistyki, Wrocław.
- Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Miękinia, 2010. Pracownia Architektoniczna Romuald Stopyr, Wrocław.
- Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie uchwalonego uchwałą nr XIV/119/99 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 29 listopada 1999 r., zmienionego uchwałą nr 0150/XXX/228/05 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 17 lutego 2005 r., tekst ujednolicony załącznik nr 1 do uchwały nr 0150/XVIII/84/07 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 4 grudnia 2007 r.
- Zuziak Z.K., 2005. Strefa podmiejska w architekturze miasta. W stronę nowej architektury regionu miejskiego. W: P. Lorens (red.), Problem suburbanizacji. Urbanista, Warszawa.

Housing areas in the spatial politics of communes of the suburban zone of Wrocław in 2000–2010 years.

Summary: This study is aimed at examining the influence of the spatial politics carried out on the level of the commune on the forming of the housing building development of the given area. The range of the article includes 9 communes directly surrounding Wrocław constituting his suburban zone. As part of the work they made analysis of studies of the conditions and directions of spatial development and local land management plans drafted for individual communes to 2010.

Keywords: suburban zone, spatial policy, community, residential development.

mgr Aleksandra Leśniak
Uniwersytet Wrocławski
Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego
Zakład Zagospodarowania Przestrzennego
ul. Kuźnicza 49/55
50-138 Wrocław
aleksandra.lesniak@o2.pl

Maciej Tarkowski
Uniwersytet Gdański

Stan lokalnych rynków pracy w ocenie mieszkańców – przykład województwa pomorskiego

Streszczenie: W debacie na temat rynku pracy wyraźnie słabiej prezentowane są opinie formułowane z perspektywy pracowników. Ostatecznie to oni, poprzez postawy wobec wykonywanej pracy, silnie wpływają na jego funkcjonowanie. Niniejsza analiza, bazując na wynikach badań ankietowych 7 tys. mieszkańców województwa pomorskiego, opisuje, w jaki sposób postrzegany jest stan lokalnych rynków pracy. Generalny wniosek jest taki, że subiektywne opinie są mniej zróżnicowane niż należałoby się spodziewać, biorąc pod uwagę rzeczywisty stan lokalnych rynków pracy.

Słowa kluczowe: praca, pracujący, lokalny rynek pracy, percepcja pracy zawodowej.

1. Wstęp

Rynek pracy jest jedną z najważniejszych dziedzin życia społeczno-gospodarczego. Jego funkcjonowanie przekłada się na konkurencyjność gospodarki, a co za tym idzie – na trwałość i wysokość dochodów gospodarstw domowych. Funkcjonowanie rynku pracy ma więc fundamentalny wpływ na kształtowanie jakości życia¹. Rolę tę podkreśla znaczenie, jakie przywiązuje się do jednego z podstawowych wskaźników rynku pracy – stopy bezrobocia. Obok wielkości PKB na mieszkańca jest to drugi najczęściej wykorzystywany wskaźnik stanu gospodarki. Używany jest także często jako kryterium objęcia danego obszaru różnego rodzaju formami interwencji społeczno-gospodarczej. Ponadto publikacja najaktualniejszych danych o poziomie bezrobocia jest zawsze szeroko komentowana w mediach. Niewątpliwie bezrobocie jest problemem społecznym numer jeden. Jednak z punktu widzenia funkcjonowania rynku pracy ważniejsze jest to, co się dzieje z pracującymi. Na ich temat wiadomo o wiele mniej niż na temat sytuacji bezrobotnych. Tymczasem to ogół pracujących ma zasadniczy wpływ na konkurencyjność gospodarki. Jest to pierwszy powód ukierunkowujący problematykę niniejszego opracowania na kwestię pracujących.

Na pracę nie należy spoglądać tylko poprzez pryzmat jej funkcji ekonomicznej – czynnika produkcji i źródła dochodów. Jak zauważa Domański (2007), to właśnie zawód

¹ Wyniki badania ankietowego omawiane w niniejszym opracowaniu uzyskano w toku wykonywania projektu pt. *Wzorcowy system regionalny monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia*, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Priorytet V POKL 2007–2013 Dobre rządzenie, Działanie 5.2 Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej). Więcej informacji na stronie projektu www.monitoring.ibng.pl.

jest jednym z głównych wymiarów kształtowania się struktury społecznej. Praca zawodowa oprócz tego, że zapewnia środki na utrzymanie oraz decyduje o możliwościach konsumpcyjnych, kształtuje również osobowość i styl życia jednostek. Tymczasem język debaty publicznej na temat pracy sprowadza ją w zasadzie do roli czynnika produkcji, a głównym postulatem zgłaszanym przez środowiska przedsiębiorców jest liberalizacja prawa pracy². Taka optyka jest uprawniona – odpowiada interesom pracodawców – nie powinna jednak dominować, wszak rynek pracy tworzą także pracownicy, których postawy i interesy są niewystarczająco mocno artykułowane w dyskursie publicznym czy wręcz dyskredytowane (Zarycki 2008).

Celem niniejszego opracowania jest analiza postaw wobec pracy i postrzegania lokalnego rynku pracy przez mieszkańców województwa pomorskiego. Ich poznanie jest konieczne dla zrozumienia mechanizmów funkcjonowania lokalnych rynków pracy. Działanie rynku to efekt decyzji, u podstaw których leżą indywidualne doświadczenia i przekonania uczestników. Rynek pracy, jak każdy inny, działa więc w warunkach ograniczonej racjonalności (Simon 1995), choć działania na rzecz poprawy jego stanu zbyt często wymagają od uczestników pełnej racjonalności. To jeden z ważniejszych powodów niskiej skuteczności działań naprawczych, w szczególności w odniesieniu do lokalnych rynków pracy wyróżniających się wysokim bezrobociem.

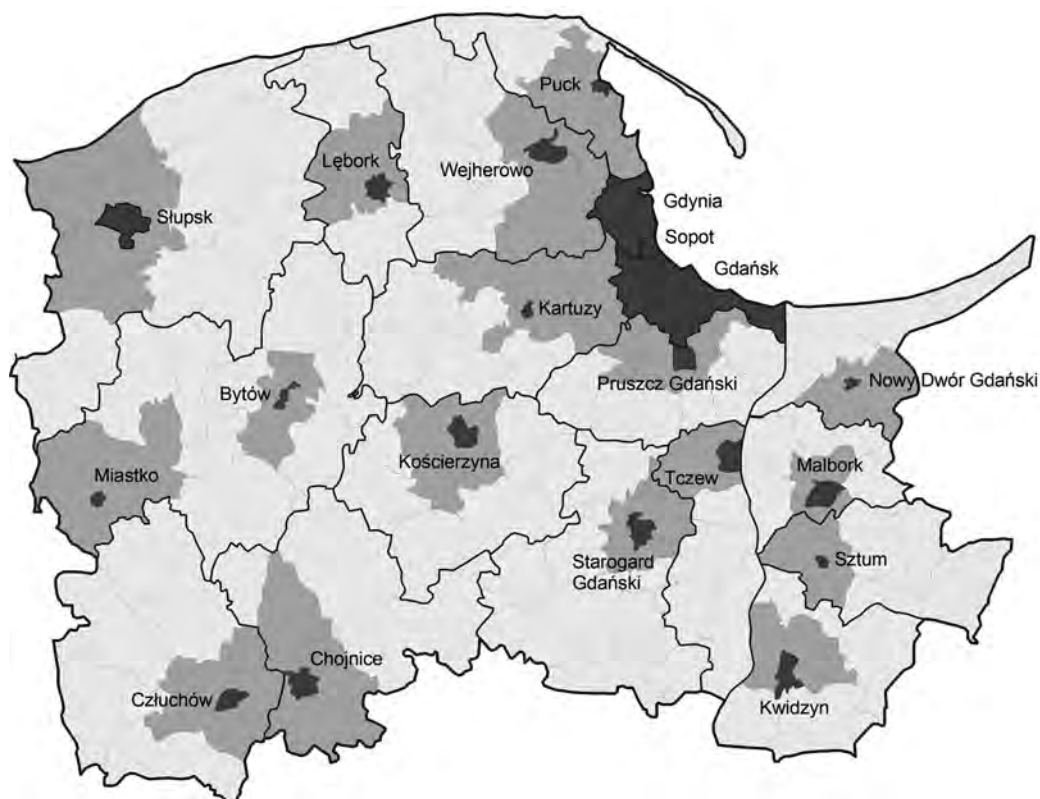
2. Metoda badań

Ocena stanu lokalnych rynków pracy dokonana została na podstawie wyników badania ankietowego na temat jakości życia w województwie pomorskim. Badanie, na zlecenie Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, zostało wykonane przez Pracownię Badań Społecznych. Przeprowadzono je w dniach 19.04–27.05.2013 roku, na losowej próbie 7 tys. mieszkańców województwa pomorskiego w wieku powyżej 15 lat. Zastosowano metodę bezpośrednich wywiadów kwestionariuszowych w miejscu zamieszkania respondentów. Próba została wylosowana z rejestru adresów gospodarstw domowych Głównego Urzędu Statystycznego. Na jego podstawie rozlosowano 1005 punktów startowych. Gospodarstwa domowe dobierane były metodą *random-route*, polegającą na poszukiwaniu adresów, poruszając się w ściśle określony sposób, poczynając od wylosowanego punktu startowego. Następnie pod wytypowanym, według powyższej reguły, adresem losowano respondenta (*Raport techniczny...* 2013). Wielkość próby, jak i przyjęta metoda doboru respondentów umożliwiły analizę wyników w dwóch przekrojach przestrzennych – powiatów oraz klas gmin – miast powiatowych, gmin podmiejskich oraz pozostałych gmin (ryc. 1). W niniejszym opracowaniu wybrano właśnie ten drugi rodzaj agregacji.

Wybrany przekrój przestrzenny pozwala na wyodrębnienie klas lokalnych rynków pracy o wyraźnie odrębnych cechach. Rynki pracy miast powiatowych są największe, najbardziej zróżnicowane pod względem struktury branżowej i zawodowej, cechują

² Przykładem mogą być najważniejsze postulaty Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan, wśród których wymienia się niższe koszty pracy i liberalizację prawa pracy (*O Lewiatanie. Nasze najważniejsze postulaty*, http://konfederacja-lewiatan.pl/o_nas/o-lewiatanie data dostępu: 2014-11-03).

się największą specjalizacją kwalifikacji i kompetencji pracowników. Są to rynki pracy zdominowane przez usługi i przemysł. Rynki pracy miast powiatowych obejmują swym zasięgiem także gminy podmiejskie. To efekt postępującego rozlewania się miast. Część mieszkańców gmin podmiejskich dojeżdża do pracy do głównych ośrodków. Jednocześnie, wraz z rozbudową podmiejskich osiedli mieszkaniowych rozwija się na tych obszarach rynek pracy nastawiony na obsługę ich mieszkańców – przede wszystkim handel i różne usługi dla ludności – od osobistych począwszy (np. fryzjer), a skończywszy na usługach związanych z budową i utrzymaniem domu (usługi remontowe, ogrodnicze, wyposażenie wnętrz). Trzecią kategorię stanowią pozostałe gminy. Z reguły są one powiązane z rynkiem pracy najbliższego miasta, choć siła tego związku, wyrażająca się natężeniem dojazdów do pracy, jest wyraźnie mniejsza niż w przypadku gmin podmiejskich. Niektóre z nich są prawie wyizolowane (Guzik i in. 2011). Rynek pracy jest w tych gminach mały i *płytki* – stopień zróżnicowania struktury branżowej i zawodowej mały. Dominują miejsca pracy niewymagające złożonych kwalifikacji. Są to rynki pracy zdominowane przez rolnictwo, leśnictwo, a także turystykę. Zastosowany przekrój przestrzenny zarysowuje wyraźną hierarchię jednostek w ramach lokalnych rynków pracy. W miastach powiatowych skoncentrowane są miejsca pracy, gminy podmiejskie są z nimi silnie powiązane poprzez dojazdy do pracy. Powiązania te dotyczą także pozostałych gmin, choć są one wyraźnie słabsze.



Ryc. 1. Klasyfikacja gmin województwa pomorskiego pod kątem stanu rynku pracy.

Źródło: opracowanie własne.

Przyjęty sposób przestrzennej agregacji danych nie jest też pozbawiony wad. Grupa miast powiatowych jest silnie zróżnicowana. Są w niej powiaty grodzkie zamieszkiwane przez kilkaset tysięcy mieszkańców (Trójmiasto i Słupsk), jak i kilkunastotysięczne ośrodki powiatowe (np. Bytów). Statystyczny obraz tej kategorii gmin jest siłą rzeczy kształtowany przede wszystkim przez najliczniejszą grupę respondentów, zamieszkałych w największych ośrodkach. Grupa pozostałych gmin także jest dość silnie zróżnicowana. Znajdują się w niej zarówno prężne ośrodki turystyczne (np. Hel, Jastarnia, Łeba), jak i typowo peryferyjne gminy rolnicze. Ponadto zastosowany sposób agregacji wyników nie nawiązuje do zasięgów poszczególnych lokalnych rynków pracy³. Nie ma to jednak większego znaczenia – respondent określa swoją sytuację na rynku pracy w indywidualnych ramach odniesienia, a te z reguły nie są abstrakcyjne, tylko wynikają z postrzegania otaczającej rzeczywistości. W tym wypadku jest to właśnie lokalny rynek pracy.

Choć zasadnicza część analizy odnosi się do wyników badania ankietowego, to poprzedzona została krótkim omówieniem zróżnicowania stanu badanych klas gmin pod kątem podstawowych wskaźników rynku pracy, co tworzy ramy dla interpretacji opinii respondentów i ułatwia wnioskowanie.

3. Zróżnicowanie lokalnych rynków pracy w świetle podstawowych danych statystycznych

Statystyka rynku pracy na poziomie gmin, a na takim musiała być przeprowadzona analiza, jest bardzo uboga. Dane o liczbie pracujących są fragmentaryczne, o bezrobotnych – obciążone znacznym błędem, a poziom wynagrodzeń można jedynie szacować na podstawie danych pośrednich. Do charakterystyki trzech klas gmin wykorzystano więc następujące wskaźniki (stan na 2013 r.):

- gęstość pracujących (os./km²)⁴,
- udział zarejestrowanych bezrobotnych (%) w liczbie ludności w wieku produkcyjnym⁵,
- wysokość wpływów do budżetu gmin z tytułu podatku od osób fizycznych (zł)⁶.

Wyniki analizy nie zaskakują. Gęstość pracujących, w przybliżeniu oddająca wielkość, złożoność czy też *głębokość* rynku pracy, w tym poziom specjalizacji przedsiębiorstw

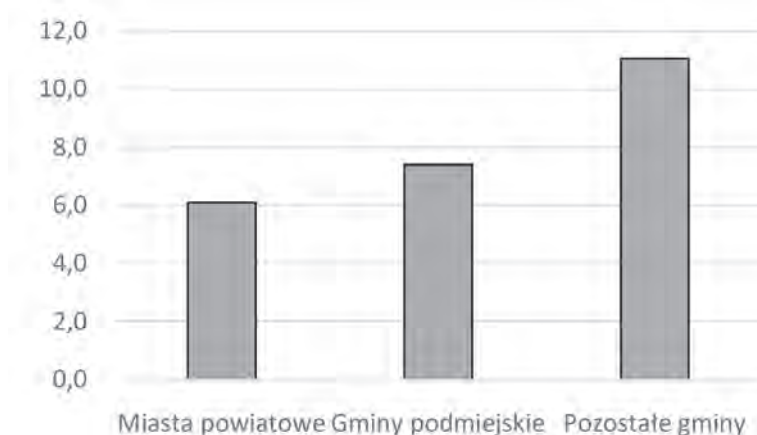
³ Delimitacje lokalnych rynków pracy, nawet w oparciu o te same dane, dostarczają dość rozbieżnych wyników, co wykazała Gruchociak (2012). Ponadto liczba zidentyfikowanych lokalnych rynków pracy jest na tyle duża, że uniemożliwia to wiarygodną interpretację wyników badania ankietowego w odniesieniu do tych obszarów (zbyt mała liczba respondentów).

⁴ Dane nie obejmują pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych oraz podmiotach o liczbie zatrudnionych do 9 osób. W rezultacie w odniesieniu do całego województwa, obejmują one jedynie ⅓ ogółu pracujących. Szczególnie duże niedoszacowania dotyczą gmin podmiejskich i pozostałych, w których dominują małe firmy i indywidualne gospodarstwa rolne.

⁵ Dane są znacznie przeszacowane. Według Bednarskiego i innych (2008) około 23% zarejestrowanych bezrobotnych otrzymujących zasiłki wykonywało pracę nierejestrowaną. W grupie bezrobotnych pozbawionych prawa do zasiłku odsetek ten wynosił 38%.

⁶ Aby zachować porównywalność wyników, dochód z tytułu podatku od osób fizycznych osiągnęty w miastach na prawach powiatu pomniejszony został o część wynikającą właśnie z tytułu pełnienia przez gminę funkcji powiatu. Dane te nie pozwalają wprost wnioskować o wysokości dochodów mieszkańców a jedynie o skali ich zróżnicowań w odniesieniu do badanych klas gmin.

jak i pracowników, jest przynajmniej kilkukrotnie większa – to ostrożne szacunki uwzględniające niedokładność danych o licznie pracujących. Rynki większe i bardziej wyspecjalizowane zapewniają efektywniejszą działalność (Combes, Duranton 2003) – są efektem jak i źródłem korzyści aglomeracji, które w toku procesu kumulatywnej okężnej przyczynowości tylko umacniają swoją przewagę nad rynkami małymi i *plytkimi*⁷. Efektem tego jest między innymi wyraźna i trwała różnica w wysokości stóp bezrobocia, co także można zaobserwować w odniesieniu do analizowanych klas gmin (ryc. 2).



Ryc. 2. Udział zarejestrowanych bezrobotnych (%) w liczbie ludności w wieku produkcyjnym według klas gmin w województwie pomorskim w 2013 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Kolejną konsekwencją różnego stopnia złożoności i specjalizacji rynków pracy są odmiennie kształtujące się wynagrodzenia. Szacunki dokonane w oparciu o wysokość wpływów do budżetów gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych wskazują, że opodatkowane dochody na mieszkańca w miastach powiatowych są przynajmniej dwukrotnie wyższe niż w przypadku pozostałych gmin⁸. Należy przy tym zwrócić uwagę, że poziom dochodów kształtuje popyt konsumpcyjny, co przekłada się na popyt na pracę i w efekcie kształtuje wielkość i złożoność rynków pracy (Radziwiłł 1999).

Obraz rynków pracy w trzech analizowanych klasach gmin, w świetle wskaźników bazujących na danych z systemu statystyki publicznej, jest klarowny i zgodny z dotychczasowym stanem wiedzy, zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i empirycznym. Stan rynków pracy miast powiatowych jest zdecydowanie lepszy niż gmin peryferyjnych (poza- stałych). Bezrobocie jest około dwukrotnie niższe, a dochody – przynajmniej dwukrotnie wyższe. Powstaje pytanie, w jakim stopniu subiektywne oceny stanu rynku pracy, formułowane przez mieszkańców, pokrywają się z dokonanymi ustaleniami.

⁷ Użyto kursywy, choć w języku angielskim sformułowanie *thick/thin labour market* jest używane dosłownie na oznaczenie poziomu złożoności a w konsekwencji specjalizacji rynków pracy.

⁸ Różnice te są do pewnego stopnia amortyzowane przez niższe koszty utrzymania w pozostałych gminach. Brakuje jednak szacunków, które pozwoliłyby chociaż w przybliżeniu określić wysokość tych kosztów.

4. Zróżnicowanie lokalnych rynków pracy, w świetle wyników badania ankietowego

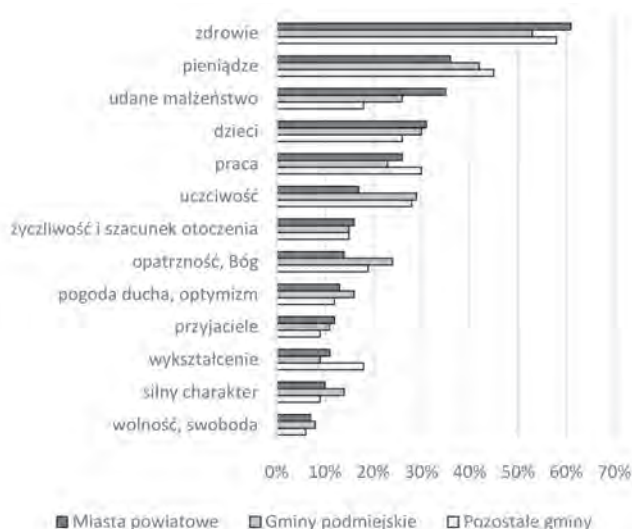
Analizując zróżnicowanie ocen lokalnych rynków pracy, skupiono się na czterech zagadnieniach:

1. Jak ważną wartością w życiu ludzi jest praca?
2. Czy praca przynosi satysfakcję? Jakie są tego powody?
3. Jak respondenci oceniają własną pozycję na rynku pracy i co z tego wynika?
4. Czy relacja czasu spędzanego w pracy do czasu wolnego jest dla respondentów satysfakcjonująca?

Szczegółowe brzmienie pytań poddanych analizie znajduje się w tytułach rycin 3–7. Na temat pierwszych dwóch kwestii wypowiadali się wszyscy respondenci. Chodzi w nich o wartości, przekonania i doświadczenia związane z pracą, nie tylko te obecne, ale nabyte w ciągu całego życia. Kształtują one bieżące decyzje, a tym samym wpływają na stan rynku pracy. Na temat kolejnych dwóch kwestii wypowiadają się jedynie pracujący, co wynika z istoty pytań.

Praca jako warunek udanego życia

Praca przez respondentów z województwa pomorskiego uznana została za jeden z ważniejszych warunków udanego, szczęśliwego życia. Ustępują mu jedynie: zdrowie, pieniądze, udane małżeństwo i dzieci (ryc. 3). Z pracą w najbardziej bezpośredni sposób związane są kategorie pieniędzy i wykształcenia. Istotne różnice w układzie trzech klas gmin zauważalne są najbardziej w przypadku wykształcenia. Jest ono wyraźnie bardziej cenione w pozostałych gminach niż w miastach powiatowych i gminach podmiejskich. Jest to zapewne efekt dużej podaży absolwentów szkół wyższych na rynkach pracy większych miast, co nie gwarantuje już ani atrakcyjnej pracy, ani prestiżu społecznego. Zauważalne są także różnice w ocenie roli pieniędzy, jako warunku udanego życia. W kategorii pozostałych gmin ten warunek był wyraźnie częściej wskazywany, co w kontekście niskich dochodów uzyskiwanych przez mieszkańców tych obszarów wydaje się być zrozumiałe.

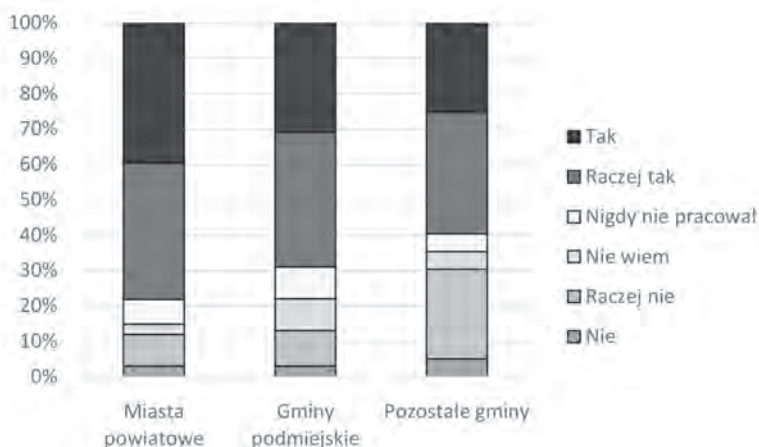


Ryc. 3. Wyniki ankiety (maksymalnie 3 z listy): *Które z wymienionych warunków – są Pana(i) zdaniem – najważniejsze dla udanego, szczęśliwego życia?*

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Satysfakcja z pracy i jej powody

Dla decyzji odnoszących się do sfery zatrudnienia istotna jest satysfakcja, jakiej dostarcza praca. Zdecydowana większość respondentów, którzy pracują lub kiedykolwiek pracowali, udziela w tej kwestii pozytywnych odpowiedzi niezależnie od klasy gminy (ryc. 4). Być może po części wyniki te są zawyżone przez odpowiedzi osób w wieku późnej dorosłości, którzy już nie pracują, a oceny formułują z dość odległej czasowo perspektywy, co sprzyja raczej bardziej pozytywnym ocenom. Jednocześnie zaobserwowano wyraźny wzrost osób nieusatysfakcjonowanych z pracy w gminach peryferyjnych, względem miast powiatowych i gmin podmiejskich. Wyjaśnienie wydaje się dosyć oczywiste. Im dalej od miasta, tym mniejszy wybór miejsc pracy i pracowników, statystycznie rzecz biorąc udanych relacji pracownik – pracodawca musi być mniej.



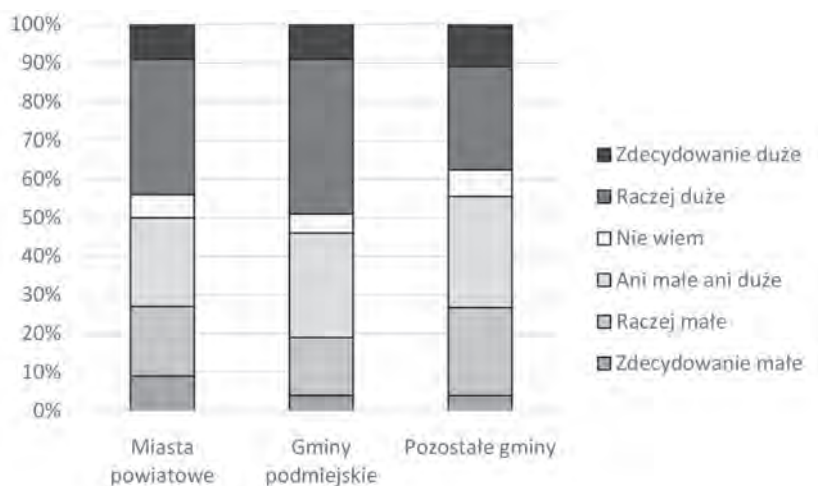
Ryc. 4. Wyniki ankiety: *Czy obecna lub była praca zawodowa przynosi(ła) Panu(i) satysfakcję?*

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Pytając o satysfakcję z pracy, w naturalny sposób nasuwa się kolejna kwestia – z czego ona wynika? W zasadzie wszystkie z proponowanych powodów zostały uznane przez respondentów za ważne, a udział odpowiedzi pozytywnych w każdym wypadku przekraczał 60%. Z tego obrazu wyłania się jednak pewna hierarchia. Zdecydowanie najczęściej wymieniane jako ważny warunek było odpowiednie wynagrodzenie, a na drugim miejscu – dodatki motywacyjne do wynagrodzenia. Na kolejnym miejscu uplasowała się pewność zatrudnienia. Wydaje się, że odpowiedzi te należy interpretować w kategoriach doceniania tego, w czym odczuwany jest deficyt. Do stosunkowo najmniej cenionych czynników mogących dostarczać satysfakcji z pracy należą korzyści pozafinansowe (samochód, telefon komórkowy) oraz elastyczny czas pracy. Jeżeli chodzi o zróżnicowania odpowiedzi w trzech analizowanych klasach gmin, to zaznaczyły się one wyraźnie w odniesieniu do pewności zatrudnienia. Wyraźnie częściej ten czynnik doceniali mieszkańcy miast powiatowych. Z kolei korzyści pozafinansowe były bardziej doceniane przez mieszkańców pozostałych gmin. Rola wynagrodzeń w kształtowaniu satysfakcji z pracy w każdej z klas oceniania była podobnie, jako wysoka.

Samoocena pozycji na rynku pracy

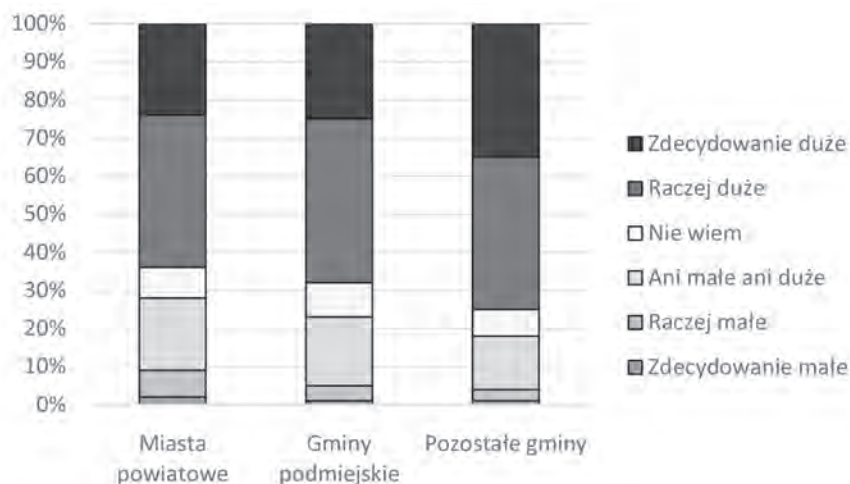
Biorąc pod uwagę, jak ważne dla satysfakcji z pracy są wynagrodzenia i pewność zatrudnienia, istotną kwestią jest samoocena pozycji na rynku pracy. Im lepiej jest ona oceniana, tym pozycja przetargowa pracownika jest silniejsza i ma on szansę uzyskania lepszych warunków pracy. Kwestia ta zbadana została przy użyciu dwóch pytań, zadanych pracującym respondentom. Pierwsze z nich dotyczyło szans na znalezienie innej pracy, gdyby zaszła taka potrzeba (ryc. 5). Drugie odnosiło się do szans pracodawcy na znalezienie innego pracownika w miejsce respondenta (ryc. 6).



Ryc. 5. Wyniki ankiety (odpowiadają tylko osoby pracujące):

Jak Pan(i) określił(a)by szanse na znalezienie nowej pracy, gdyby zaszła taka potrzeba, np. w przypadku utraty pracy?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.



Ryc. 6. Wyniki ankiety (odpowiadają tylko osoby pracujące):

Jak Pan(i) określił(a)by szanse obecnego pracodawcy na znalezienie nowego pracownika na Pana(i) miejsce, gdyby zaszła taka potrzeba?

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

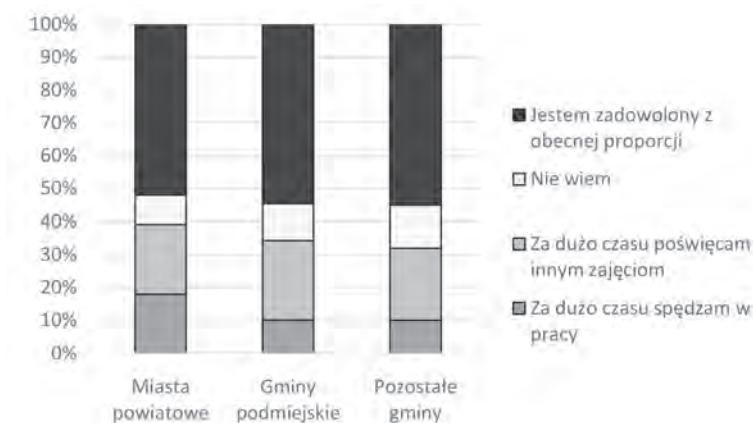
Pracujący respondenci dość pozytywnie oceniali swoje szanse na znalezienie innej pracy. Takie opinie sformułowało ok. 45% respondentów. Być może są one względnie korzystne, dlatego że odpowiadali pracownicy, którzy zachowali lub zdobyli pracę w trudnym okresie spowolnienia gospodarczego. Można założyć, że są to ci najlepsi. Różnice pomiędzy analizowanymi klasami gmin nie były duże. Bardziej pesymistyczni byli mieszkańcy pozostałych gmin, co biorąc pod uwagę małe rozmiary i niską złożoność peryferyjnych rynków pracy, wydaje się być uzasadnione. Nieco bardziej zaskakujące były niewiele bardziej optymistyczne odpowiedzi mieszkańców miast powiatowych. Obiektywne atuty dużych rynków pracy, przekładające się na trwale niższą stopę bezrobocia, nie znalazły odzwierciedlenia w percepcji pracowników. Najkorzystniejsze oceny w zakresie łatwości uzyskania zatrudnienia formułowano w gminach podmiejskich (ryc. 5). Biorąc pod uwagę, że stały się one miejscem zamieszkania dla osób, których stać na kupno domu albo przynajmniej na kredyt mieszkaniowy (co jest oznaką raczej dobrej pozycji na rynku pracy) rezultat ten nie jest zaskakujący.

Odpowiedzi na pytanie o szanse pracodawcy na znalezienie pracownika w miejscu respondenta nie są już tak optymistyczne. Zdecydowana większość odpowiadających uznała, że łatwo ich zastąpić (ryc. 6).

Zróznicowanie odpowiedzi w klasach gmin z jednej strony nie zaskakuje. Im bezrobocie większe, tym łatwiej zastąpić pracownika. Dlatego optymizm spada wraz z oddalaniem się od miasta powiatowego. Z drugiej strony to właśnie miasta powiatowe, z racji wielkości i złożoności rynku pracy, powinny ułatwiać rekrutację pracowników. Barięą w tym zakresie wydaje się być struktura wykształcenia, coraz bardziej odbiegająca od potrzeb pracodawców, którzy zgłaszają trudności z rekrutacją na stanowiska robotników przemysłowych i rzemieślników.

Równowaga między pracą a życiem osobistym

Poczucie satysfakcji z pracy i życia wiąże się z równowagą pomiędzy czasem poświęconym pracy a życiem osobistym. Nieco ponad połowa respondentów uznaje ją za właściwą. Około 15% twierdzi, że za dużo czasu spędza w pracy. Udział tych odpowiedzi jest wyraźnie wyższy w miastach powiatowych (ryc. 7).



Ryc. 7. Wyniki ankiety (odpowiadają tylko osoby pracujące): *Na ile jest Pan(i) zadowolony(a) z relacji pomiędzy ilością czasu, jaki w ciągu dnia spędza w pracy zarobkowej, a ilością czasu poświęconego innym zajęciom?*

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego.

Z kolei około 20% uważa, że zbyt dużo czasu poświęca innym zajęciom. Ta ostatnia kategoria jest szczególnie interesująca, bo są to ukryci, częściowo bezrobotni, którzy gdyby mogli, pracowaliby więcej. W każdej z klas gmin udział takich odpowiedzi jest znaczny.

5. Wnioski

Wniosek najbardziej generalny, jaki wynika z przeprowadzonej analizy, dotyczy różnic w ocenach stanu lokalnych rynków pracy opartych o typowe wskaźniki oraz formułowanych przez respondentów. Z uwagi na ograniczenia skal pomiarowych trudno o precyzyjne oszacowania. Można jednak powiedzieć, że subiektywne opinie są mniej zróżnicowane niż należałoby się spodziewać, biorąc pod uwagę rzeczywisty stan lokalnych rynków pracy. Pomijając przyczyny takiego postrzegania, warto podkreślić, że mają one swoje poważne konsekwencje dla funkcjonowania całego rynku pracy, jak i skuteczności interwencji publicznej na tym polu. Skoro mieszkańcy obszarów, na których rynek pracy jest permanentnie zły, uważają, że nie jest aż tak złe, to będą mniej skłonni do podejmowania działań czy korzystania z okazji, aby poprawić swoją sytuację. Jest to poważne wyzwanie dla polityki, które nakazuje, by w rozwiązaniach o charakterze ekonomicznym uwzględniać także aspekty psychologiczne, mogące mieć kluczowe znaczenie dla powodzenia interwencji.

Kolejna kwestia dotyczy roli pracy w życiu. Wydaje się być ona postrzegana przede wszystkim jako źródło utrzymania. Jej funkcje pozaekonomiczne mają drugorzęd-

ny charakter, co zapewne wynika z tego, że obecnie praca nie zapewnia ekonomicznego bezpieczeństwa rodzinom. Respondenci wskazują, że najbardziej cenią sobie odpowiednie wynagrodzenie i pewność zatrudnienia. Takie warunki pracy jak elastyczny czas jej wykonywania czy korzyści pozafinansowe (np. samochód lub telefon służbowy) są wyraźnie rzadziej postrzegane jako istotne dla kształtowania satysfakcji z pracy. Zwiększenie podaży oczekiwanych przez respondentów miejsc pracy to niewątpliwie fundamentalne wyzwanie rozwoju regionalnego i lokalnego.

Choć około połowa pracujących respondentów jest zadowolona z relacji pomiędzy czasem pracy a czasem poświęconym innym czynnościom, to około 15% twierdzi, że za dużo czasu spędza w pracy. Być może muszą oni wykonywać niechcianą pracę, co nie pozwala wykonywać jej około 20% respondentów, którzy twierdzą, że pracują za mało i chcieliby więcej. Taka sytuacja wskazuje, że koszty rotacji pracowników są na tyle duże, że pracodawcy starają się w pierwszej kolejności maksymalnie obciążyć pracą już zatrudnionych. Zapewne działa tutaj też mechanizm wyzysku, który w warunkach polskich bywa postrzegany jako ciągle obecny i jest dziedzictwem gospodarki folwarcznej.

Stan rynku pracy województwa pomorskiego wydaje się być efektem błędnego koła. W istniejących warunkach, w których większość mieszkańców nie ma oszczędności, bo dochody na to nie pozwalają, nie będą oni skłonni do ryzykownych zmian w życiu zawodowym. Bez silnych zachęt i znoszenia barier istniejące różnice pomiędzy stanem rynków pracy miast powiatowych, gmin podmiejskich i pozostałych obszarów nie ulegną zmniejszeniu.

Literatura

- Bednarski M. i in., 2008. Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, s. 206.
- Combes P-P., Duranton G., 2003. Labour Pooling, Labour Poaching and Spatial Clustering. *Regional Science and Urban Economics* 36, s. 1–27.
- Domański H., 2007. Struktura społeczna. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 379.
- Gruchociak H., 2012. Delimitacja lokalnych rynków pracy w Polsce. *Przegląd Statystyczny*, numer specjalny 2, s. 277–297.
- Guzik R. i in., 2011. Czynniki i ograniczenia rozwoju miast województwa pomorskiego – w świetle relacji przestrzennych i dostępności komunikacyjnej. Centrum Studiów Regionalnych UniRegio, Kraków.
- O Lewiatanie. Nasze najważniejsze postulaty, http://konfederacjalewiatan.pl/o_nas/o-lewiatanie (data dostępu: 2014-11-03).
- Radziwiłł A., 1999. Zróżnicowanie regionalne bezrobocia w Polsce. Perspektywy zrównoważonego rozwoju. Studia i Analizy. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Raport techniczny z realizacji badania Wzorcowy system regionalny monitoringu jakości usług publicznych i jakości życia, 2013. PBS, Sopot.
- Simon H.A., 1955. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics* 69, s. 99–118.
- Zarycki T., 2008. Socjologia krytyczna: pomiędzy modelem idealnym a niejednoznacznością struktur dominacji w Polsce. *Artmix* 20 (10) <http://www.obieg.pl/artmix/4611> (data dostępu: 2014-11-03).

The local labour markets in the opinion of inhabitants – Pomorskie Voivodeship case study

Summary: The opinions formulated from the perspective of employees are clearly less presented in the debate on the labour market. Ultimately, employees attitude towards work strongly affect the functioning of the labour market. The analysis, based on the results of surveys 7 thousand inhabitants of Pomorskie voivodship, describes how the state of local labour markets is perceived by respondents. General conclusion is that subjective opinions are less diverse than would be expected, taking into account the actual state of the local labour markets.

Keywords: labour, local labour market, perception of work.

dr Maciej Tarkowski
Uniwersytet Gdański
Katedra Geografii Rozwoju Regionalnego
ul. Bażyńskiego 4
80-952 Gdańsk
geomt@ug.edu.pl

Aleksandra Jezierska-Thöle
Mirosław Biczkowski
Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Rozwój obszarów wiejskich Polski w gospodarce opartej na wiedzy

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich w gospodarce opartej na wiedzy oraz wskazanie na instrumenty wspierania tego rozwoju ze środków Unii Europejskiej. Analizie poddano wskaźniki częściowe filarów gospodarki opartej na wiedzy. W pracy dokonano też przeglądu koncepcji tej gospodarki w kontekście zmian zachodzących na obszarach wiejskich. Szczególną rolę poświęcono systemowi edukacji i innowacji oraz bodźcom ekonomicznym i informatyzacji. Wyniki badań wskazały na przestrzenne zróżnicowanie w wykształceniu ludności wiejskiej oraz w dostępie obszarów wiejskich do informatycznych technologii informacyjnych (ICT).

Słowa kluczowe: obszary wiejskie, gospodarka oparta na wiedzy, społeczeństwo informacyjne, innowacje, postęp.

1. Wprowadzenie

Obszary wiejskie Polski charakteryzują się głębokimi społecznymi i ekonomicznymi dysparytetami w stosunku do regionów wysoko zurbanizowanych. Poziom i jakość życia na wsi jest dużo niższy niż w mieście. O skali problemu świadczy fakt, że tereny wiejskie stanowią 93% ogólnej powierzchni Polski, a jednocześnie generują znacznie mniejsze dochody niż pozostałe obszary kraju. Na ich obecny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego miały wpływ zarówno czynniki gospodarcze, jak i historyczne, związane ze specyficzną przeszłością polityczną oraz gospodarczą. Byłe granice zaborów zauważalne są we współczesnym krajobrazie wsi (w układach sieci osadniczej), w strukturze agrarnej (w wielkości gospodarstw rolnych), kulturze rolnej oraz w mentalności społeczeństwa (Ziemiańczyk 2013, Jezierska-Thöle 2013, Rudnicki 2010). Rozwój terenów wiejskich jest zatem złożonym procesem, wypadkową wielu czynników związanych zarówno ze społeczeństwem i dziedzictwem kulturowym, przedsiębiorczością i rolnictwem, środowiskiem, jak i atrakcyjnością inwestycyjną, szansami edukacyjnymi, dostępnością do usług publicznych i centrów rozwoju oraz informacji i technik nowoczesnego komunikowania się (*Nauka...* 2010).

We współczesnym rozwoju społeczno-gospodarczym coraz większe znaczenie ma nowy paradygmat trwałego i zrównoważonego rozwoju, jakim staje się gospodarka oparta na wiedzy. Jest to gospodarka o praktycznym wykorzystaniu wiedzy i informacji w rozwoju lokalnym i regionalnym (OECD – Bank Światowy 2000). Wzrost wartości wiedzy w procesie budowania potencjału regionalnego wynika z rozwoju informatyki i technologii telekomunikacyjnych, rosnącego znaczenia kapitału społecznego i ludzkiego oraz wzrastającej konkurencyjności (*Innovation Union...* 2011). Według U. Ziemiańczyk (2013, s. 354) wiedza stała się *głównym instrumentem dokonywania zmian*. Rozwój oparty na wiedzy nawiązuje bezpośrednio do strategii rozwoju *Europa 2020*, której celem jest wzrost *inteligentny – oparty na wiedzy i innowacjach* (*Europa 2020* 2010) oraz do celu trzeciego nowego programu ramowego Unii Europejskiej w zakresie badań i innowacji *Horyzont 2020*. W programie tym określono nowe wyzwania społeczne dla UE w najbliższej perspektywie, m.in. efektywną gospodarkę zasobami i surowcami, innowacyjne i bezpieczne społeczeństwo. Ze względu na to, iż wiedza staje się głównym instrumentem dokonywania zmian we współczesnym świecie, ważne wydaje się zatem połączenie powolnego procesu zmian społeczno-gospodarczych zachodzących na obszarach wiejskich z nowoczesnymi koncepcjami rozwoju.

Celem artykułu jest przedstawienie uwarunkowań społecznych i ekonomicznych określających poziom rozwoju obszarów wiejskich w gospodarce opartej na wiedzy. Do uwarunkowań tych zaliczono kapitał ludzki (poziom wykształcenia ludności), infrastrukturę służącą do budowy społeczeństwa informacyjnego (wykorzystanie technologii informacyjnych). Istotnym elementem tego opracowania jest ukazanie instrumentów wspierania rozwoju wiedzy ze środków Unii Europejskiej. W pracy dokonano również przeglądu koncepcji gospodarki opartej na wiedzy w kontekście zmian zachodzących na obszarach wiejskich.

2. Materiał i metodyka badań

Metodyka oceny konkurencyjności i innowacji oraz gospodarki opartej na wiedzy nie jest szczegółowo zdefiniowana, nie ma też jednoznacznie określonych mierników (Obrębalski 2006). W celu zrozumienia procesów innowacji i konkurencyjności należy rozpatrywać różne poziomy analizy w skali międzynarodowej, krajowej i regionalnej. Na arenie międzynarodowej ważną rolę w tworzeniu teorii i metodologii mierzenia gospodarki opartej na wiedzy odgrywa obecnie Bank Światowy (OECD), UNECE oraz Progressive Policy Institute i Australia Bureau of Statistics. Poniżej zaprezentowano przykłady metodologii mierzenia innowacyjności oraz syntetycznego wskaźnika gospodarki opartej na wiedzy (KEI – Knowledge Economy Index) (tab. 1).

Tab. 1. Mierniki innowacyjności służące do oceny innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy.
 Źródło: opracowano na podstawie Korol, Szczuciński (2009); Piech (2008); Markowska (2007); Obrębski (2006).

Bank Światowy – OECD		Eurostat i Komisja Europejska	
Kategoria	Mierniki	Kategoria	Mierniki
edukacja i zasoby ludzkie	stopa alfabetyzacji dorosłych	nośniki innowacji	udział ludności w wieku 25–64 lat uczestniczącej w kształceniu ustawicznym
	udział ludności ze średnim wykształceniem do ogółu populacji w wieku szkolnym		liczba absolwentów szkół wyższych na 1000 ludności w wieku 20–29 lat
	udział ludności z wykształceniem wyższym		udział ludności z wykształceniem wyższym w wieku 25–64 lat
system innowacji	liczba naukowców w sektorze B+R (działalność badawcza i rozwojowa)	tworzenie wiedzy	udział wydatków publicznych na B+R w % PKB
	zgłoszenia patentowe przyznane przez biuro patentowe na mln mieszkańców		udział projektów naukowo-badawczych w przemyśle produkcyjnym
	liczba artykułów naukowych i technicznych na mln mieszkańców		wydatki na uniwersyteckie ośrodki naukowo-badawcze finansowane przez sektor biznesu
technologie informatyczne	liczba telefonów na 1000 osób	innowacje i przedsiębior- czość	udział innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw
	liczba komputerów na 1000 osób		wydatki przedsiębiorstw na innowacje
	użytkownicy internetu na 10 000 osób		wydatki na technologie informatyczne
bodźce gospodarcze i instytucjonalne	jakość regulacji	własność intelektualna	nowe patenty na milion ludności
	reguły prawa		nowe patenty wysoko zaawansowane technicznie na milion ludności

Metodologia zaproponowana przez Bank Światowy jest najbardziej rozpowszechnioną metodą pomiaru innowacji przedsiębiorstw i stanowi obecnie przyjęty standard badania innowacyjności. Metodologia zaproponowana przez Komisję Europejską i EUROSTAT stosowana jest w ramach European Innovation Scoreboard (EIS) i pozwala na konstrukcję złożonego wskaźnika oceny innowacyjności i efektywności innowacyjnej krajów członkowskich UE (Markowska 2007).

W niniejszej pracy przy doborze mierników do oceny innowacyjności kierowano się dostępnością danych statystycznych dla obszarów wiejskich w Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Narodowego Spisu Powszechnego 2011 (NSP) oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW).

3. Pojęcie wiedzy i koncepcje gospodarki opartej na wiedzy

Wiedza i wprowadzanie innowacji stanowi istotny czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego, warunkujący postęp cywilizacyjny i wzrastający dobrobyt. O znaczeniu wiedzy w procesie rozwoju i wzroście społeczno-gospodarczego przesądza fakt, że jest niewyczerpalna (Korol, Szczuciński 2009). Według definicji M. Weggeman (1997) wiedza jest osobistą zdolnością, będącą produktem informacji, doświadczenia i kwalifikacji w określonym czasie. Th. Clarke (2001) wyodrębnia następujące rodzaje wiedzy: wiedzieć – co?, wiedzieć – dlaczego?, wiedzieć – jak? i wiedzieć – kto?. Zarówno wiedza, jak i gospodarka są ze sobą silnie powiązane. Z jednej strony rozwój nauki zmierza w kierunku zmniejszenia się dystansu pomiędzy nauką a gospodarką, z drugiej – gospodarka staje się zależna od wiedzy w społeczeństwie, wyników aktualnych badań oraz sprawności systemu edukacji (Świtalski 2005). Gospodarka oparta na wiedzy (nazywana w literaturze nową gospodarką, gospodarką cyfrową, gospodarką informacyjną lub gospodarką sieciową) jest gospodarką, w której wiedza jest tworzona, przekazywana i wykorzystana bardziej efektywnie przez organizacje np. samorządowe, osoby fizyczne i społeczności, sprzyjając szybkiemu rozwojowi społecznemu i gospodarczemu (Korol, Szczuciński 2009). Tak rozumiana definicja podkreśla rolę lepszej koordynacji pomiędzy działalnością rządu, samorządu regionalnego, społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego w celu przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego. W gospodarce opartej na wiedzy najważniejszą rolę odgrywa ciągły proces innowacji i konkurencji (Olechnicka i in. 2007).

W procesie konkurencji podmioty rynkowe rywalizują ze sobą, dążąc do realizacji założonych celów. Konkurencyjność postrzegana jest przez Komisję Europejską jako zdolność do skutecznego rywalizowania i współzawodniczenia regionów, krajów i ponadnarodowych obszarów geograficznych do osiągania relatywnie wysokiego poziomu dochodów i zatrudnienia (*Sixth periodic...* 1999). Jednostki regionalne konkurują ze sobą poprzez zapewnienie jak najlepszych warunków do osiągnięcia sukcesu ekonomicznego podmiotom gospodarczym położonym na ich terenie. Oznacza to, że tworzenie potencjału konkurencyjnego regionu jest bardzo ważnym zadaniem, szczególnie w kontekście regionów wiejskich. Podstawą wysokiej konkurencyjności obszarów wiejskich są: wysoka jakość zasobów naturalnych wsi, nowoczesne i zdywersyfikowane struktury gospodarcze, nowoczesna infrastruktura techniczna, rozwinięty sektor małych i średnich przedsiębiorstw oraz dobry marketing produktów powstających na obszarach wiejskich (Ziemiańczyk i in. 2013).

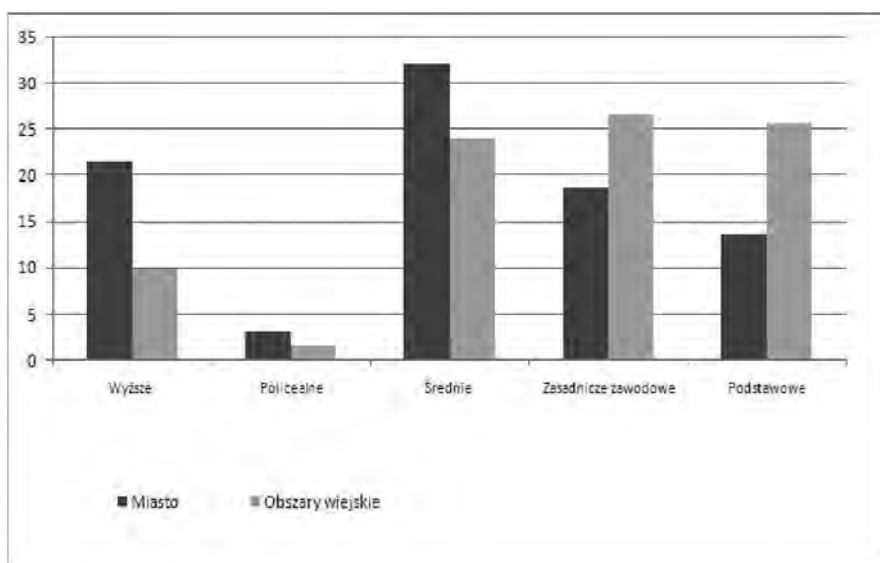
W procesie innowacji dąży się do wdrożenia nowego i ulepszanego produktu lub procesu, nowej metody organizacyjnej lub marketingowej w praktyce gospodarczej (*Nauka i technika...* 2010, s. 140). Działalność innowacyjna we współczesnych procesach rozwoju obejmuje prace o charakterze naukowo-technicznym, organizacyjnym, finansowym i komercyjnym (*Rocznik Statystyczny* 2010). W strategii *Europa 2020* podkreślono, że tylko oparcie rozwoju gospodarki na wiedzy i innowacjach daje szansę na wzrost gospodarczy i zwiększenie międzynarodowej konkurencji. Koncepcja budowania konkurencyjności i innowacyjności obszarów wiejskich ukierunkowana jest na zarządzanie wiedzą i znajduje swój wymiar w modelu trwałego i wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa (Jezierska, Goraj 2014). Model ten realizowany jest przez UE w ramach polityki spójności społeczno-gospodarczej.

4. Uwarunkowania społeczne i ekonomiczne

Zmiany w poziomie wykształcenia ludności

W gospodarce opartej na wiedzy podstawę rozwoju i dobrobytu stanowi duży zasób wiedzy i umiejętności danego społeczeństwa, który warunkuje wzrost przedsiębiorczości, inicjatyw i innowacyjności. Ważnym elementem jest zatem budowanie społeczeństwa informacyjnego, które potrafi bez problemów odnaleźć się w realiach współczesnej gospodarki. Rozwój badań naukowych stymuluje konkurencyjność całego regionu. Wiedza ekonomiczna oraz umiejętności społeczne odgrywają ważną rolę w rozwoju konkurencyjnego i efektywnego rolnictwa. Transfer wiedzy sprzyja rozwojowi i modernizacji gospodarstw rolnych oraz cyklu produkcyjnego. Ważnym zatem miernikiem rozwoju konkurencyjności na obszarach wiejskich jest poziom wykształcenia społeczeństwa.

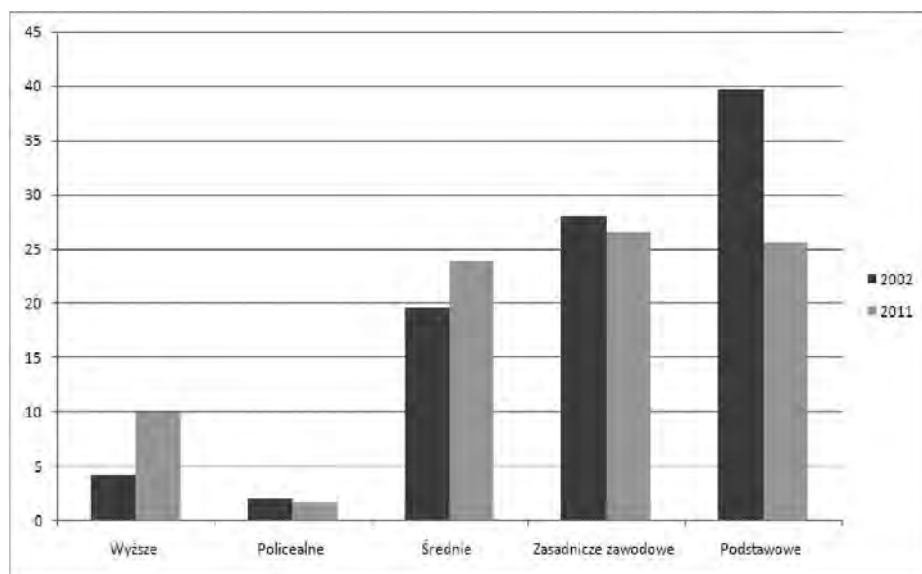
Na podstawie wyników Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku zauważa się, że na obszarach wiejskich Polski w latach 2002–2011 nastąpił przyrost ludności z wykształceniem wyższym z 4,2% do 9,9% oraz z wykształceniem średnim z 19,6% do 23,9% (ryc. 1). Oznacza to, że liczba ludności z wyższym wykształceniem na wsi zwiększyła się o 5,7% i przekroczyła przewidywany poziom demografów na 2020 rok. Korzystne zmiany zaszły również w grupie ludności z wykształceniem podstawowym. W 2002 roku aż 40% ludności wiejskiej posiadało tylko wykształcenie podstawowe, zaś w 2011 roku udział ten spadł do 25,6%.



Ryc. 1. Zmiany w poziomie wykształcenia ludności na obszarach wiejskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie NSP 2011.

Pomimo ogólnego wzrostu wykształcenia ludności wiejskiej nadal utrzymuje się dużo niższy wskaźnik ludności wiejskiej z wykształceniem wyższym w porównaniu z ludnością w miastach (21,4%). Podobna sytuacja występuje w kontekście wykształcenia średniego i policealnego (ryc. 2).



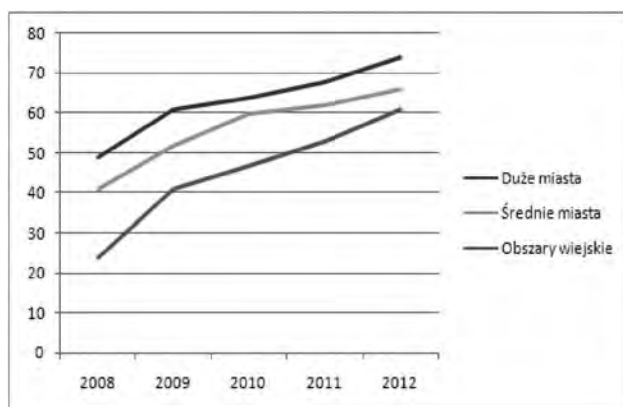
Ryc. 2. Struktura wykształcenia ludności w miastach i na obszarach wiejskich w 2011 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie NSP 2011.

Poziom wykształcenia ludności z obszarów wiejskich, w tym rolników, jest o tyle ważny, że pośrednio wpływa na ich skłonność do wdrażania innowacji i modernizowania gospodarstw rolnych. Pod względem skłonności rolników do innowacji można wyróżnić następujące grupy: rolnicy innowatorzy (około 2,5% ogółu), rolnicy – wcześnie naśladowcy – pionierzy (około 13,5%), rolnicy wczesna większość, tzw. postępowi (około 34%) oraz późna większość (34,0%) i rolnicy-maruderzy (16,0%). Podział ten wskazuje, że zaledwie około 16,0% rolników pozwala na dyfuzję informacji w gospodarstwach rolnych (Kania i in. 2011).

Wykorzystanie informatycznych technologii informacyjnych (ICT)

Ważnym elementem rozwoju gospodarki opartej na wiedzy na obszarach wiejskich jest dostępność technologii informacyjno-komunikacyjnej. Ich wykorzystanie sprzyja powszechnemu dostępowi do wiedzy, informacji, dając równe szanse społeczeństwu wiejskiemu na lepsze wykształcenie i szybki odbiór informacji, ważnych dla jakości życia społecznego. Stanowi to istotę budowy społeczeństwa informacyjnego. Poziom zaawansowania społeczeństwa informacyjnego określono na podstawie wyposażenia gospodarstwa domowego w komputery oraz infrastrukturę sieciową umożliwiającą komunikację przez Internet (ryc. 3).



Ryc. 3. Udział gospodarstw domowych w szerokopasmowym dostępie do Internetu (w %).

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDR.

W latach 2008–2012 udział gospodarstw domowych posiadających szerokopasmowy dostęp do Internetu na obszarach wiejskich zwiększył się z 24% do 61%. W porównaniu do dużych i średnich miast udział ten nadal pozostaje najmniejszy, przy czym dystans pomiędzy obszarami wiejskim a dużymi miastami uległ zmniejszeniu z 25% w 2008 roku do 13% w 2012 roku i sukcesywnie wzrasta.

Analiza porównawcza wykorzystania informatycznych technologii informacyjnych (ICT, ang. *Information and Communication Technologies*) na obszarach wiejskich i miejskich wykazała duże zróżnicowanie przestrzenne. W 2011 roku udział gospodarstw domowych posiadających komputer na obszarach wiejskich wynosił 69,4% i był niższy od obszarów miejskich tylko o 5,9%. Znaczna różnica natomiast wystąpiła w relacji dostępu gospodarstw domowych do Internetu – 8,2 % pomiędzy obszarami wiejskimi a miejskimi (tab. 2). Podobna relacja zachodzi w kategorii wydatki gospodarstw domowych na usługi internetowe, w której udział obszarów wiejskich wynosił 61,8% do 70,0% w miastach. Odsetek wydatków na sprzęt komputerowy był natomiast zbliżony i wynosił 42,7% na obszarach wiejskich i 46,9% w miastach. Reasumując, można powiedzieć, że pomimo postępującej budowy infrastruktury społeczeństwa informacyjnego nadal utrzymuje się dystans pomiędzy miastem a wsią. Świadczy o tym dużo niższy przeciętny wydatek na ICT na 1 gospodarstwo domowe – na wsi 63 zł i w mieście 85 zł.

Tab. 2. Wykorzystanie informatycznych technologii informacyjnych (ICT) przez gospodarstwa domowe w Polsce w 2012 roku.
Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Wyszczególnienie	Miasto	Obszary wiejskie
Gospodarstwa domowe (%)		
Posiadające komputer	75,3	69,4
Z dostępem do Internetu	71,0	62,8
Wydatki na ICT (w zł)		
Na sprzęt komputerowy	46,9	42,7
Na oprogramowanie	14,7	11,9
Na usługi internetowe	70,0	61,8
Przeciętne miesięczne na 1 gospodarstwo domowe	85,0	63,0
Rodzaje połączeń internetowych (%)		
Modem analogowy	1,9	3,5
Połączenie szerokopasmowe	70,2	60,5
Połączenie wąskopasmowe przez telefony komórkowe	6,9	10,1
Tylko połączenie wąskopasmowe	2,5	5,6
Połączenia w sieci telefonii komórkowych	25,5	25,4

5. Instrumenty wsparcia rozwoju obszarów wiejskich

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, obszary wiejskie oraz gospodarka rolna objęte zostały instrumentem wsparcia unijnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Głównym instrumentem wsparcia WPR jest Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) i Sektorowy Program Operacyjny – Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego i Rozwój Obszarów Wiejskich, których celem jest wspieranie wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich oraz poprawa konkurencyjności gospodarki rolnej (tab. 3).

Tab. 3. Narzędzia Unii Europejskiej finansujące procesy innowacyjne w rolnictwie.
 Źródło: opracowanie na podstawie Jachymek M. 2008, Chmielewska-Gill W. (2009).

Nazwa programu	Nazwa osi	Nazwa działania
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich Wspólna Polityka Rolna, 2 filar	Oś 1. Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego	Modernizacja gospodarstw rolnych Zwiększenie wartości dodanej podstawowej produkcji i leśnej
	Oś 3. Jakość życia na obszarach wiejskich i zróżnicowanie gospodarki wiejskiej	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej
		Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw
		Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej
Wspólna Polityka Rolna, 1 filar	Oś 4. Leader	Małe projekty
	Od 2010 r. wycofana została płatność do upraw energetycznych ze względu na osiągnięcie celu UE – arealu 2 mln ha pod tymi uprawami.	
	Producenci mogą skorzystać z płatności bezpośrednich, które przysługują również przy produkcji rolniczej na cele nieżywnościowe.	
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku	Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych

Całkowita kwota funduszy w ramach PROW wynosi 17,2 mld euro (www.arimr.gov.pl). Istotne znaczenie ma działanie *Modernizacja gospodarstw rolnych*, realizowane poprzez wdrażanie innowacji technologicznych w celu zwiększenia produkcji rolnej. Modernizowanie sprzętu przez zakup nowoczesnego parku maszynowego jest priorytetowym zadaniem, które znacząco wspomaga działania innowacyjne (Wójcik 2011).

Pomoc udzielana w ramach tego działania może również dotyczyć inwestycji związanych z podjęciem lub modernizacją produkcji nieżywnościowych. W zakres przedsięwzięć mogą wchodzić inwestycje w urządzenia służące do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych na potrzeby produkcji rolnej w danym gospodarstwie. Maksymalna kwota pomocy wynosi 300 tys. zł. Na ten cel przeznaczono w Polsce 1,6 mld euro (Jezierska, Biczkowski 2013). Wspomaganie procesów innowacji w kierunku rozwoju gospodarstw ekologicznych ujęte zostało w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013. Działanie *Program rolnośrodowiskowy* przewiduje dopłaty do rolnictwa ekologicznego w ramach pakietu 2: rolnictwo ekologiczne. Wspólna Polityka Rolna wspiera produkcję energii odnawialnej pochodzącej z rolnictwa i leśnictwa, a także wykorzystanie jej w gospodarstwach na obszarach wiejskich. Unia Europejska wspiera produkcję biogazu, wieloletnie uprawy roślin energetycznych, przetwórstwo biomasy i tworzenie infrastruktury dla energii odnawialnej z użyciem biomasy. Uprawy rolnicze uzyskują płatności bezpośrednie w ramach pierwszego filaru (Chmielewska-Gill 2009).

6. Wnioski i podsumowanie

We współczesnym rozwoju społeczno-gospodarczym coraz większe znaczenie ma nowy paradygmat trwałego i zrównoważonego rozwoju, jakim staje się gospodarka oparta na wiedzy. Koncepcja budowania konkurencyjności i innowacyjności na obszarach wiejskich ukierunkowana jest na zarządzanie wiedzą i znajduje swój wymiar w modelu trwałego i wielofunkcyjnego rozwoju wsi i rolnictwa. Transfer wiedzy sprzyja rozwojowi i modernizacji gospodarstw rolnych. Ważnym miernikiem rozwoju konkurencyjności na obszarach wiejskich jest poziom wykształcenia społeczeństwa. W latach 2002–2011 nastąpił wzrost udziału ludności wiejskiej z wykształceniem wyższym z 4,2% do 9,9% oraz z wykształceniem średnim z 19,6% do 23,9%. W 2002 roku aż 40% ludności wiejskiej posiadało tylko wykształcenie podstawowe, zaś w 2011 roku udział ten spadł do 25,6%. Ważnym elementem rozwoju gospodarki opartej na wiedzy na obszarach wiejskich jest dostępność technologii informacyjno-komunikacyjnej. Ich wykorzystanie sprzyja powszechnemu dostępowi do wiedzy i informacji, dając równe szanse społeczeństwu wiejskiemu na lepsze wykształcenie. W latach 2008–2012 udział gospodarstw domowych posiadających szerokopasmowy dostęp do Internetu na obszarach wiejskich zwiększył się z 24% do 61%. W porównaniu do dużych i średnich miast udział ten nadal pozostaje najmniejszy, przy czym dystans pomiędzy obszarami wiejskim a dużymi miastami uległ zmniejszeniu z 25% w 2008 roku do 13% w 2012 roku i sukcesywnie wzrasta.

Literatura

- Chmielewska-Gill W., 2009. Odnawialne źródła energii (OZE) a obecna i przyszła Wspólna Polityka Rolna – Jakie konsekwencje dla rolnictwa? Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Opole.
- Ciok S., Raczek A. (red.), 2012. Wyzwania polityki regionalnej i lokalnej. Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego 27. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Clarke Th., 2001. The knowledge economy. Education and Training, nr 4/5.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, 2010. Komisja Europejska, Bruksela, s. 34.
- Innovation Union Scoreboard: Research and Innovation Union scoreboard, 2011. Wydawnictwo PRO INNO Europe.
- Jachymek M., 2008. Inwestycje w odnawialne źródła energii. W: Możliwości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w wybranych politykach UE. IERiGŻ, Warszawa.
- Jezierska-Thöle A., 2013. Modele rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu teoretycznym. W: M. Wójcik (red.), Regionalny wymiar przemian polskiej wsi – aspekty przestrzenno-ekonomiczne. Studia Obszarów Wiejskich. PAN, t. 24, s. 23–39.
- Jezierska-Thöle A., Goraj S., 2014. Trwały i zrównoważony rozwój obszarów wiejskich Polski Północnej i Zachodniej oraz Niemiec Wschodnich. W: A. Jezierska-Thöle, M. Biczkowski (red.), Zintegrowany rozwój obszarów wiejskich w świetle polityki Unii Europejskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 69–82.
- Jezierska-Thöle A., Biczkowski M., 2013. Znaczenie i uwarunkowania innowacyjności w rolnictwie w Polsce. Zeszyty Naukowe, z. 2, Warszawa-Poznań-Szczecin, s. 124–131.
- Kania J., Drygas M., Kutkowska B., Kalinowski J., 2011. System transferu wiedzy dla sektora rolno-spożywczego – oczekiwane kierunki rozwoju. Polish Journal of Agronomy, nr 7.
- Korol J., Szczuciński P., 2009. Ekonomiczne modelowanie procesów gospodarki regionalnej opartej na wiedzy. Wyd. Marszałek, Toruń, 39, s. 85.
- Markowska M., 2007. Innowacyjność regionów Polski na tle regionów UE. W: S. Pangsy-Kania (red.), Wiedza i innowacje w rozwoju polskich regionów: siły motoryczne i bariery. Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

- Nauka i technika w Polsce w 2008 roku, 2010. GUS, Warszawa, s. 104.
- OECD-World Bank Institute, Korea and the Knowledge Based Economy, 2000. Making the Transition, Paris.
- Olechnicka A., Gorzelak G., 2007. Społeczeństwo informacyjne w przestrzeni Europy. *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1(27), s. 50–73.
- Obrębalski M., 2006. Mierniki rozwoju regionalnego. W: D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*. Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, s. 26–35.
- Piech K., 2008. *Knowledge And Innovation Processes In Central And East European Economics*. The Knowledge and Innovation Institute, Warsaw.
- Rocznik Statystyczny Województw 2009, 2010. GUS, Warszawa, s. 457–458.
- Rudnicki R., 2010. Zróżnicowanie przestrzenne wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez gospodarstwa rolne w Polsce w latach 2004–2006. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 391.
- Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and development of the Regions of the European Union, 1999. Bruxelles-Luxembourg, s. 32–39.
- Świtalski W., 2005. Innowacje i konkurencyjność. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, s. 57–59.
- Weggeman M., 1997. Kennismanagment, Irchting en besturing van kennisintensive, organisatie. Schiedam, s. 56.
- Wójcik G., 2011. Znaczenie i uwarunkowania innowacyjności obszarów wiejskich w Polsce. *Wiadomości Zootechniczne*, R. XLIX (2011), 1, s. 161–168.
- Ziemiańczyk U., Krakowiak-Bal A., Miś B., 2013. Zarządzanie wiedzą w procesie rozwoju obszarów wiejskich. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*. Polska Akademia Nauk. Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi w Krakowie, nr 3/IV/2013, s. 353–369.
- www.arimr.gov.pl, (dostęp: czerwiec 2014).

Development of rural areas in Poland in the knowledge-based economy

Summary: The purpose of the article was to present the conditions of the development of rural areas based on knowledge. The paper presents review of the concept of knowledge-based economy in the context of the changes taking place in rural areas. Special attention is given to the system of education and innovation, as well as economic incentives and computerisation. The results indicated the spatial variation in the educational background of the rural population and its access to information technology.

Keywords: rural areas, knowledge economy, information society, innovation, progress.

dr Aleksandra Jezierska-Thöle
dr Mirosław Biczkowski
Uniwersytet Mikołaja Kopernika
Katedra Gospodarki Przestrzennej i Turyzmu
ul. Lwowska 2
87-100 Toruń
alekjez@umk.pl
mirbicz@umk.pl

Jan Frankowski
Uniwersytet Gdański

Zróżnicowanie przestrzenne wyboru głównych ścieżek edukacyjnych w Polsce

Streszczenie: Celem artykułu było omówienie przestrzennego różnicowania się ścieżek edukacyjnych w pierwszej dekadzie XXI wieku w Polsce. Autor wyróżnił dwie ścieżki, które mogły wybrać osoby chcące kontynuować naukę po ukończeniu szkoły podstawowej (lub po skończeniu gimnazjum) – ogólną, związaną z kształceniem w liceum lub na studiach oraz zawodową, polegającą na wyborze technikum, szkoły policealnej bądź zawodowej. W badaniu obliczono wskaźnik podobieństwa struktur dla obydwu wyróżnionych ścieżek – ogólnej i zawodowej na podstawie danych z narodowych spisów powszechnych z lat 2002 i 2011. Wyniki wskazały, że choć we wszystkich powiatach wzrósł udział wyboru ogólnej ścieżki edukacyjnej, gdzieś tam procesy odwrotu od ścieżki technicznej przebiegały dużo wolniej. Pomimo licznych braków danych, skutkujących dużym uproszczeniem przyjętych założeń, można zaryzykować stwierdzenie, że regionalne różnice wyborów ścieżek edukacyjnych w Wielkopolsce i na Mazowszu są widoczne nawet silniej niż granice zaborów, notorycznie widywane w innych analizach społeczno-ekonomicznych.

Słowa kluczowe: edukacja, zróżnicowanie wewnątrzregionalne, kapitał ludzki.

1. Kontekst społeczny wyborów ścieżek edukacyjnych

Przez ostatnich kilkanaście lat w Polsce dokonał się ogromny postęp społeczny, objawiający się między innymi bardzo dużym przyrostem osób posiadających wykształcenie wyższe. Przypadek ten to fenomen w skali świata i często jest podawany jako modelowy przykład odrabiania zapóźnień cywilizacyjnych w okresie transformacji ustrojowej (Kwiek 2008). Od 1992 roku liczba osób z wyższym wykształceniem wzrosła bowiem niemal pięciokrotnie.

Sytuację tę należy wiązać przede wszystkim ze znaczeniem, jakie Polacy przykładali do posiadania wykształcenia. Waga wykształcenia, jako cennej wartości, z każdym rokiem transformacji wzrastała (CBOS 2009). Kumulujący się popyt na wykształcenie spowodował także zwiększenie podaży oferowanych miejsc na studiach. Na wzrastające aspiracje młodzieży odpowiadały prywatne uczelnie, proponując tanie studia, także w mniejszych ośrodkach (Ernst & Young / IBnGR 2011).

Zmieniły się również podstawowe motywacje podejmowania studiów wyższych. W latach 90. większe znaczenie odgrywały interesujący zawód, niezależność, prestiż

społeczny. Obecnie są to przede wszystkim wysokie zarobki (CBOS 2009). Na tej podstawie można powiedzieć, że pojawiła się silna presja społeczna na zdobycie wykształcenia wyższego – rozumianego przede wszystkim jako trampolina do zdobycia dobrze płatnej posady. Poskutkowało to, m.in. zwiększeniem liczby osób studiujących pochodzących spoza inteligencji. Już w 2006 r. studenci wywodzący się z inteligencji stanowili zaledwie 38% wszystkich studiujących (Domański 2009).

Wykazano, że istnieje związek pomiędzy deklarowanym stopniem wykształcenia a wykształceniem rodziców (Herbst 2012). Tam, gdzie rodzice (czy nawet środowisko) legitymują się wyższym wykształceniem, także dzieci chcą zdobyć dyplom uczelni wyższej. Widoczne jest to również na poziomie deklaracji rodziców – 95% osób z wykształceniem wyższym w 2009 r. życzyłaby sobie, aby ich dziecko również uzyskało ten sam stopień edukacji. Rodzice posiadający wykształcenie podstawowe lub zasadnicze rzadziej chcą, aby ich potomstwo zdobyło dyplom (Szafraniec 2011), niemniej ich liczba również wzrosła – z 53% do 75% w przypadku córek i z 59% do 73% w przypadku mężczyzn (CBOS 2009).

Dla samej młodzieży mieszkającej na terenach wiejskich wykształcenie jest tak ważne w hierarchii wartości, jak dla młodych mieszkańców miast (Strzezińska, Wiśnicka 2011). Należy jednak zwrócić uwagę, że na tych obszarach jedyne pewne miejsca pracy skierowane bezpośrednio do ludzi z wykształceniem wyższym znajdują się w sektorze publicznym, jednak ich podaż jest mocno ograniczona. Dlatego też znaczna część absolwentów jest zmuszona wyemigrować do większych ośrodków, by móc znaleźć zawód odpowiadający swym aspiracjom. Przykładowo, wśród ankietowanych absolwentów pierwszego rocznika absolwentów gospodarki przestrzennej pochodzących spoza Trójmiasta na powrót do rodzinnych miejscowości zdecydowały się wyłącznie te osoby, które znalazły pracę w branży w swoim pierwszym miejscu zamieszkania¹.

Inne motywacje do podjęcia studiów wyższych dokładnie przedstawił M. Herbst w swojej pracy habilitacyjnej (2012). Twierdzi on, że bardzo silny wpływ na decyzje o wyborze studiów mają m.in. procesy *dlugiego trwania*, jak i powszechne przeświadczenie, że jakkolwiek dyplom uczelni wyższej będzie bronił przed biedą, bezrobociem i degradacją w skali dochodów (E. Gucwa-Leśny 2007, Ernst & Young / Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową 2009). Podsumowując wszystkie wymienione czynniki, można powiedzieć, że uwolnienie możliwości zdobycia wykształcenia spowodowało m.in. utrwalenie się określonych trajektorii edukacyjnych (Wasielewski 2008), z czego wybór gimnazjum-liceum-studia stał się najbardziej popularny i najlepiej *widziany społecznie*. Wynikało to także z braku dobrych jakościowo alternatyw (Górniak 2011).

Odrębna trajektoria edukacyjna, czyli szkolnictwo techniczne i zawodowe, od początku transformacji ustrojowej pogrążona jest w kryzysie. Głównych źródeł złego stanu upatruje się w opinii o tychże uczelniach, bazującej na stereotypach, niskim zainteresowaniu karierą nauczyciela, szybko starzejącym się wyposażeniu pracowni, słabej współpracy z pracodawcami oraz niewielkim znaczeniu certyfikatów/egzaminów zawodowych (KOWEŻiU 2011). W momencie wyboru ścieżki edukacyjnej przez ucznia po gimnazjum złą sytuację potęguje lepsza promocja liceów i szkół wyższych oraz brak adekwatnego

¹ Ankietę przeprowadzono wśród pierwszego rocznika absolwentów gospodarki przestrzennej (studia magisterskie) na Uniwersytecie Gdańskim w 2014 r., próba N = 46, zwrot: 23.

wsparcia świadczonego przez doradców zawodowych na tym etapie. Co więcej, swój udział w procesie defaworyzacji szkolnictwa technicznego i zawodowego mają również media. Pokutujący wizerunek fachowca, wykonującego swoje zadania na tzw. słowo honoru pojawił się już nawet w popkulturze (Bondyra 2011). W efekcie osłabienia szkolnictwa zawodowego znaczna część placówek została w ubiegłej dekadzie zlikwidowana.

Sytuacja ta jednak nie wydaje się dotyczyć wszystkich obszarów. Wręcz przeciwnie – z uwagi na tzw. procesy długiego trwania, pewne części Polski są bardziej podatne, a inne – bardziej odporne na dominujący trend wyboru ścieżki gimnazjum-liceum-studia. Wyłączając prace M. Herbsta (2012), który koncentruje się przede wszystkim na edukacji ogólnej oraz wykształceniu wyższym, brakuje analiz wyboru ścieżek edukacyjnych w ujęciu przestrzennym. Dlatego też odpowiedź na pytanie, jakie jest podobieństwo ich wyborów w przestrzeni, stanowi cel niniejszej pracy.

2. Źródła oraz metody analizy danych

W 2013 r. Główny Urząd Statystyczny opublikował dane dotyczące wykształcenia ludności w poszczególnych powiatach, uzyskane z Narodowego Spisu Powszechnego w 2011 r. – uwzględniające podział na poziomy edukacji oraz grupy wiekowe. Dzięki tym danym możliwe stało się porównanie struktury osób w danym powiecie, posiadających ukończony stopień edukacji. Niniejsza praca opiera się na analizie zmian struktury wykształcenia mieszkańców w przedziale wiekowym 25–34 lata na podstawie dwóch punktów w czasie roku 2002 i 2011. Kluczowym elementem procedury badawczej było określenie zmiany w wykształceniu, jaka zaszła w grupie osób będących w 2002 r. w wieku od 15 do 24 lat – a więc predystynowanych w trakcie dekady do obrania bądź ukończenia ścieżki edukacyjnej. W tym celu podzielono obydwie kohorty (osoby w wieku 25–34 lata w 2002 r. oraz 2011 r.) na dwie grupy:

- osoby, które zdecydowały się na ogólną ścieżkę edukacyjną (posiadające wykształcenie średnie ogólnokształcące lub wyższe),
- osoby, które zdecydowały się na zawodową ścieżkę edukacyjną (posiadające wykształcenie średnie zawodowe, zasadnicze zawodowe lub np. ukończoną szkołę policealną – została ona potraktowana jako zmiana obranej ścieżki na zawodową).

Osoby, których edukacja zakończyła się na gimnazjum nie zostały uwzględnione w analizie.

Oczywiście, zastosowany podział jest niedoskonały. Do dyskusji pozostaje to, czy można np. ukończenie studiów na politechnice uznać za ogólną ścieżkę edukacyjną. Zazwyczaj uczelnie takie przygotowują do wykonywania jakiegoś zawodu. Zdecydowano się jednak na uogólnienie, przyjmując, że decyzja o podjęciu studiów automatycznie powoduje, że wybrana ścieżka jest ogólna, ze względu na znaczące wydłużenie okresu edukacji (a zatem prawdopodobną rezygnację z wcześniejszego rozpoczęcia kariery zawodowej).

Najpoważniejszym mankamentem metodycznym jest jednak założenie, że osoby wybierające ścieżkę ogólną (np. studia) nie dokończają się dodatkowo w sferze zawodowej. Przede wszystkim jednak analiza nie uwzględnia zmian wyborów ścieżki edukacyjnej, czyli udziału wcześniejszych uczniów techników i szkół zawodowych wśród absolwentów.

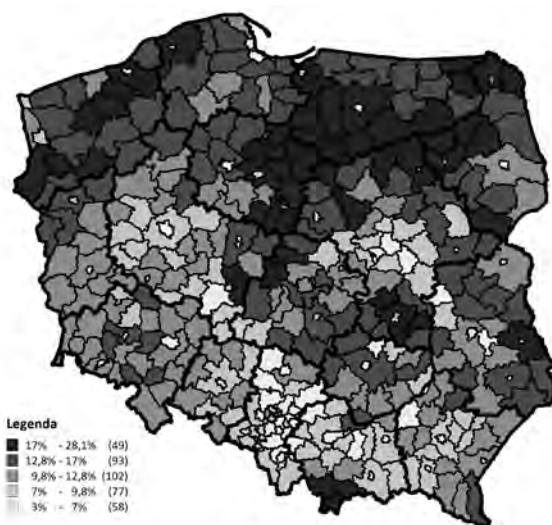
Jest to bardzo istotne zaburzenie, niemożliwe niestety do obejścia ze względu na niedostępność danych statystycznych.

Z powodu braków danych statystycznych nie sposób – niestety – zbadać także migracji osób z określonym wykształceniem na poziomie powiatów (choć w pracy M. Herbsta podjęto taką próbę przy pomocy analizy użytkowników serwisu *nasza-klasa.pl*). Istnieją przesłanki wynikające z innych badań, że np. w woj. lubelskim duża część osób posiadająca wykształcenie zawodowe wyjechała za granicę (Grabowska red. 2009), stąd interpretacja także na tym polu może być zaburzona.

Należy również zwrócić uwagę na szereg specyficznych uwarunkowań związanych ze szkolnictwem w tym okresie. Zasadniczą kwestią, która utrudnia porównanie motywacji wyboru ścieżek edukacyjnych, jest wprowadzenie procesu bolońskiego, który znacząco ułatwił i skrócił czas zdobycia wykształcenia wyższego na większości kierunków studiów. Niewątpliwie to także mogło wpłynąć na motywację ówczesnej młodzieży.

3. Wyniki

Przy uwzględnieniu wszystkich powyższych założeń i mając w pamięci ograniczenia wynikające z danych statystycznych, można powiedzieć, że struktura wyborów edukacyjnych w trakcie pierwszej dekady XXI wieku znacząco się zmieniła (ryc. 1). W 2002 r. niemal w całej Polsce we wszystkich powiatach dominowała ścieżka zawodowa – wyłączając Warszawę oraz kilka największych miast (Poznań, Kraków, Lublin). Co znamienne, ówczesna młodzież nie zawsze decydowała się na kontynuację kształcenia po gimnazjum (w niektórych powiatach było to ponad $\frac{1}{3}$ populacji, zwłaszcza na terenie województw warmińsko-mazurskiego, kujawsko-pomorskiego, podlaskiego i mazowieckiego – ryc. 2).



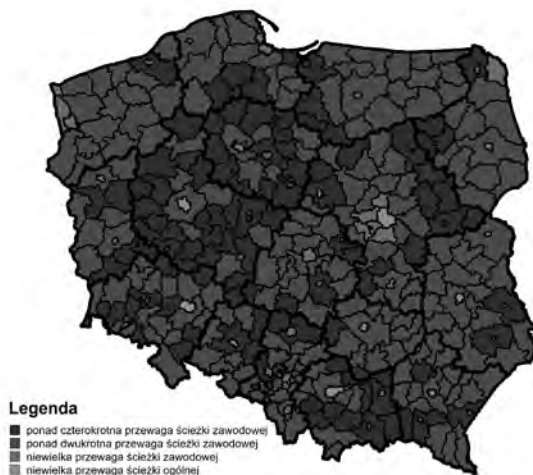
Ryc. 1. Porównanie struktury wyborów edukacyjnych Polaków w 2002 r. i w 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2002 oraz NSP 2011.

Ryc. 2. Odsetek osób rezygnujących z kontynuowania nauki po gimnazjum w 2002 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2002 oraz NSP 2011.

Najczęściej wybierano ścieżkę zawodową w powiatach położonych na obrzeżach województw, ze szczególnym uwzględnieniem wyjątkowo silnych w tym względzie: wielkopolskiego oraz kujawsko-pomorskiego (ryc. 3). Niekiedy udział osób decydujących się na ścieżkę zawodową był wśród badanej populacji tamtejszych powiatów ponad pięciokrotnie większy.



Ryc. 3. Wybór ścieżki edukacyjnej po gimnazjum w 2002 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2002 oraz NSP 2011 (przedziały identyczne).

Dziesięć lat później sytuacja badanej grupy wiekowej w Polsce przedstawiała się diametralnie inaczej. We wszystkich powiatach udział osób wybierających ścieżkę ogólną wzrósł na tyle, że żaden powiat w 2011 r. nie pozostał w swej klasie, w porównaniu z rokiem 2002 (ryc. 4). Najbardziej radykalne zmiany zaszły w tych powiatach, w których większość młodzieży zdecydowała się na wybór ścieżki ogólnej, rezygnując z przeważnie szerszej oferty techników oraz zasadniczych szkół zawodowych.



Ryc. 4. Wybór ścieżki edukacyjnej po gimnazjum w 2011 r.

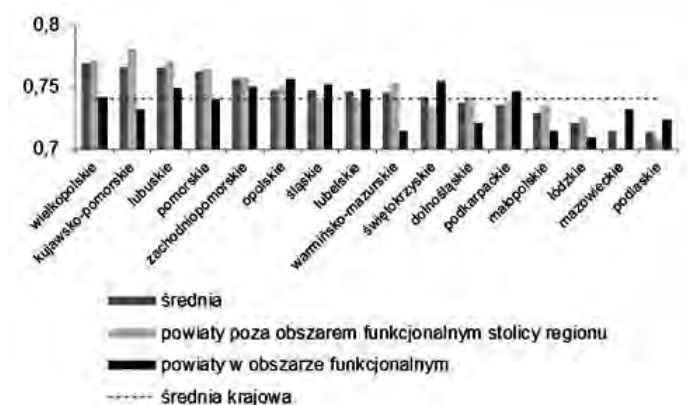
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2002 oraz NSP 2011 (przedziały identyczne).

Porównanie zmiany klas nie zawsze może jednak wystarczająco trafnie mówić o różnicy, która zaszła w badanym okresie, dlatego też dla lepszego zobrazowania zmian zdecydowano się na użycie najprostszej odmiany wskaźnika podobieństwa struktur. Jego interpretacja polega na tym, że im bliżej wartości 1, tym procesy zmiany wyborów edukacyjnych następowały wolniej (obydwie struktury są bardziej do siebie podobne) – wzór 1.

$$W_p = \sum_{i=1}^k \min(w_{1,i}, w_{2,i})$$

Wzór 1. Wskaźnik podobieństwa struktur.
Źródło: Ostasiewicz, Rusnak, Siedlecka (1997).

Najsilniejsze różnicowanie się struktur edukacyjnych odnotowano w województwach podlaskim, mazowieckim oraz łódzkim, ze szczególnym uwzględnieniem powiatów w obszarach funkcjonalnych (wołomiński, otwocki). Najtrwalsze struktury w porównaniu z 2002 r. znalazły się w zachodnich i północnych powiatach regionu wielkopolskiego oraz południowo-zachodniej części województwa kujawsko-pomorskiego. Co interesujące, właśnie w tych regionach o najsilniej utrwalonej strukturze wykształceniowej występowały bardzo duże różnice pomiędzy miejskimi obszarami funkcjonalnymi stolic województw² a peryferiami regionu (ryc. 5).



Ryc. 5. Zróżnicowanie wewnętrzne wartości wskaźnika podobieństwa struktur.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2002 oraz NSP 2011.

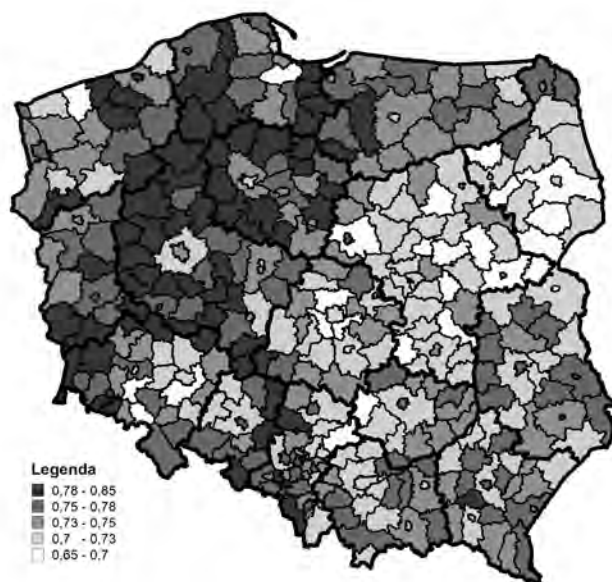
W województwie mazowieckim interesująco przedstawia się szeroki pierścień powiatów wokół Warszawy, który wykracza poza granice obszaru metropolitalnego (według delimitacji Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego z 2009 r.). Niewątpliwie bliskość dynamicznie rozwijającej się stolicy bardzo intensywnie zmienia postawy edukacyjne mieszkańców województwa mazowieckiego, szczególnie na obszarach położonych

² Powiat był klasyfikowany do obszaru funkcjonalnego, jeżeli mieszkańcy gmin powiatu w granicy obszaru funkcjonalnego stanowili więcej niż 50% ogółu (za: Śleszyński 2013).

na wschód od aglomeracji. W województwie mazowieckim znacząca zmiana wyborów dotyczyła m.in. powiatów węgrowskiego oraz siedleckiego, które znajdują się w tzw. cieniu metropolii, gdzie procesy *wymywania* kapitału ludzkiego są szczególnie silne (Śleszyński 2012). Wydaje się, że wpływ Warszawy jest w tej mierze tak duży, że sięga nawet powiatów położonych w regionie podlaskim. Ścieżka ogólna, po której najczęściej absolwenci wybierają studia wyższe, jest tam najbardziej popularna, co zresztą widoczne jest także w ostatnim VI Raporcie Kohezyjnym (Komisja Europejska 2014).

Absolwenci gimnazjum częstokroć decydują się na wybór ścieżki ogólnej (w tym studiów) także ze względu na poprawę dostępności transportowej do stolicy (Lusawa 2011). Dzięki modernizacji linii kolejowych i wprowadzeniu regularnych połączeń, osoby pochodzące np. z powiatu otwockiego, mińskiego, siedleckiego i Siedlec bez większych problemów mogą wybrać ścieżkę ogólną i starać się o późniejszą pracę w Warszawie. Istnieje jednak duże prawdopodobieństwo, że wysokie wskaźniki zmian powodują osoby zameldowane w tych powiatach, faktycznie mieszkające np. w stolicy.

Efekt aglomeracji widoczny jest także wokół Wrocławia, Łodzi i Gdańska. Bliskość tych miast, a także ich zmieniająca się struktura gospodarcza zachęcają do obrania ogólnej ścieżki edukacyjnej, szczególnie pożądaną w ośrodkach o silnie rozwijającym się sektorze usługowym. Co ciekawe jednak, efekty te cechują się różnym zasięgiem dla każdej większej aglomeracji. Patrząc np. na otoczenie Poznania, intensywniejsze zmiany struktury wyborów ścieżek edukacyjnych wystąpiły jedynie w powiecie poznańskim, natomiast w pozostałej części Wielkopolski nadal większą popularnością we wszystkich powiatach ziemskich cieszą się technika i szkoły zawodowe. W tym aspekcie kontrast pomiędzy Poznaniem a Warszawą jest szczególnie klarowny.



Ryc. 6. Wskaźnik podobieństwa struktury wyboru ścieżki edukacyjnej pomiędzy 2002 r. a 2011 r.³

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2002 oraz NSP 2011.

³ Powiat wałbrzyski został wyłączony z analiz ze względu na zmiany administracyjne, które zaszły pomiędzy 2002 a 2011 r.

4. Podsumowanie

Ścieżkę ogólną szczególnie upodobał sobie mieszkańcy obszarów położonych we wschodniej Polsce. Może to być wynik procesów długiego trwania, związanych z transmisją kulturową, lepszych wyników egzaminów szkolnych (Herbst 2012), ale też dynamicznym rozszerzeniem oferty uczelni wyższych, co spowodowało zwiększenie liczby osób wybierających studia blisko domu. Ten właśnie przykład zdaje się tłumaczyć zarówno wysokie wyniki województwa świętokrzyskiego, jak i duże zmiany struktury wyboru ścieżki edukacyjnej w ośrodkach subregionalnych, takich jak Biała Podlaska, Ostrołęka i Łomża. Potwierdzają to badania empiryczne, przeprowadzone w tym ostatnim mieście (Borawska 2014).

Analogicznie można byłoby stwierdzić, że obszary zachodniej Polski cieszą się większą stabilnością struktury wyborów edukacyjnych. Tymczasem, tam jednak podział nie jest tak jednorodny – widać, że zmienia się on szybciej w województwie zachodniopomorskim oraz warmińsko-mazurskim, dużo wolniej zaś w wielkopolskim oraz kujawsko-pomorskim. Tak wysokie wyniki obydwu województw wskazują, że na obszarach, gdzie fach jest stale cenioną wartością, młodzi ludzie częściej wybierają technika oraz szkoły zawodowe. Niekoniecznie należy to jednak tłumaczyć obecnością zaboru pruskiego, bo jak dowodzi J. Hryniewicz (2004), tereny te już wcześniej cechowały tradycje związane z silnie rozwiniętym przemysłem i produkcją.

Wyniki te dają pole do dalszych badań nad reaktywnością wyborów ścieżek edukacyjnych wobec zmieniającej się bazy ekonomicznej miast, ale także np. skuteczności terytorializacji polityk publicznych w zakresie szkolnictwa zawodowego. Pamiętając o wszystkich założeniach, które nie pozwalają przyjąć za pewnik otrzymanych wyników, można zaryzykować stwierdzenie, że w przypadku Mazowsza i Wielkopolski etniczne granice regionów są widoczne nawet silniej niż granice dawnych zaborów, notorycznie dostrzegane przy okazji analiz zależności przestrzennych związanych z edukacją w Polsce.

Literatura

- Bondyra R., 2011. Cechy Wielkopolski. Rola rzemiosła w kształceniu zawodowym. Wielkopolska Izba Rzemieślnicza w Poznaniu, Poznań.
- Borawska J., 2014. Studenckie życie na przykładzie Łomży (nieopublikowana praca magisterska). Uniwersytet Gdański, Gdańsk.
- Centrum Badań Opinii Społecznej, 2009. Aspiracje i motywacje edukacyjne Polaków w latach 1993–2009. Komunikat z badań, Warszawa.
- Domański H., 2009. Stratyfikacja a system społeczny. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*. Zeszyt 2/2009. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, s. 381–395.
- Ernst & Young i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2009. Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce. Warszawa/Gdańsk.
- Górnjak J., 2011. Kapitał ludzki. W: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości/Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2011. Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce. Uniwersytet Jagielloński, Warszawa/Kraków, s. 15–25.
- Grabowska M. (red.), 2010. Migracje a rynek pracy w województwie lubelskim. Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa.

- Herbst M., 2012. Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego. Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Hryniewicz J., 2004. Polityczny i kulturowy kontekst rozwoju gospodarczego. Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Komisja Europejska, 2014. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Wydawnictwo Directorate-General for Regional and Urban Policy, Bruksela.
- Krajowy Ośrodek Wspierania Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, 2013. Stan szkolnictwa zawodowego w Polsce. Wydawnictwo KOWEŻIU, Warszawa.
- Kwiek M., 2008. Accessibility and Equity, Market Forces and Entrepreneurship: Developments in Higher Education in Central and Eastern Europe. W: OECD, 2008. Higher Education Management and Policy, Volume 20, No. 1. Journal of the Programme on Institutional Management in Higher Education, Paryż.
- Lusawa R., 2011. Skłonność ludności zamieszkującej tereny wiejskie województwa mazowieckiego do podejmowania pracy poza miejscem zamieszkania. Roczniki nauk rolniczych. Seria G. T. 98. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa, s. 84–100.
- Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, 2010. Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Ostasiewicz S., Rusnak Z., Siedlecka U., 1997. Statystyka. Elementy teorii i zadania. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.
- Strzebińska A., Wiśnicka M., 2011. Młodzież na wsi – raport z badania. Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa.
- Szafraniec K., 2011. Młodzi 2011. Wydawnictwo Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Śleszyński P., 2013. Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych. Instytut Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego PAN, Warszawa, s. 173–197.
- Śleszyński P., 2012. Warszawa i Obszar Metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza. Trendy Rozwojowe Mazowsza nr 8/2012. Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Wasielewski K., 2008. Dostępność studiów wyższych dla młodzieży wiejskiej. W: M. Drygas, A. Rosner (red.), 2008. Polska wieś i rolnictwo w Unii Europejskiej. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa, s. 319–356.

Regional diversity of the main educational paths in Poland

Summary: The purpose of the article was to discuss the spatial differentiation of the educational paths in the first decade of the 21st century in Poland. Author indicated two educational paths, which could be chosen by people continuing education after primary school (or later – gymnasium). These are general path, related to secondary school or studies and vocational path, connected with choosing technikum, post-secondary or vocational school. In the study structural similarity index was measured, basing on National Census data from the years 2002 and 2011. The results showed that although in all poviats the share of people choosing general path increased, in some areas the processes of retreating from vocational education proceeded much more slowly. Despite encountering numerous data gaps that resulted in simplification of assumptions, it can be argued that regional differences of educational paths within traditional borders of Wielkopolska and Mazowsze are even more visible than the borders of former partitions of Poland, notoriously seen in many socio-economic studies.

Keywords: educational paths, regional diversity, human capital.

mgr Jan Frankowski
Uniwersytet Gdański
Katedra Geografii Ekonomicznej
ul. Bażyńskiego 4
80-952 Gdańsk
jan.frankowski@ug.edu.pl

Daria Lorenz
Uniwersytet Wrocławski

Przebieg i ocena procesu restrukturyzacji regionu wałbrzyskiego

Streszczenie: W pracy omówiono przebieg i ocenę restrukturyzacji regionu wałbrzyskiego w latach 1989–1999. Przedstawione zostały przyczyny podjęcia działań restrukturyzacyjnych. Uwagę poświęcono przede wszystkim zagadnieniom likwidacji zakładów górniczych oraz restrukturyzacji zatrudnienia. Przybliżono również rolę misji francuskiej w kształtowaniu procesu restrukturyzacji regionu wałbrzyskiego.

Słowa kluczowe: restrukturyzacja, likwidacja, zakłady górnicze.

1. Wstęp

Zmiany koniunktury poszczególnych branż przemysłowych prowadzą często do podejmowania działań restrukturyzacyjnych. Restrukturyzacja powszechnie kojarzona jest z krótkofalowym i szybkim procesem wspomagającym dostosowanie się określonej gałęzi przemysłu do zmiennych warunków wolnorynkowych. Dotychczas nie został opracowany uniwersalny model efektywnego przeprowadzania restrukturyzacji, co stanowi dość istotny problem w wielu środowiskach, również naukowym. Doświadczenia w tym zakresie budzą liczne kontrowersje, zwłaszcza pierwsze działania podejmowane na przełomie 1989 i 1990 roku.

Celem opracowania jest analiza i ocena przebiegu procesu restrukturyzacji regionu wałbrzyskiego, przeprowadzonego w latach 1989–1999. Zakres przestrzenny pracy obejmuje region wałbrzyski, czyli północny fragment Dolnośląskiego Zagłębia Węgla Kamiennego, zwany również okręgiem wałbrzyskim (Piątek, Piątek 1985). Stanowi on zwarty przestrzennie obszar, który tworzą sąsiadujące ze sobą miasta Wałbrzych i Boguszków-Gorce.

2. Uwarunkowania restrukturyzacji

W okręgu wałbrzyskim funkcjonowały trzy kopalnie: Wałbrzych, Victoria i Thorez. Dla porównania w okręgu noworudzkim działała jedna kopalnia Nowa Ruda, którą tworzyły dwa znacznie oddalone od siebie zakłady górnicze Nowa Ruda i Słupiec. W 1970 roku udokumentowano zasoby węgla kamiennego w obu okręgach. Zdecydowanie większe pokłady posiadały kopalnie wałbrzyskie, w których zasoby bilansowe węgla kamiennego były prawie siedmiokrotnie większe niż w kopalni noworudzkiej (tab. 1).

Tab. 1. Udokumentowane złoża węgla kamiennego w kopalniach Dolnośląskiego Zagłębia

Węgla Kamiennego według stanu na 1.01.1970 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie L. Skiba (1979).

Zasoby (w mln ton)	Kopalnie				
	Wałbrzych	Victoria	Thorez	Nowa Ruda	Razem
bilansowe	166,8	248,3	81,1	71,5	567,6
przemysłowe	77,5	82,8	30,7	37,6	228,6
w tym					
typu 34–37	33,4	26,9	30,7	37,0	128,0
typu 38–41	44,1	55,9	-	0,6	100,6

Jak podaje Ministerstwo Gospodarki, zasoby bilansowe to zasoby złoża o odpowiednich cechach naturalnych oraz warunkach występowania umożliwiających eksploatację. Natomiast zasoby przemysłowe definiuje się jako *część zasobów bilansowych, która może być przedmiotem ekonomicznie uzasadnionej eksploatacji w warunkach określonych przez projekt zagospodarowania złoża, optymalny z punktu widzenia technicznego i ekonomicznego przy spełnieniu wymagań ochrony środowiska* (www.mg.gov.pl). W oparciu o polską klasyfikację węgla kamiennych i antracytowych (klasyfikacja Laskowskiego i Rogi z 1949 roku) oszacowano, że w *Zagłębiu Dolnośląskim występują prawie wszystkie typy węgla koksujących i schudzających* (Skiba 1979, s. 207). Zasoby przemysłowe podzielono na węgle typu 34–37 oraz węgle typu 38–41. Węgle typu 37–41 są to węgle schudzające, które wpływają na zwiększenie wytrzymałości koksu. Natomiast pozostałe węgle dolnośląskie typu 34–35.1 *charakteryzują się wysoką spiekalnością, dzięki czemu mogą służyć bezpośrednio do produkcji koksu (...). Należą też one do najlepszych węgla uplastyczniających* (Skiba 1979, s. 207). Dodatkowo węgle regionu wałbrzyskiego cechuje niska zawartość siarki oraz fosforu, co wpływa na dużą wytrzymałość i małą ścieralność koksu produkowanego na bazie tych węgla.

Kopalnie Dolnośląskiego Zagłębia Węgla Kamiennego cechowało duże zagrożenie wyrzutami gazowo-skalnymi. Były to tzw. kopalnie gazowe, w których występował metan i dwutlenek węgla. Przy czym najwyższe zagrożenie gazowe dotyczyło kopalni noworudzkiej. Pomimo bogatych zasobów, jedną z przyczyn podjęcia decyzji o przeprowadzeniu restrukturyzacji Zagłębia Węglowego w 1989 roku było niebezpieczeństwo związane z wydobywaniem węgla kamiennego. Eksploatowanie wałbrzyskich złóż znacznie utrudniały wyrzuty gazowo-skalne, a przede wszystkim rozczłonkowanie pokładów węgla, które zalegają na różnych głębokościach i charakteryzują się niezwykle urozmaiconym kątem nachylenia względem powierzchni ziemi. Zasadniczym bodźcem restrukturyzacji była jednak transformacja ustrojowa w Polsce. W 1989 roku zwrócono uwagę na potrzebę dostosowania górnictwa do wymogów gospodarki wolnorynkowej. Istotne stało się słabnące zapotrzebowanie na węgiel kamienny, a także nierentowność niektórych kopalń, wśród których znalazły się wałbrzyskie zakłady górnicze. Według ówczesnego ministra przemysłu i handlu wałbrzyskie kopalnie węgla kamiennego należało zlikwidować. Jako główne przyczyny podano *pogarszające się z roku na rok wyniki finansowe, wynikające głównie z wysokich kosztów wydobywania węgla, ekstremalnie trudne i uciążliwe*

warunki górniczo-geologiczne zalegania złóż (...), wyrzuty gazów i skał, brak możliwości zastosowania mechanizacji robót wybierkowych (Czernicki i in. 1999, s. 14). Dodatkowo w Polsce rozwinął się Rybnicki Okręg Węglowy, w którym pozyskiwano nowoczesnymi, a przez to tańszymi sposobami, węgiel koksujący, który stał się konkurencyjny dla wałbrzyskich pokładów.

3. Teoretyczne aspekty restrukturyzacji

W literaturze przedmiotu pojęcie restrukturyzacji jest dość powszechne, na przykład według *Encyklopedii Geografii* (2006) *jest to ogół procesów reorganizacji struktury gospodarki narodowej, poszczególnych jej sektorów lub pojedynczych przedsiębiorstw służących jej zmianie z niekorzystnej (według zakładanych kryteriów) na oczekiwaną* (s. 406). Natomiast H. Januszek (2003) uważa, że restrukturyzacja oznacza *ponowne kształtowanie struktury, czyli wzajemnego powiązania i układu elementów jakiejś całości* (s. 19). Zatem przebieg procesu reorganizacji struktur może dotyczyć zarówno całego systemu, jak i poszczególnych jego komponentów, czyli branż, sektorów, przedsiębiorstw, regionów, a nawet społeczności lokalnych.

H. Januszek (2003) dzieli restrukturyzację na makro- i mikrorestrukturyzację. Makrorestrukturyzacja wiąże się z osiąganiem długookresowych celów gospodarczych w zakresie gospodarki narodowej. Jest to możliwe dzięki świadomej działalności państwa zmierzającej do nasilenia i zracjonalizowania rozwoju branż, sektorów, regionów czy całej gospodarki. Natomiast mikrorestrukturyzacja dotyczy przeobrażeń i rozwoju pojedynczego przedsiębiorstwa. Obejmuje *zmiany w zakresie techniczno-technologicznym, organizacyjnym, ekonomicznym i społecznym umożliwiające dostosowanie, przetrwanie i rozwój przedsiębiorstwa w zmienionej sytuacji otoczenia, w którym działa* (Januszek 2003, s. 20).

Ze względu na zakres oddziaływania restrukturyzację można podzielić na restrukturyzację przedsiębiorstwa (mikrorestrukturyzację), branżową i regionalną. W regionie wałbrzyskim miała miejsce restrukturyzacja branżowa oraz regionalna. Określenia *restrukturyzacja branżowa* używa się w odniesieniu do procesu prywatyzacji, który polega na zbywaniu majątku państwowego prywatnym podmiotom. Doskonałym przykładem restrukturyzacji branżowej jest transformacja systemowa i gospodarcza Polski w latach 90. Stosowano wówczas dwie drogi prywatyzacji: kapitałową oraz poprzez likwidację. Prywatyzacja kapitałowa dotyczyła sprawnie funkcjonujących przedsiębiorstw i polegała na *komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego, tj. przekształcenia go w spółkę z wyłącznym udziałem Skarbu Państwa* (Szewc-Rogalska 2004, s. 38), a następnie na sprzedaży ich akcji lub udziałów prywatnym przedsiębiorcom. Natomiast prywatyzacja poprzez likwidację była częściej stosowana, ponieważ dotyczyła przedsiębiorstw nieopłacalnych. Wskazać tu można dla przykładu wałbrzyskie kopalnie węgla kamiennego, część hutnictwa o przestarzałych technologiach oraz łódzki przemysł włókienniczy i bawełniany.

Według programu rządowego *Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998–2002* z 14 kwietnia 1998 roku likwidacja kopalń dzieli się na likwidację

całkowitą i częściową. *Pod pojęciem całkowitej likwidacji należy rozumieć likwidację zakładu górniczego, tj. wyodrębnionego technicznie i organizacyjnie zespołu środków służących przedsiębiorcy do bezpośredniego wydobywania kopaliny ze złoża, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane oraz technologicznie związane z nimi obiekty i urządzenia przeróbcze (art. 6. Prawa geologicznego i górniczego) (s. 33). Natomiast pod pojęciem częściowej likwidacji kopalni należy rozumieć likwidację oznaczonej części zakładu górniczego, dla której z mocy art. 81 ust. 4 prawa geologicznego i górniczego sporządzony jest plan ruchu likwidacji części zakładu górniczego (s. 33).*

Restrukturyzacja regionalna dotyczy obszarów, w których dominują przedsiębiorstwa mające problem z dostosowaniem się do zmiennych warunków panujących na rynku. Między innymi na tej podstawie można wyodrębnić regiony problemowe, które – według S. Cioka (1994) – stanowią *obszar o niskiej efektywności struktur społeczno-gospodarczych i przestrzennych, a więc wymagających ze strony planowania i polityki regionalnej specjalnych posunięć potrzebnych do rozwiązania zaistniałych tu problemów* (s. 11). Za najbardziej istotne pod względem analizowanych zagadnień można uznać następujące rodzaje obszarów problemowych: *region wałbrzyski ze względu na zamykanie kopalń, region łódzki ze względu na utratę rynków wschodnich oraz monokultury przemysłowe typu Starachowice czy Mielec* (Januszek 2003, s. 24), a także regiony zafasowane pod względem gospodarczym, w których przeważa likwidacja upadłościowa (obszar północno-wschodniej Polski).

4. Przebieg restrukturyzacji

Proces restrukturyzacji regionu wałbrzyskiego rozpoczął się w 1989 roku, gdy powstały pierwsze teoretyczne założenia programu reorganizacji struktury gospodarczej Dolnośląskiego Zagłębia Węgla Kamiennego. W 1990 roku przewodniczący Komisji Górniczej NSZZ „Solidarność” Ziemi Wałbrzyskiej Krzysztof Betka wysłał pismo do ministra przemysłu z opracowaniem pt. *Oplacalność eksploatacji dolnośląskich kopalń węgla kamiennego*, w którym zawarte były ekspertyzy m.in. badaczy z Akademii Górniczo-Hutniczej, potwierdzające nieopłacalność funkcjonowania noworudzkiej i wałbrzyskich kopalń. Do końca 1990 roku wykonano szereg analiz i badań dotyczących regionu wałbrzyskiego. Ostatecznie zdecydowano się na likwidację zakładów górniczych w tym okręgu. Pod koniec 1990 roku rząd wydał oficjalną decyzję o likwidacji czterech wałbrzyskich kopalń. W tym samym roku powołane zostało stanowisko Pełnomocnika Rządu do spraw Restrukturyzacji Regionu Wałbrzyskiego. W roku 1992 powstała *Koncepcja Restrukturyzacji Dolnośląskiego Zagłębia Węglowego* z inicjatywy ministra przemysłu i handlu. Dokument ten zakładał konieczność przeprowadzenia reorganizacji struktury gospodarczej okręgu wałbrzyskiego, a nie całkowitą likwidację Wałbrzyskiego Zagłębia Węglowego. Zaowocowało to połączeniem w 1993 roku kopalń wałbrzyskich w jedno przedsiębiorstwo o nazwie Wałbrzyskie Kopalnie Węgla Kamiennego (WKWK). Przy czym zgrupowane zakłady górnicze otrzymały nowe nazwy: ZG KWK Wałbrzych został przekształcony w ZG Chrobry, ZG KWK Thorez w ZG Julia, natomiast ZG KWK Victoria przemianowano na ZG Victoria. W 1993 roku minister przemysłu i handlu do-

końca zmian zapisów w decyzji z 1992 roku. Dotyczyły one przeprowadzenia likwidacji kopalń przez nowo powstałe przedsiębiorstwo, dla potrzeb którego opracowano dokument pt. *Program likwidacji zakładów górniczych i restrukturyzacji zatrudnienia w WKWK na lata 1993–1995*. A. Płonka i in. (1999) wymienili najważniejsze zadania przedsiębiorstwa Wałbrzyskie Kopalnie Węgla Kamiennego:

- eksploatacja złóż węgla kamiennego, jego wzbogacenie i mechaniczna przeróbka oraz eksploatacja kopalń towarzyszących,
- produkcja energii elektrycznej i ciepłej,
- przygotowanie eksploatacji złóż antracytu,
- prowadzenie restrukturyzacji „Wałbrzyskich Kopalń” zgodnie z przyjętymi kierunkami i uwzględnieniem bieżących potrzeb i uwarunkowań,
- prowadzenie likwidacji przejętych zakładów górniczych zgodnie z opracowaniem, przy udziale związków zawodowych, programem ich likwidacji oraz wymogami prawa górniczego (s. 30).

Do końca 1993 roku postawiono w stan likwidacji wałbrzyskie zakłady górnicze Wałbrzych, Thorez i Victoria. Przedsiębiorstwo WKWK systematycznie zmniejszało wydobywanie surowca, jednocześnie przeprowadzając restrukturyzację zatrudnienia i majątku.

W roku 1993 powołano Biuro ds. Restrukturyzacji w Wałbrzychu. W 1994 roku Zakłady Górnicze Victoria oraz Chrobry zaprzestały eksploatacji złóż węgla kamiennego. Dwa lata później Zakład Górniczy Julia zakończył wydobywanie surowca. W 1997 roku Biuro ds. Restrukturyzacji przestało funkcjonować, a 31 października tego samego roku zakończono całkowitą likwidację przedsiębiorstwa Wałbrzyskie Kopalnie Węgla Kamiennego.

Zatrzymanie eksploatacji wiązało się z eliminacją wyrobisk korytarzowych. W ZG Victoria ich całkowita likwidacja miała miejsce w 1994 roku, w ZG Chrobry w 1995 roku, natomiast w ZG Julia dopiero w 1999 roku. Następnie dokonano likwidacji szybów, m.in. znajdującego się w budowie szybu Kopernik, który miał być zwieńczeniem modernizacji zakładów górniczych w Wałbrzychu, zapoczątkowanej w latach 80.

Tereny przemysłowe kopalni węgla kamiennego Julia (byłej kopalni Thorez) przejęły władze miasta, tworząc w tym obrębie Muzeum Przemysłu i Techniki. Z kolei obiekty utrzymywane i zarządzane przez zakłady górnicze, tj. szpitale, ośrodki zdrowia, szkoły, przedszkola oraz żłobki zostały przekazane władzom Wałbrzycha i Boguszcza-Gorce. Zasoby mieszkaniowe należące do kopalń zlokalizowane były na terenie miast Wałbrzycha, Boguszcza-Gorce, Szczawna-Zdroju i Mieroszowa. Przekazano je powołanej do życia Spółce Mieszkaniowej Skarbek. Pozostałe, znaczne obszary i urządzenia górnicze, zostały sprzedane lub przekazane jako aporty rzeczowe podmiotom gospodarczym, powstałym na miejscu kopalń.

W procesie reorganizacji struktury gospodarczej regionu wałbrzyskiego kluczową rolę odegrała restrukturyzacja zatrudnienia. Wraz z podjęciem decyzji o likwidacji kopalń systematycznie redukowano miejsca pracy w zakładach górniczych (tab. 2). Stosowano wówczas następujące ścieżki zwolnień pracowników: ubytki naturalne, tzw. osłony socjalne, czyli urlopy górnicze, zasiłki socjalne, jednorazowe odprawy pieniężne, a także przejście do nowych podmiotów gospodarczych lub zwolnienia na własną prośbę. W procesie likwidacyjnym zarządy kopalń nie stosowały zwolnień grupowych.

Tab. 2. Stan zatrudnienia od rozpoczęcia likwidacji wałbrzyskich kopalń do dnia ich połączenia w przedsiębiorstwo WKWK.
Źródło: Plonka i in. (1999).

Kopalnie	Rok			
	1990	1991	1992	1993
Wałbrzych	4 398	3 554	2 949	2 419
Victoria	4 925	4 174	3 477	2 833
Thorez	3 651	3 188	2 639	2 308
Razem	12 974	10 916	9 065	7 560

Połączenie wałbrzyskich kopalń miało przyspieszyć likwidację zakładów górniczych, spadek zatrudnienia, minimalizację przepływu pracowników między kopalniami oraz zmniejszenie środków finansowych przeznaczonych na restrukturyzację Dolnośląskiego Zagłębia Węgla Kamiennego. Działania WKWK zaowocowały redukcją zatrudnienia w 1999 roku do 187 osób pracujących w wałbrzyskich zakładach górniczych oraz obniżeniem dotacji przeznaczonych z budżetu państwa na likwidację do 30 mln zł w 1998 roku. Dla porównania w latach 1994–1997 dotacje państwa sięgały ponad 70 mln zł rocznie. Kopalnie czerpały również zyski ze sprzedaży węgla kamiennego (do 1996 roku), a następnie ze zbywania majątku.

Równolegle z tworzeniem pierwszych założeń restrukturyzacji Zagłębia Węglowego powstał zamiar skorzystania z zagranicznych sposobów reorganizacji struktury gospodarczej. Jak podają R. Burdek i J. Zasuń (1996), od 1990 roku w wyniku działań polskiego rządu *rozpoczął się udział misji francuskiej w przeobrażeniach gospodarki polskiej, ze szczególnym uwzględnieniem restrukturyzacji regionu wałbrzyskiego* (s. 11). Początkowo eksperci z Francji ustalili następujące kierunki swoich działań opartych na dotychczasowych doświadczeniach: nawiązanie długofalowej współpracy przy określaniu strategii przeprowadzenia restrukturyzacji przemysłu w Polsce, a także udzielenie pomocy polskim władzom przy sporządzaniu programów restrukturyzacyjnych dla poszczególnych obszarów. W 1991 roku Francuzi opracowali pierwszą koncepcję likwidacji zakładów górniczych i rekultywacji Dolnośląskiego Zagłębia Węgla Kamiennego. Strona polska przychylnie przyjęła koncepcję, zezwalając francuskim ekspertom na przeprowadzenie dalszych badań. Efektem działalności misji francuskiej było przedstawienie jeszcze w 1991 roku propozycji zmian z zakresu m.in. telekomunikacji, szkolnictwa, hotelarstwa i turystyki, ochrony środowiska oraz górnictwa. Do najważniejszych, spośród proponowanych rozwiązań, należy zaliczyć koncepcję przekształceń polskiego szkolnictwa, w tym zawodowego oraz projekt Antracyt, który zakładał wydłużenie czasu eksploatacji antracytu do kilku lat na terenie Wałbrzyskiego Zagłębia Węglowego w celu złagodzenia przewidywanych negatywnych społecznych skutków restrukturyzacji lokalnego przemysłu. Uczestnicy misji francuskiej zwrócili uwagę na szereg zagadnień, którymi nie zajmowała się strona polska, tj. powołanie specjalnego funduszu w celu ożywienia gospodarczego ówczesnego województwa wałbrzyskiego, kumulowanie środków finansowych, na likwidację zakładów górniczych oraz przyciąganie nowych inwestorów poprzez stosowanie ulg podatkowych i prawnych. Polski rząd uznał wówczas propozycje Francuzów za zbyt radykalne,

co przyczyniło się do zaniechania współpracy. Już na początku 1992 roku oba państwa zdecydowały o zakończeniu misji francuskiej. R. Burdek i J. Zasuń (1996) zwracają uwagę na dwa zasadnicze czynniki decydujące o niepowodzeniu misji, takie jak: widoczne rozbieżności w prawie polskim i francuskim oraz *brak wiedzy francuskiej o możliwościach i zamiarach rządu polskiego w zakresie bezpośredniego i pośredniego wsparcia przez budżet restrukturyzacji województwa wałbrzyskiego* (s. 12).

Polska gospodarka w początkowych latach funkcjonowania nowego systemu politycznego nie była przygotowana do realizacji francuskich propozycji. Dopiero w drugiej połowie lat 90. wykorzystano część proponowanych przez Francuzów rozwiązań. W celu złagodzenia społecznych konsekwencji restrukturyzacji regionu wałbrzyskiego wprowadzono wydłużenie wydobywania węgla kamiennego w zakładach górniczych oraz utworzono w 1997 roku Wałbrzyską Specjalną Strefę Ekonomiczną Invest-Park, by przyciągnąć krajowych i zagranicznych inwestorów. Zatem misja francuska, choć szybko zakończona, odegrała dość istotną rolę w końcowej fazie restrukturyzacji zagłębia.

5. Wnioski

Działania w zakresie restrukturyzacji regionu wałbrzyskiego zostały ograniczone do zamknięcia kopalń, czyli zakończenia wydobywania węgla kamiennego, redukcji zatrudnienia i odsprzedaży majątku zakładowego. W początkowym stadium reorganizacji struktury gospodarczej analizowanego obszaru odrzucono pomoc francuskich ekspertów. Tak ogromny proces likwidacji zakładów górniczych był przeprowadzany w Polsce po raz pierwszy i został zrealizowany w krótkim czasie w sposób zbyt powierzchowny, chaotyczny i nie do końca przemyślany. Likwidatorzy wykazali się brakiem wiedzy i doświadczenia w zakresie restrukturyzacji obszaru przemysłowego, o czym świadczy brak wnikliwej analizy uwarunkowań rozwoju gospodarki regionu wałbrzyskiego oraz oceny potencjalnych społecznych, ekonomicznych i gospodarczych konsekwencji likwidacji zakładów górniczych.

Literatura

- Burdek R., Zasuń J., 1996. Restrukturyzacja województwa wałbrzyskiego. W: Rocznik województwa wałbrzyskiego 1994–1995. Wałbrzyskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne, Wałbrzych.
- Ciolek S., 1994. Wybrane obszary problemowe Polski południowo-zachodniej. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Czernicki M., Machnicki M., Wodecki J., 1999. Przebieg procesu likwidacji kopalń węgla kamiennego w latach 1991–1998. Problemy występujące po likwidacji kopalń. W: Doświadczenia z likwidacji zakładów górniczych. Zamek Książ.
- Encyklopedia Geografii, 2006. Wydawnictwo GREG, Kraków.
http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/1A74D3CD.../gor_restr_2704.pdf (data dostępu: 3.10.2014 r.).
- Januszek H., 2003. Przeobrażenia w gospodarce i funkcjonowaniu przedsiębiorstw w Polsce. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Laskowski T., Roga B., 1949. Klasyfikacje naturalnych paliw stałych. Biuletyn Instytutu Paliw Naturalnych nr. 60, Katowice.

- Piątek E., Piątek Z., 1985. Historyczny rozwój dolnośląskiego górnictwa węglowego do 1740 roku. W: Kronika Wałbrzyska. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa/Wrocław.
- Płonka A., Kmak K., Krypel K., Winnicki A., 1999. Przebieg procesu likwidacji wałbrzyskich kopalń. W: Doświadczenia w likwidacji zakładów górniczych, Zamek Książ.
- Projekt programu rządowego Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998–2002, 14 kwietnia 1998 r., Warszawa.
- Skiba L., 1979. Dolnośląskie Zagłębie Węglowe w organizmie gospodarczym PRL. Dolnośląskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa/Wrocław.
- Szewc-Rogalska A., 2004. Efektywność restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw w Polsce. Ujęcie sektorowe. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

The realization and opinion of restructuring of region of Walbrzych

Summary: In the paper discusses the course and opinion of restructuring of region of Walbrzych in years 1989–1999. The causes of restructuring action were presented. The attention was mainly paid to the issues liquidation of mines and employment restructuring. The role of The French Mission in formation of restructuring process in region of Walbrzych was discusses.

Keywords: restructuring, liquidation, mines.

mgr Daria Lorenz
Uniwersytet Wrocławski
Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego
Zakład Zagospodarowania Przestrzennego
ul. Kuźnicza 49-55
50-138 Wrocław
daria.lorenz@interia.pl

Witold Warczewski

Marta Kukula

Instytut Rozwoju Terytorialnego

Rozproszenie zabudowy a polityka przestrzenna gmin we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym¹

Streszczenie: Tematem badań objęto zjawisko rozpraszania zabudowy mieszkaniowej. Podjęto próbę określenia jego skali i skonfrontowania z politykami przestrzennymi kreowanymi przez samorządy lokalne, a zawartymi w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Z uwagi na powiązanie stopnia rozproszenia zabudowy ze wzrostem przyszłych kosztów rozwoju oraz szeroki zakres badań prowadzonych w ostatnim czasie przez Instytut Rozwoju Terytorialnego, analizom poddano najintensywniej rozwijający się rejon województwa dolnośląskiego – Wrocławski Obszar Funkcjonalny (WrOF).

Słowa kluczowe: rozproszenie zabudowy, polityka przestrzenna gmin, rozwój przestrzenny, planowanie przestrzenne, obszar funkcjonalny, Wrocławski Obszar Funkcjonalny.

1. Wstęp

Jednym z głównych problemów współczesnego rozwoju przestrzennego jest rozpraszanie zabudowy, które powoduje powstawanie wielu negatywnych zjawisk (Warczewska, Przybyła 2012). Najważniejsze z nich to: zwiększone koszty realizacji i utrzymania infrastruktury technicznej i drogowej, ograniczona dostępność komunikacyjna, chaos przestrzenny, trudności w identyfikacji przestrzeni, duże utrudnienia i ograniczenia w racjonalnym planowaniu rozwoju przestrzennego na poziomie lokalnym i ponadlokalnym oraz wynikające z tego straty w środowisku.

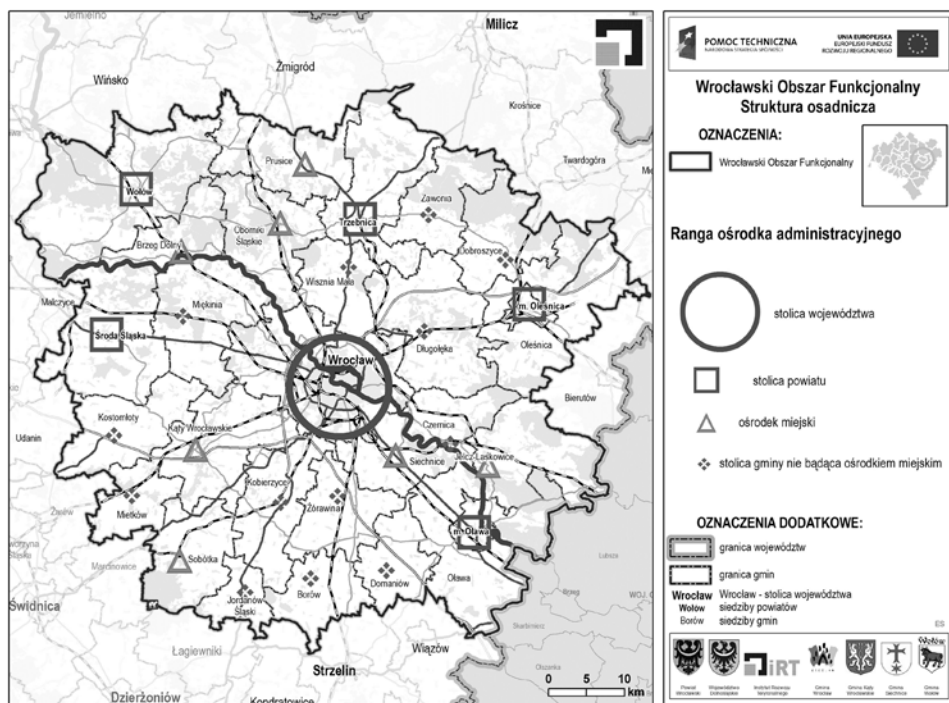
Dlatego coraz więcej pojawia się badań obejmujących swoim zakresem tematykę kosztów związanych z planowaniem miejscowym (Kowalewski i in. 2013). Szczególnie analizowane są powiązania pomiędzy wielkością przeznaczanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powierzchni pod rozwój nowej zabudowy a potencjalnymi kosztami takiego rozwoju, w tym wykupu nieruchomości lub uzbrajania nowych terenów. Większość z tych badań opartych jest o dane statystyczne gromadzone i udostępniane przez GUS. Zauważyć należy, że nie pozwalają one na uzyskanie bardziej szczegółowych, a tym samym ciekawszych i wiarygodnych wyników. Dlatego postanowiono, że analizy

¹ W niniejszym opracowaniu wykorzystano wyniki prac wykonanych przez Instytut Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu w ramach projektu *Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym*, częściowo sfinansowanego przez Unię Europejską ze środków programu operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013.

dotyczące rozproszenia zabudowy oraz zakres planowanego rozwoju przestrzennego opierać się będą o faktyczne dane przestrzenne.

Rozpoznanie skali tego zjawiska na danym obszarze oraz jego identyfikacja przestrzenna są bardzo istotne z punktu widzenia zarządzania rozwojem przestrzennym, zarówno na poziomie lokalnym, jak i ponadlokalnym (ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Ustalenie rejonów, w których zjawisko to jest nasilone oraz skonfrontowanie go z polityką rozwoju przestrzennego, prowadzoną przez władze lokalne, może w przyszłości pomóc w ograniczaniu jego skali i przyczynić się do poprawy jakości przestrzeni. Uzyskana ocena jakości prowadzonej przez gminy polityki przestrzennej powinna pozwolić na skuteczniejszą i bardziej realną weryfikację składanych przez gminy wniosków o przyznanie dotacji ze środków zewnętrznych na realizację zadań publicznych. W konsekwencji – wykorzystanie przy weryfikacji wniosków gminnych takiej informacji – docelowo skutkować powinno bardziej wydajnym wykorzystaniem dotacji.

Aspekt przestrzenny analiz pozwala na odniesienie do konkretnych rejonów WroF, do identyfikowalnych obszarów. Poza ustaleniem rozmiarów powierzchni wskazywanych w studiach gmin pod rozwój nowej zabudowy mieszkaniowej, przedmiotem analizy było także określenie wielkości terenów niezagospodarowanych, zlokalizowanych pomiędzy istniejącą zabudową mieszkaniową. Dokonano również powiązania przestrzennego pomiędzy planowanymi terenami a obszarami niezagospodarowanymi. Ponadto ustalono stopień planowanego wykorzystania istniejących zasobów przestrzennych oraz wielkość potencjalnych rezerw terenowych w odniesieniu do bieżącego poziomu dynamiki rozwoju.



Ryc. 1. Struktura osadnicza Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego.

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie zapisów zawartych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, przy szczególnym zwróceniu uwagi na wytyczne dotyczące planowanych terenów inwestycyjnych (tj. terenów mieszkaniowych, usługowych i aktywności gospodarczej), wskazano także tło polityki przestrzennej gmin w odniesieniu do planowania rozwoju terenów mieszkaniowych. Obszary, na których następuje najintensywniejszy rozwój, są najbardziej narażone na realizację zabudowy w rozproszeniu i negatywne skutki tego zjawiska (Bański 2008).

Badaniami został objęty teren Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego, którego granice określono w ramach projektu *Studium spójności funkcjonalnej we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym* częściowo sfinansowanego przez Unię Europejską ze środków programu operacyjnego Pomoc Techniczna 2007–2013. W ramach tego projektu, w oparciu o mierniki strukturalne oraz zależności funkcjonalno-przestrzenne, ustalono zasięg oddziaływania Wrocławia na tereny przyległe. Przyjęte wartości progowe rozpatrywanych mierników w stopniu wysokim i bardzo wysokim spełniło 27 gmin, które uwzględniono w badaniach nad rozpraszaniem zabudowy mieszkaniowej (ryc. 1).

2. Analiza zapisu polityk rozwoju przestrzennego gmin

Na podstawie obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin wykonano analizę polityk rozwoju przestrzennego gmin wchodzących w skład WrOF. W badaniach tych nie uwzględniono Wrocławia z powodu odmiennej techniki sporządzenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia* oraz sposobu zapisu jego ustaleń. W tym dokumencie zamiast kategorii przeznaczeń terenów jako podstawowej jednostki identyfikacji przestrzennej przyjęto wielowymiarowy zespół urbanistyczny.

Podstawą do analiz kierunków polityki przestrzennej gmin były zapisy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (suikzpg). Oprócz analizy treści studiów badaniem objęto część graficzną tych dokumentów, w zakresie ustaleń odnoszących się do kierunków rozwoju przestrzennego. Ustalenia graficzne studiów zostały przekształcone na grafikę wektorową umiejscowioną w odpowiednim odniesieniu przestrzennym wraz z nadaniem jej atrybutów pozwalających na identyfikację głównych kierunków rozwoju przestrzennego. Z uwagi na brak przepisów dotyczących zakresu sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i związaną z tym dużą swobodą w zakresie sposobu wyznaczania kierunków rozwoju przestrzennego, niezbędna była kategoryzacja przeznaczeń. W efekcie wyodrębniono siedem podstawowych rodzajów przeznaczeń terenu.

1. M – zabudowa mieszkaniowa, mieszkaniowo-usługowa i zagrodowa. Grupę tworzą również wszystkie kategorie przeznaczeń terenu, na których dopuszczono funkcję mieszkaniową i zagrodową, a także w połączeniu z usługami i aktywnością gospodarczą.
2. AG – aktywność gospodarcza. Kategoria obejmuje tereny przemysłowe, składowe, magazynowe itp., w niektórych gminach również usługi.
3. U – usługi (w tym sport i rekreacja). Kategoria odnosi się do wszystkich rodzajów usług z wyjątkiem tych, które towarzyszą zabudowie mieszkaniowej lub aktywności gospodarczej.

4. R – rolnictwo i obsługa rolnictwa. Kategoria charakteryzuje głównie grunty orne, łąki i pastwiska, a także sady, tereny gospodarstw rolnych (bez oznaczonych jako zabudowa zagrodowa), ogrodniczych, rybackich i leśnych, a ponadto tereny, na których dopuszczono lokalizację elektrowni wiatrowych.
5. W – wody powierzchniowe. Grupa obejmuje, niezależnie od pełnionej funkcji, wody stojące i płynące.
6. Z – lasy, zieleni urządzona i nieurządzona. Grupę tworzą tereny zieleni, w tym lasy, parki, cmentarze, ogrody działkowe, jak również tereny podmokłe oraz zalewowe.
7. I – tereny pozostałe, czyli tereny komunikacyjne oraz związane z obsługą komunikacji, tereny infrastruktury technicznej, zamknięte oraz górnicze.

W wyniku przeprowadzonych analiz uzyskano dane dotyczące wielkości powierzchni przypisanych powyższym kategoriom oraz udziału planowanych kierunków rozwoju w powierzchni poszczególnych gmin. Należy przy tym nadmienić, że tereny oznaczone w studiach gmin, wskazane w kierunkach rozwoju, obejmują swoim zasięgiem również tereny już dziś zainwestowane.

Spośród terenów inwestycyjnych najwięcej przestrzeni na obszarze WrOF gminy przeznaczają pod rozwój mieszkalnictwa – średnio 14,6% powierzchni gminy. Najmniej tego rodzaju zagospodarowania planuje się w gminie Mietków (5,2%), a najwięcej w gminie miejskiej Oleśnica (31,7%) (tab. 1).

Tab. 1. Udziały powierzchni poszczególnych kategorii zagospodarowania wyznaczonych w studiach gmin.

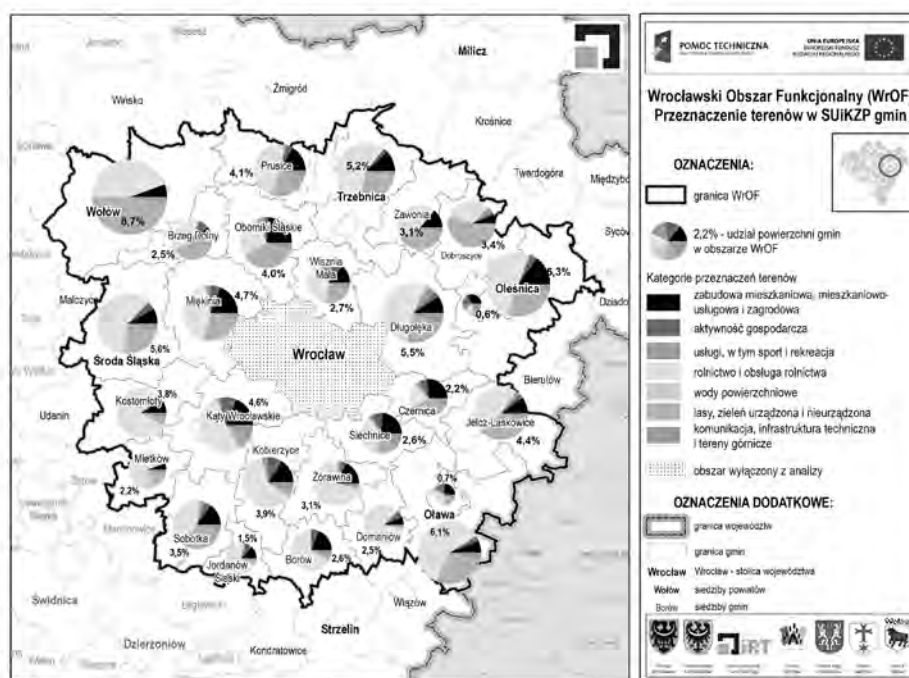
Źródło: opracowanie własne.

Nazwa gminy	Udziały powierzchni poszczególnych kategorii zagospodarowania wyznaczonych w studiach gmin, w procentach.							
	M tereny miesz- kani- owe	AG tereny aktyw- ności gospo- darczej	U tereny usług	R tereny rolnicze	W tereny wód	Z tereny lasów i zieleni	I tereny pozo- stałe	MAGU tereny inwesty- cyjne razem
Borów	19,2	6,7	0,0	65,3	0,0	5,2	3,6	25,9
Brzeg Dolny	10,6	7,9	1,9	37,4	2,3	36,4	3,6	20,4
Czernica	26,3	6,9	4,1	19,2	2,4	34,8	6,3	37,3
Długoleka	9,2	3,1	5,2	53,3	1,0	22,4	5,8	17,5
Dobroszyce	6,0	2,0	4,3	32,6	0,9	54,0	0,3	12,3
Domaniów	6,3	6,0	0,4	83,8	0,0	0,9	2,6	12,7
Jelcz-Laskowice	9,9	2,6	2,9	45,7	1,0	34,4	3,4	15,4
Jordanów Śląski	13,2	6,9	2,0	70,2	1,1	5,0	1,7	22,0
Kąty Wrocławskie	18,6	9,8	1,4	53,0	0,7	8,4	8,1	29,8
Kobierzyce	15,6	9,9	3,6	60,7	0,3	4,9	5,2	29,0
Kostomłoty	8,6	1,7	1,7	79,2	0,4	5,0	3,0	12,0
miasto Oleśnica	31,7	16,7	13,6	14,8	1,2	9,7	12,4	62,0
miasto Oława	24,2	15,3	3,2	28,6	4,5	14,9	9,4	42,7
Mietków	5,2	0,8	1,6	64,4	11,5	12,4	4,1	7,6

Nazwa gminy	Udziały powierzchni poszczególnych kategorii zagospodarowania wyznaczonych w studiach gmin, w procentach.							
	M tereny miesz- kani- owe	AG tereny aktyw- ności gospo- darczej	U tereny usług	R tereny rolnicze	W tereny wód	Z tereny lasów i zieleni	I tereny pozo- stałe	MAGU tereny inwesty- cyjne razem
Miękinia	18,9	6,0	2,8	42,4	2,0	24,2	3,8	27,7
Oborniki Śląskie	23,8	2,3	4,8	26,9	1,1	36,7	4,3	31,0
Oleśnica	14,9	3,8	0,7	49,6	1,7	25,7	3,5	19,4
Oława	6,0	2,7	0,4	58,5	0,8	27,8	3,8	9,1
Prusice	16,8	3,5	1,7	46,3	2,6	25,6	3,4	22,1
Siechnice	24,4	8,7	2,1	33,2	3,2	16,8	11,8	35,1
Sobótka	15,1	4,2	3,7	41,5	0,4	31,1	4,2	22,9
Środa Śląska	8,2	3,7	1,1	58,5	1,9	23,0	3,2	13,0
Trzebnica	11,6	2,6	0,4	57,0	0,3	26,1	2,0	14,6
Wisznia Mała	14,1	8,1	9,7	39,2	1,3	21,5	6,1	31,9
Wołów	5,5	0,5	1,0	42,9	1,5	46,0	2,7	6,9
Zawonia	14,0	0,8	0,6	42,1	0,9	39,7	2,0	15,4
Żórawina	17,8	3,1	2,4	72,3	0,3	1,7	2,4	23,3

Pod rozwój aktywności gospodarczej przeznaczono średnio 5,4% powierzchni gminy. Najmniej takich obszarów wyznaczono dla terenów gminy Wołów (0,5%), a najwięcej – w gminie miejskiej Oleśnica (16,7%). Tereny przeznaczane pod rozwój usług zajmują w studiach średnio 2,9% powierzchni gminy. Minimalną powierzchnię terenów usługowych zapisano w studium gminy wiejskiej Oława (0,4%), natomiast maksymalną – w gminie miejskiej Oleśnica (13,2%). Tereny przeznaczone pod rolnictwo oraz jego obsługę zajmują największy udział powierzchni spośród wszystkich kategorii przeznaczeń – stanowią średnio 48,8% powierzchni gmin. Rolniczy kierunek rozwoju najsłabiej wskazywany jest w zapisach zawartych w studium gminy miejskiej Oleśnica (14,7%), a najsilniej – w studium gminy Domaniów (83,8%). Tereny zieleni oznaczone symbolem Z średnio zajmują w analizowanych studiach gmin 22% ich powierzchni, przy czym zgodnie z uwarunkowaniami przyrodniczymi najczęściej tego typu terenów wskazano w studium gminy Dobroszyce (54,0%), natomiast najmniej – w gminie Domaniów (0,7%). Pozostałe kierunki rozwoju sklasyfikowane jako *inne* oznaczone symbolem I, średnio zajmują 4,8% powierzchni. Najwięcej powierzchni w tym zakresie przeznaczyła gmina miejska Oleśnica (12,6%), zaś najmniej – gmina Dobroszyce (0,3%) (ryc. 2).

Istotne w badaniach nad rozpraszaniem zabudowy jest określenie skali udziału całości terenów przeznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin pod zainwestowanie. Za tereny inwestycyjne uznano obszary zaliczone do kategorii przeznaczeń terenów oznaczonych symbolami M (tereny mieszkaniowe), AG (aktywności gospodarczej) i U (usługowe). Pod powyższe rodzaje zagospodarowania w gminach WrOF przeznaczono w studiach średnio 22,9% powierzchni. Najmniej terenów pod inwestycje przeznaczono w gminach: Wołów (6,9%), Mietków (7,6%) oraz Oława (9,1%), a najwięcej w gminach miejskich Oleśnica (62,0%) i Oława (42,7%) oraz gminach Czernica (37,3%), Siechnice (35,1%), Wisznia Mała (31,9%) oraz Oborniki Śląskie (31,0%).



Ryc. 2. Udziały powierzchni poszczególnych kategorii zagospodarowania wyznaczonych w studiach gmin.

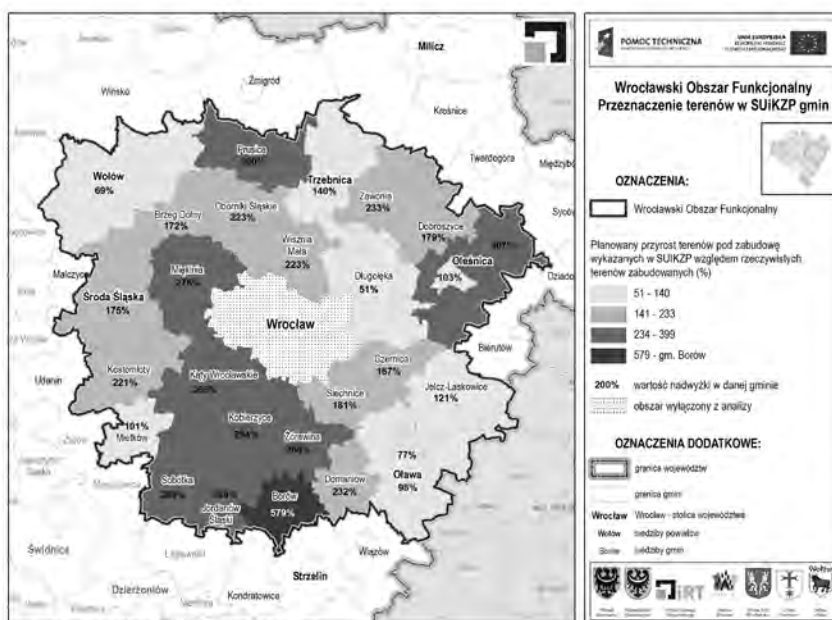
Źródło: opracowanie własne.

Dla poszczególnych gmin w trakcie badań ustalono także wskaźnik powierzchni terenów planowanych do objęcia inwestycjami przypadających na jednego mieszkańca. Pod tym względem wyróżniają się gminy: Borów (4 830 m²), Jordanów Śląski (3 945 m²), Prusice (3 724 m²) oraz gmina wiejska Oleśnica (3 696 m²). Natomiast najmniejsze wartości tego wskaźnika odnotowano w gminach miejskich – Oleśnicy (348 m²) oraz Oławie (362 m²). Jak można zauważyć, różnice w tej mierze są znaczące – ponad dziesięciokrotne. Niezrozumiałe jest podejście tych gmin, które przy niewielkiej dynamice dotychczasowego rozwoju, posiadające nieznaczny potencjał oraz niebędące atrakcyjnymi inwestycyjnie, planują swój rozwój w sposób dość swobodny, nieproporcjonalny, nieoszczędny i chyba nieskoordynowany. Gminy takie przeznaczają pod rozwój nowego zagospodarowania podobny obszar, jak gminy posiadające znacznie większy potencjał rozwojowy i atrakcyjność inwestycyjną.

Analiza struktury terenów określonych jako inwestycyjne wskazuje na przeważający udział tych, które przeznaczane są pod rozwój mieszkalnictwa. Pod zabudowę mieszkaniową przeznaczono średnio w gminach WrOF 65,5% terenów planowanych pod zainwestowanie. Największy udział tego rodzaju zagospodarowania na obszarach inwestycyjnych ustalono dla obszaru gmin: Zawonia (91,2%), Trzebnica (79,6%), Wołów (78,8%), Oborniki Śląskie (76,9%), Oleśnica (76,9%), Żórawina (76,6%) oraz Prusice (76,3%). Mniej niż połowę powierzchni przeznaczonych pod mieszkalnictwo wśród wszystkich terenów inwestycyjnych wskazano w studiach gmin: Wisznia Mała (44,1%), Dobroszyce (48,9%), Domaniów (49,7%).

Jednym z elementów pozwalającym ocenić realność polityk odnoszących się do rozwoju przestrzennego, a zapisanych w studiach gmin, jest również porównanie wielkości powierzchni terenów planowanych pod inwestycje z powierzchnią do tej pory zainwestowaną.

Otrzymane w ten sposób wskaźniki umożliwiają określenie potencjalnego wpływu tychże polityk na przyszłe, ewentualne rozpraszanie zabudowy. Wielkość powierzchni zajętej przez istniejącą zabudowę określono na podstawie danych z wektorowej mapy Bazy Danych Obiektów Topograficznych (BDOT), tworzonej dla terenu WrOF w okresie 2009–2011 r. Uzyskane w ten sposób dane wskazują na znaczącą przewagę wielkości planowanych terenów inwestycyjnych nad już zabudowanymi. Badanie gminy w studiach przewidywały przyrost terenów zagospodarowanych średnio o ponad 200%. Najwyższe pod tym kątem dysproporcje odnotowano dla gmin Borów (przyrost terenów o 579%), Jordanów Śląski (przyrost o 399%), Prusice (przyrost o 360%) oraz Oleśnica (przyrost o 307%). Najmniejsze różnice pomiędzy wielkością terenów zabudowanych a zainwestowanych (zwiększenie o mniej niż 100%) wystąpiły w studiach gmin: Długołęka (zwiększenie o 50%), Wołów (zwiększenie o 69%), gminie miejskiej Oława (zwiększenie o 77%) oraz gminie wiejskiej Oława (zwiększenie o 98%).



Ryc. 3. Planowany przyrost terenów pod zabudowę wykazanych w studiach gmin względem rzeczywistych terenów zabudowanych (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów własnych oraz danych BDOT.

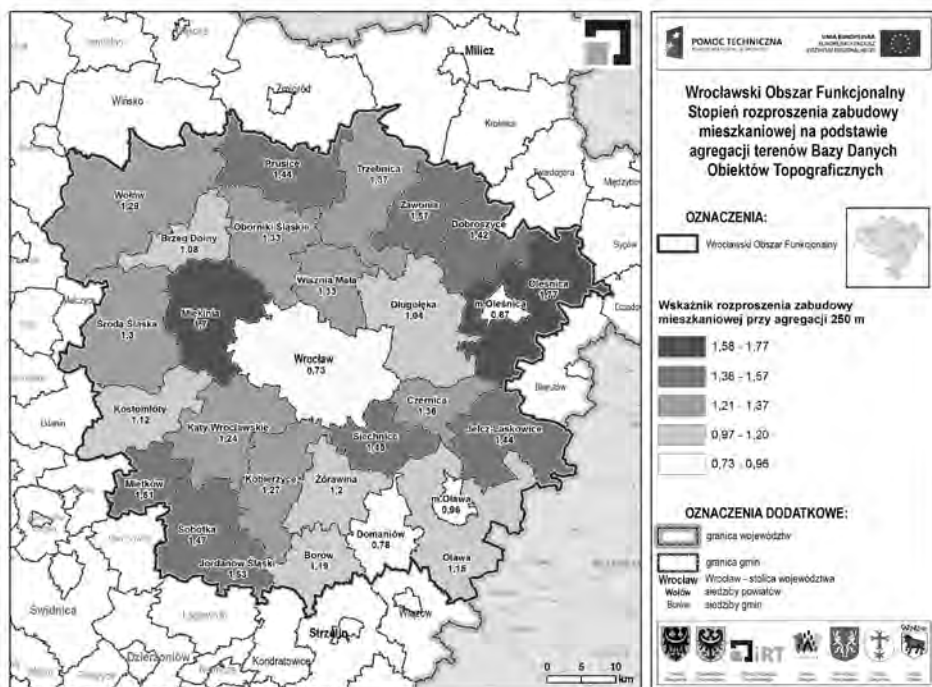
Analogiczne porównanie wykonano dla zabudowy mieszkaniowej jako kategorii dominującej na terenach inwestycyjnych. Wykazało ono, że w studiach gmin wchodzących w skład WrOF założono zwiększenie powierzchni przeznaczonej pod funkcje mieszkaniowe średnio o prawie 380%. Szczegółowa analiza wykazała, że największe przyrosty tych terenów planowane są w obrębie gmin: Borów (1018%), Prusice (715%), Oleśnica (604%), Zawonia (565%), Jordanów Śląski (556%), Żórawina (534%) i Sobótka (511%). Najmniej terenów związanych z mieszkalnictwem (poniżej 100%) zaproponowano w gminie Długołęka (wzrost o 75%). Natomiast poniżej 200% – w gminie miejskiej Oława (159%) i Oleśnica (164%) oraz gminie wiejskiej Oława (196%).

3. Analiza rozproszenia zabudowy

W celu określenia ciągłości przestrzennej obszarów zabudowy mieszkaniowej przeprowadzono szereg analiz przestrzennych, opartych o dane Bazy Danych Obiektów Topograficznych (w skali 1:10 000). Aby ustalić wielkość i rozmieszczenie terenów, na których występuje brak rozproszenia przestrzennego zabudowy mieszkaniowej, przeprowadzono agregację tych terenów. Dla agregacji ustalono parametr 250 m, co oznacza, że połączono ze sobą przestrzennie tereny zabudowy mieszkaniowej oddalone od siebie nie więcej niż 250 m. Z takich zsumowanych terenów odjęto tereny pozostałych rodzajów zabudowy (produkcyjnej, usługowej itp.) oraz zieleni urządzonej. Uzyskano w ten sposób dane dotyczące powierzchni gruntów niezagospodarowanych, znajdujących się pomiędzy terenami istniejącej zabudowy mieszkaniowej.

Następnie ustalono wskaźnik R_z rozproszenia zabudowy mieszkaniowej dla gmin oraz obrębów. Sumę powierzchni terenów niezagospodarowanych, znajdujących się pomiędzy istniejącą zabudową mieszkaniową, podzielono przez sumę powierzchni terenów istniejącej zabudowy mieszkaniowej na danym obszarze (gminie lub obrębie).

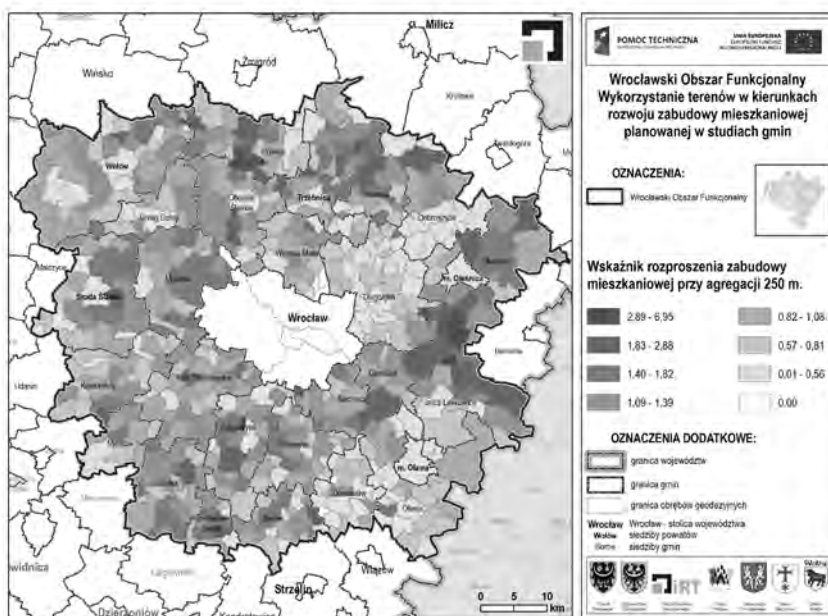
Pod względem rozproszenia terenów zabudowy mieszkaniowej negatywnie wyróżnia się gmina wiejska Oleśnica ($R_z=1,77$) i gmina Miękinia ($R_z=1,70$) oraz gminy Zawonia ($R_z=1,57$), Jordanów Śląski ($R_z=1,53$) i Mietków ($R_z=1,51$), gdzie powierzchnia terenów niezagospodarowanych, leżących pomiędzy zabudową mieszkaniową, jest co najmniej o 50% większa od powierzchni zabudowy mieszkaniowej (ryc. 4).



Ryc. 4. Wskaźnik rozproszenia zabudowy mieszkaniowej R_z dla gmin WrOF.
Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów własnych oraz danych BDOT.

Wśród obrębów największym stopniem rozproszenia charakteryzują się Piszkwawa w gminie wiejskiej Oleśnica ($R_z=6,95$) oraz Radomierzyce w gminie Siechnice ($R_z=4,10$) (ryc. 5). Na terenie całego WrOF łącznie 24 obręby spośród 623 cechują się wskaźnikiem powyżej 2,0. Najwięcej z nich znajduje się na terenie gminy wiejskiej Oleśnica (5), gminy Prusice (4) oraz gminy Jelcz-Laskowice (3). Gmina Trzebnica (23), gmina wiejska Oleśnica (20) oraz Wołów (20) to obszary z największą liczbą obrębów, w których wielkość terenów niezagospodarowanych jest ponad dwukrotnie większa od powierzchni terenów zabudowy mieszkaniowej. Na terenie całego WrOF 45,3% obrębów ma taką charakterystykę.

Najmniejsze rozproszenie występuje w gminie miejskiej Oleśnica ($R_z=0,44$), gminie Długołęka ($R_z=0,47$) oraz na terenie gminy miejskiej Oława ($R_z=0,54$), gminie Domaniów i gminie Dobroszyce ($R_z=0,58$). Natomiast najwięcej obrębów o udziale terenów niezagospodarowanych do powierzchni terenów zabudowy mieszkaniowej występuje na obszarze gmin Długołęka (21), Domaniów (11), Dobroszyce (9) oraz gminy wiejskiej Oława (9) (ryc. 5).



Ryc. 5. Wskaźnik rozproszenia zabudowy mieszkaniowej R_z dla obrębów geodezyjnych WrOF.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów własnych oraz danych BDOT.

Pojęcie rozpraszania zabudowy wiąże się nie tylko z ograniczaniem wykorzystania luk istniejących pomiędzy zabudową, lecz także z wyznaczaniem zbyt dużych obszarów pod nową zabudowę. Niestety, obecne planowanie rozwoju nowej zabudowy w większości przypadków nie opiera się o żadne wskaźniki, nie nawiązuje do lokalnej sytuacji i nie uwzględnia miejscowych trendów rozwoju. Skutkuje to tym, że gminy w dokumentach kierunkowych (studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) przeznaczają pod rozwój zdecydowany nadmiar terenów, co w konsekwencji prowadzi

do swobodnego gospodarowania przestrzenią na dużych obszarach i doprowadza do rozproszonej zabudowy. Dlatego wcześniej przytoczone wyniki, dotyczące zwiększenia powierzchni przeznaczonej w studiach gminnych pod funkcje mieszkaniowe, w niniejszym opracowaniu uszczegółowiono poprzez ustalenie wielkości wskaźników dla poszczególnych obrębów oraz odniesiono je do rzeczywistych powierzchni terenów mieszkaniowych. W tym celu zostały obliczone proporcje pomiędzy rzeczywistą powierzchnią terenów pokrytych zabudową mieszkaniową a powierzchnią jeszcze niezagospodarowanych, a przewidzianych w studiach gmin pod rozwój zabudowy mieszkaniowej – M_r .

Rozmach planistyczny dla niektórych obszarów jest niepokojący, ponieważ może negatywnie wpływać na i tak już niekorzystną sytuację w zakresie rozproszenia zabudowy. Na terenie 45 obrębów WrOF (7,2%) powierzchnia wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego terenów pod przyszły rozwój zabudowy mieszkaniowej jest ponad dziesięciokrotnie większa od powierzchni istniejącej zabudowy mieszkaniowej. Dominuje pod tym względem gmina Borów, gdzie takich obrębów jest aż 14. Na terenie tej gminy znajdują się trzy obręby, w granicach których zaplanowano proporcjonalnie najwięcej terenów pod nową zabudowę mieszkaniową – Borek Strzeliński ($M_r=66,1$), Boguszyce ($M_r=66,1$) i Michałowice ($M_r=49,0$).

Tylko dla 137 obrębów (22,0%) wskaźnik M_r nie przekracza wartości 2,0. To oznacza, że pod nową zabudowę mieszkaniową wyznaczono tereny o powierzchni mniejszej niż dwukrotna powierzchnia już istniejącej zabudowy.

Dodatkowo, w celu zweryfikowania jakości prowadzonej przez gminy polityki przestrzennej, został zbadany stopień uwzględnienia niezagospodarowanej przestrzeni w obszarach wyznaczonych pod rozwój zabudowy mieszkaniowej. Przez nałożenie przestrzenne ustalono, jaka część tej przestrzeni pokrywa się z zasięgiem terenów planowanych pod nową zabudowę mieszkaniową w studiach gminnych. Poziom uwzględnienia tej niezagospodarowanej przestrzeni w planowaniu nowych terenów inwestycyjnych jest zróżnicowany. Przy planowaniu rozwoju na obszarze WrOF (poza Wrocławiem) przestrzenie tego rodzaju są wykorzystywane średnio w 88,8%. Prawie połowa gmin (48,1%) wskazuje te niezagospodarowane tereny znajdujące się pomiędzy istniejącą zabudową w ponad 90,0%. W największym stopniu tereny te są uwzględnione w studiach gmin Siechnice (97,9%), Czernica (96,1%) oraz gminie miejskiej Oleśnica (97,6%). Jednak 5 spośród 27 gmin wykorzystuje te obszary na poziomie poniżej 80,0%. Najsłabiej są one uwzględnione w studiach gmin Dobroszyce (66,3%) oraz Długołęka (58,7%).

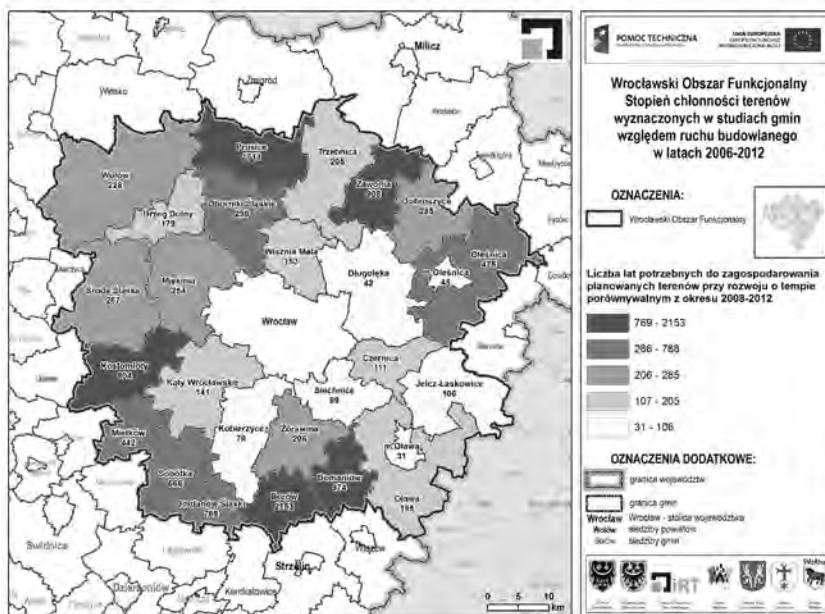
Jeżeli spojrzymy na bezwzględne wartości powierzchni tych niezagospodarowanych gruntów (niewykorzystanych pod dalszy rozwój), to ponownie negatywnie wyróżnia się gmina Długołęka, gdzie nie uwzględniono 400 ha takich obszarów oraz gmina Wołów (149 ha). Należy przy tym zaznaczyć, że gmina Długołęka przeznacza w studium pod rozwój nowej zabudowy łącznie prawie 1 193 ha, natomiast gmina Wołów 1 326 ha.

Aby ustalić realność przyjmowanych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin rozwiązań oraz ich zasadność w stosunku do autentycznych potrzeb, zostały porównane wielkości gruntów przeznaczonych pod rozwój nowej zabudowy z dotychczasowym tempem rozwoju na poszczególnych obszarach. Badania oparto o informacje z Bazy Danych Lokalnych (prowadzonej przez GUS) oraz udostępnione przez Powiatowy Zakład Katastralny we Wrocławiu. Na podstawie danych dotyczących

odbioru mieszkań w latach 2008–2012 oraz zmian w użytkowaniu gruntów odnoszących się do terenów związanych z zabudową mieszkaniową oraz zagrodową, ustalono średnią powierzchnię gruntu przypadającą na jedno odebrane mieszkanie, która wyniosła 711 m².

W dalszej części analizy został określony poziom dynamiki rozwoju w poszczególnych obrębach i średni roczny przyrost liczby mieszkań w okresie 2008–2012. Następnie przemnożono średnią roczną liczbę mieszkań przez średnią powierzchnię gruntów na nie przypadającą. Wynik oznacza średnią powierzchnię gruntów potrzebną corocznie do zaspokojenia potrzeb inwestycyjnych w granicach danego obrębu. Dzieliąc powierzchnię niezagospodarowanych terenów wyznaczonych w studiach gmin pod rozwój zabudowy mieszkaniowej przez realne średnioroczne zapotrzebowanie na taką powierzchnię, uzyskuje się liczbę lat potrzebną do zagospodarowania terenów wyznaczonych w gminnych studiach.

Na terenie WrOF największą *rozrzutnością* przestrzeni charakteryzuje się gmina Borów, gdzie w studium wskazano tereny pod nową zabudowę mieszkaniową mogące zaspokoić potrzeby w tym zakresie przez następne 2 153 lata. W okresie 2008–2012 na terenie gminy Borów oddano do użytku łącznie 57 mieszkań (rocznie średnio 11,4 mieszkań), natomiast tereny wyznaczone w studium gminy mogą pomieścić 24 540 mieszkań. Niewiele lepsza sytuacja jest w gminie Prusice, gdzie władze zaplanowały rozwój zabudowy na terenach, które pozwalają na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gminy na następne 1 713 lat. Niewłaściwie pod tym względem wyznaczone zostały kierunki rozwoju w gminach Domaniów (na 974 lata), Zawonia (na 908 lat) oraz Kostomłoty (na 804 lata). Odpowiednio do dynamiki rozwoju z ostatnich lat zaplanowano rozwój terenów mieszkaniowych jedynie w gminach miejskich Oława (na 31 lat) oraz Oleśnica (na 45 lat), a także w gminach Długołęka (na 42 lata), Siechnice (na 69 lat) i Kobierzyce (na 70 lat) (ryc. 6).

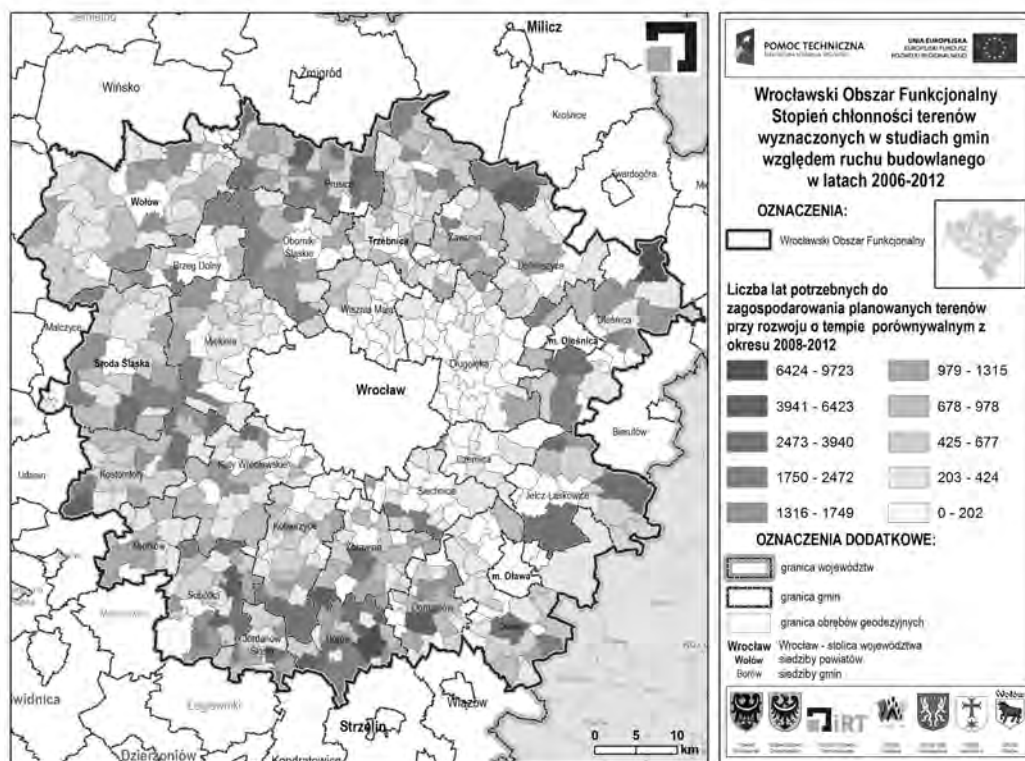


Ryc. 6. Liczba lat potrzebnych do zagospodarowania zaplanowanych pod rozwój terenów mieszkaniowych w studiach gmin WrOF przy analogicznym tempie rozwoju do okresu 2008–2012.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów własnych oraz danych BDOT.

Na obszarze WrOF można zauważyć nieprawidłowość polegającą na tym, że im dalej położone są gminy od Wrocławia, tym nieproporcjonalnie większe do poziomu rozwoju rezerwy terenowe umieszczane są w dokumentach planistycznych pod rozwój nowej zabudowy. Same bezwzględne wielkości powierzchni terenów przeznaczanych pod nową zabudowę mieszkaniową nie decydują o stopniu marnotrawienia w zagospodarowywaniu przestrzeni. Dopiero odniesienie wielkości planowanych pod rozwój terenów do poziomu dynamiki dotychczasowego rozwoju pozwala na ustalenie wielkości rezerw w odniesieniu do zakresu potrzeb lokalnych.

Jeżeli zbliżymy się ze skalą badań do poziomu obrębów, to okaże się, że sytuacja wygląda jeszcze poważniej. Na obszarze prawie połowy obrębów (47,6%) planuje się na dłużej niż kolejnych 500 lat. Na terenie dwóch obrębów wielkość wyznaczonych rezerw terenowych pozwala na realizację nowej zabudowy mieszkaniowej przez następne prawie 10 mileniów. Są to obręb Ostrowina w gminie wiejskiej Oleśnica – 9 723 lata oraz Jelenin w gminie Borów – 9 125 lat (ryc. 7). Ponownie obszary o największej nadwyżce terenów inwestycyjnych dla zabudowy mieszkaniowej zlokalizowane są na obszarach zewnętrznych WrOF. Im dalej od Wrocławia, tym obszarów tego rodzaju jest więcej.



Ryc. 7. Liczba lat potrzebnych do zagospodarowania zaplanowanych pod rozwój terenów mieszkaniowych w studiach gmin WrOF przy analogicznym tempie rozwoju do okresu 2008–2012.

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów własnych oraz danych BDOT.

4. Wnioski

Gminy przy kształtowaniu swoich polityk przestrzennych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przy wyznaczaniu nowych obszarów pod rozwój zabudowy mieszkaniowej, w większości uwzględniają niezagospodarowane przestrzenie położone wewnątrz jednostek, zlokalizowane pomiędzy istniejącą zabudową mieszkaniową. Jednak niektóre z gmin nie uwzględniają tych cennych zasobów w wystarczającym stopniu. Wśród zabudowy jest wiele niezagospodarowanych terenów, które potencjalnie nadają się pod inwestycje. Nie są one mniej atrakcyjne niż otwarte przestrzenie. Warto je wykorzystać ze względu na niższe koszty, są bowiem w znacznym stopniu wyposażone w infrastrukturę techniczną, mają łatwy dostęp do dróg oraz elementów infrastruktury społecznej. Kolejną przesłanką jest wypełnienie obowiązku kreowania ładu przestrzennego (ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) związanego z potrzebą i zasadnością utrzymywania zwartości przestrzennej układów zabudowy.

Można jednak przypuszczać, że brak powściągliwości władz lokalnych przy kształtowaniu polityk rozwoju, polegający na przeznaczaniu bardzo dużych powierzchni pod nową zabudowę mieszkaniową, pomimo uwzględniania przy tym niewykorzystanych terenów przyczyni się w przyszłości do dalszego rozluźniania zabudowy, zamiast do jej koncentracji.

Z przeprowadzonych badań wynika, że poziom dynamiki rozwoju nie ma odzwierciedlenia w dokumentach planistycznych szczebla lokalnego. Rozmiar obszarów przeznaczanych pod nową zabudowę mieszkaniową nie jest skorelowany w żaden sposób z dotychczasowym tempem rozwoju i zakresem potrzeb występujących na danym obszarze.

Władze gminne winny weryfikować swój *rozmach planistyczny* i niejednokrotnie dążyć do ograniczenia wielkości wcześniej wyznaczonych terenów przeznaczonych w studiach gminnych pod rozwój nowej zabudowy. Pozwoliłoby to znacznie obniżyć koszty potencjalnego rozwoju oraz wpłynąć pozytywnie na stan ładu przestrzennego na zarządzanym terenie. Rozwiązaniem tego problemu powinno być wypracowanie standardów i wskaźników racjonalnego zagospodarowania przestrzeni i wprowadzenie ich do systemu prawnego. Co prawda spowodowałoby to w pewnym stopniu ograniczenie władztwa planistycznego gmin (nierzadko samowoli planistycznej), ale narzucenie ustawowego wskaźnika powinno determinować jedynie wielkość nowych terenów inwestycyjnych (w szczególności mieszkaniowych). Wskaźnik taki powinien uwzględniać dane dotyczące wcześniejszej dynamiki rozwoju, dane demograficzne oraz inne parametry pozwalające na określenie rzeczywistych potrzeb rozwojowych. Zastosowanie takiej metody przyczyniłoby się do oszczędniejszego i bardziej racjonalnego gospodarowania cennym zasobem, jakim jest przestrzeń i tym samym do podniesienia poziomu kształtowania rozwoju na szczeblu lokalnym.

Literatura

- Bański J., 2008. Strefa podmiejska – już nie miasto, jeszcze nie wieś. W: Gospodarka przestrzenna w strefie kontinuum miejsko-wiejskiego w Polsce. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń, s. 29–43.
- Baza Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny.
- Baza Danych Obiektów Topograficznych (BDOT). Wojewódzki Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej we Wrocławiu.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2012 r. poz. 647 tekst jednolity ze zmianami.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2013. Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce. URL: 2013.html?file=tl_files/igipz/ZGMiL/news/raport_ekonomiczny_2013/Raport_Ekonomiczny_2013.pdf.
- Warczevska B., Przybyła K., 2012. Implikacje wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w strefie podmiejskiej Wrocławia. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, 02/3, s. 89–100.

Dispersion of building development and spatial policy of municipalities in Wrocław Functional Area

Summary: The research explores the phenomenon of Residential Dispersion. The purpose of this study is to determine its scale and confront the spatial policies created by local authorities in Studies of the Conditions and Directions of the Spatial Management of a Commune. The studies involved most intensively developing area of Lower Silesia – Wrocław Functional Area (WrOF).

Keywords: residential dispersion, local authorities spatial policy, spatial development, spatial planning, functional area, Wrocław Functional Area.

dr inż. Witold Warczewski
mgr Marta Kukula
Instytut Rozwoju Terytorialnego
ul. Świdnicka 12-16
50-068 Wrocław
witold.warczewski@irt.wroc.pl
marta.kukula@irt.wroc.pl

