

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)
Seksja Polska Regional Studies Association



Studia Regionalne i Lokalne

4 (86) 2021



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

REDAKCJA

dr hab. Agnieszka Olechnicka, prof. UW – redaktorka naczelna
dr hab. Mikołaj Herbst, prof. UW – zastępca redaktorki naczelnej
prof. dr hab. Paweł Churski – członek redakcji
prof. dr hab. Tomasz Komornicki – członek redakcji
prof. dr hab. Iwona Sagan – członek redakcji
dr Dorota Celińska-Janowicz – sekretarz redakcji

RADA NAUKOWA

prof. John Bachtler, prof. Roberta Capello, prof. dr hab. Bolesław Domański,
prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak (przewodniczący), dr Olga Mrinska, prof. Andrés
Rodríguez-Pose, prof. James W. Scott, dr hab. Katarzyna Zawalińska, dr Sabine Zillmer

ADRES REDAKCJI

Kwartalnik „Studia Regionalne i Lokalne”
Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich
Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl
www.studreg.uw.edu.pl

© Copyright by Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW
(EUROREG), Warszawa 2021

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.
Zgodnie z wykazem MNiSW liczba punktów za publikację
w „Studiach Regionalnych i Lokalnych” wynosi 40.

e-ISSN 2719-8049
ISSN: 1509-4995

Bieżący numer kwartalnika, jak i numery archiwalne można pobrać bezpłatnie
w wersji elektronicznej ze strony <http://studreg.uw.edu.pl>

Zamówienia na egzemplarze drukowane prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa
tel./faks 22 828 95 63, 22 692 41 18, 22 828 93 91
dział handlowy: jw. w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Stanisław Beczek*)

SPIS TREŚCI

Artykuły

Katarzyna Szmigiel-Rawska, Justyna Ślawska, Sylwia Waruszewska

Identyfikacja gmin zurbanizowanych na podstawie danych przestrzennych	7
Spatial data-driven identification of urbanized municipalities	7

*Przemysław Tomczak, Agnieszka Latocha, Dominik Sikorski, Robert Szmytkie,
Katarzyna Kajdanek, Paulina Miodońska*

Od regresu do sukcesu. Identyfikacja obszarów wiejskich na podstawie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego	26
From regress to success. Rural identification on the basis of socio-economic development	26

Grzegorz Dumieński, Alicja Lisowska, Andrzej Tiukało

Badania ilościowe źródłem danych o adaptacyjności gmin zagrożonych powodzią w zlewni Nysy Kłodzkiej	48
Quantitative studies as a data source on adaptability of municipalities threatened by the flood in Nysa Kłodzka basin	48

Maciej Pilny

Sposoby wyznaczania stref w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego największych polskich miast	69
Approaches to zoning in land management and spatial development studies of the biggest Polish cities	69

Joanna Zuzanna Popławska

Strategie reprezentowania interesów mieszkańców przez ruchy miejskie w Polsce	83
Strategies of representing the interests of city inhabitants by urban movements in Poland	83

Agnieszka Murawska

Działania łódzkich ośrodków wsparcia ekonomii społecznej – jako wsparcie dla rozwoju regionu	98
Activities of Social Economy Support Centres in Łódź to promote the region's development	98

Recenzje

Roman Szul

Dominika Studzińska, <i>Zmiana roli i charakteru granicy polsko-rosyjskiej a uwarunkowania rozwoju polskiej strefy przygranicznej</i>	117
Informacje dla Autorów i Auterek	119
Information for Authors	120

Artykuły

Identyfikacja gmin zurbanizowanych na podstawie danych przestrzennych

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 4(86)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499548601

Katarzyna Szmigiel-Rawska

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,
Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927
Warszawa; e-mail: k.szmigiel@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-0573-6637

Justyna Ślawska

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,
Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa;
e-mail: justyna.slawska@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-9405-6739

Sylwia Waruszewska

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,
Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa;
e-mail: s.waruszewska@uw.edu.pl; ORCID: 0000-0001-7449-4857

Streszczenie

W artykule przedstawiono klasyfikację gmin w Polsce, dzieląc gminy w wymiarze przestrzennym na zurbanizowane i niezurbanizowane. Przedstawiono rozkład przestrzenny gmin zurbanizowanych i ich podstawowe charakterystyki. Klasyfikację wykonano za pomocą analizy skupień k-średnich danych przestrzennych pochodzących z baz danych Corine Land Cover. Porównanie klasyfikacji administracyjnej i klasyfikacji opartej na danych o pokryciu terenu w gminach w Polsce wskazuje istnienie największych różnic w obszarach funkcjonalnych miast oraz wzdłuż dynamicznie rozwijających się szlaków komunikacyjnych w zakresie identyfikacji terenów miejskich pod względem sposobu użytkowania terenu.

Słowa kluczowe

urbanizacja, gminy zurbanizowane, klasyfikacja gmin, Polska, analiza skupień

Spatial data-driven identification of urbanised municipalities

Abstract

The article presents the classification of municipalities in Poland, divided into urbanised and non-urbanised based on their spatial dimensions. The spatial distribution of urbanised municipalities and their basic characteristics are discussed. The classification was performed using the k-means clustering algorithm on the spatial data from Corine Land Cover databases. The comparison of the administrative and land-use driven classification of municipalities in Poland indicates that the widest differences occur between the functional areas of cities and along dynamically developing transport routes, when identification of urbanised areas in terms of land use is taken into consideration.

Keywords

urbanisation, urbanised municipalities, municipalities classification, Poland, cluster analysis

Wprowadzenie

Celem artykułu jest opracowanie jednowymiarowego wskaźnika opisującego charakter przestrzenny każdej z 2478¹ gmin w Polsce. Ma on służyć za narzędzie wyjaśniania zjawisk społeczno-ekonomicznych w badaniach odwołujących się do urbanizacji jako czynnika wyjaśniającego.

Zebranie i opracowanie danych prezentowanych w tym artykule było możliwe dzięki dofinansowaniu przez Narodowe Centrum Nauki projektu „Instytucjonalne zmiany użytkowania przestrzeni na obszarach niezurbanizowanych w Polsce”, umowa: UMO-2020/37/N/HS4/02591.

¹ W treści artykułu odnosimy się do stanu z 2018 r.

Wskaźnik opracowano w odniesieniu do sposobu wykorzystania przestrzeni w każdej gminie, który został zoperacjonalizowany za pomocą form pokrycia terenu, opisanych przez Europejską Agencję Środowiskową w bazie danych Corine Land Cover. Dane zostały przez nas przetworzone przy użyciu analizy skupień k-średnich przy kontroli procedury z zastosowaniem statystyki *silhouette* (optymalna liczba skupień) i metody *bootstrap* (stabilność wyniku). Dane teledetekcyjne nie były wcześniej uwzględnione w podobnych próbach ustalenia przestrzennego charakteru gmin w Polsce (Bański 2009b; Komornicki i Śleszyński 2009; GUS 2013; Czarnecki i in. 2015; Szmytkie 2018). Szczególnie istotne są dla nas antropogeniczne formy wykorzystania przestrzeni², świadczące o występujących funkcjach mieszkaniowych, usługowych, przemysłowych oraz rekreacyjnych.

Gminy z dominującym udziałem takich terenów nazywamy zurbanizowanymi zgodnie z wymiarem przestrzennym zjawiska urbanizacji (Makowska-Iskierka 2011). Wymiar przestrzenny można rozpatrywać w różnych skalach przestrzeni fizycznej: użytkowania terenu, morfologii czy fizjonomii budynków (Szymańska i Biegańska 2011). Na potrzeby tego badania urbanizację rozumiemy w jej wąskim znaczeniu jako rezultat procesów urbanizacyjnych wyrażony odpowiednim wskaźnikiem odnoszącym się do sposobu użytkowania terenu (Rykiel 1977; Wójcik 2012). Gminy zurbanizowane definiujemy jako te, które charakteryzują się odpowiednim stopniem nasycenia przestrzeni infrastrukturą i zabudową podobną do miejskiej. Nasza definicja jest statyczna, odnosimy się do etapu (a nie do trwającego procesu), w którym widoczna jest koncentracja cech miejskich w przestrzeni gmin. W konsekwencji do grupy jednostek zurbanizowanych nie włączamy tych, w których występuje silnie rozproszona zabudowa. Taki typ zagospodarowania przestrzeni nie stanowi jednoznacznie o charakterze miejskim i urbanizacji w jej wąskim, statycznym znaczeniu, a raczej odwołuje się do szerokiego rozumienia suburbanizacji jako procesu przekształceń przestrzeni pomiędzy miastem a wsią (Bański 2009a). Tworząc klasyfikację, poszukujemy wartości masy krytycznej, która na podstawie analizowanych przez nas danych przesądza o miejskim lub niemiejskim charakterze gminy. Wartość ta ma charakter relatywny, a nie absolutny. Relatywizujemy ją do cech analizowanej populacji w określonym punkcie na osi czasu.

W badaniu generalizujemy informację o dominującym charakterze przestrzennym i traktujemy gminy jako regiony strefowe, pomijając znaczenie wewnętrznego zróżnicowania natężenia badanego zjawiska (Dziwoński 1967). Stanowi to o ograniczeniu badania, ale pozostaje w zgodzie z celem proponowanej klasyfikacji. Zabieg ten pozwala na uchwycenie złożonego zjawiska urbanizacji w aspekcie przestrzennym za pomocą prostej i jednocześnie bezpośredniej miary oraz jej syntezy we wskaźniku, który może zostać wykorzystany w innych, szerszych tematycznie opracowaniach, np. uwzględniających inne wymiary urbanizacji. Wielu autorów analiz społeczno-ekonomicznych odnosi się do charakteru gmin jako do czynnika pomocnego w wyjaśnianiu badanych zjawisk, ponieważ charakter ten różnicuje siłę związku pomiędzy zmiennymi wyjaśniającymi a zmienną wyjaśnianą (Kołodziejczyk 2004; Kosmaczewska 2013; Stec 2015; Tomal 2018). Oparcie klasyfikacji na gminie, a nie na jej poszczególnych częściach, jako podstawowej jednostce analizy ma na celu jej dopasowanie do potrzeb analiz o charakterze instytucjonalnym. Dane statystyczne o procesach politycznych i zarządzaniu publicznym udostępniane są według podziału administracyjnego, który dzieli jednostki na miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Czasami badacze odchodzą od tej klasyfikacji, wykorzystując analizy z uwzględnieniem kohort wielkości gmin na podstawie liczby ludności. Wiadomo bowiem, że administracyjny charakter gminy nie zawsze odpowiada stanowi faktycznemu – rzeczywistym procesom społeczno-ekonomiczno-przestrzennym, które różnicują przestrzeń miejską i wiejską w Polsce (Bański 2009a; Śleszyński i Komornicki 2016; Szmytkie 2018). Brak precyzyjnej informacji na temat przestrzennego charakteru gminy bardzo utrudnia wyciąganie wniosków na temat zjawisk mających miejsce na poziomie lokalnym podczas dyskusowania wyników analiz ilościowych. Dlatego celem tego badania jest stworzenie dychotomicznego podziału gmin na zbiór jednostek o charakterze zurbanizowanym i zbiór jednostek o charakterze niezurbanizowanym, w którym zbiór gmin zurbanizowanych charakteryzuje się największą spójnością wewnętrzną

² W artykule posługujemy się definicją terenów antropogenicznych według Europejskiej Agencji Środowiskowej dla bazy danych Corine Land Cover, która obejmuje zabudowę miejską, tereny przemysłowe, handlowe i komunikacyjne, kopalnie, wyrobiska i budowy oraz miejskie tereny zielone i rekreacyjne. Wskazujemy jednak, że w literaturze przedmiotu termin ten używany jest w stosunku do wszystkich obszarów przeobrażonych przez człowieka, w tym np. do terenów rolniczych czy lasów, które w bazie Corine Land Cover stanowią odrębne kategorie pokrycia terenu.

i odrębnością od reszty populacji ze względu na analizowaną cechę. W literaturze można spotkać się z przeciwnikami generalizacji informacji o kontinuum pomiędzy miastem a wsią (Depraz 2008). Argumentacja ta opiera się na względności pojęć miejskości i wiejskości oraz na trudności z jednoznacznym określeniem linii podziału pomiędzy dwoma końcami kontinuum. Jest to jak najbardziej zasadne z punktu widzenia wielowymiarowych badań, które zakładają ciągłość przestrzenną występowania zjawiska. W naszym badaniu skupiamy się na charakterze przestrzennym, który rozumiemy jako niezależny od lokalizacji danej gminy, oraz wyznaczamy zbiór charakteryzujący się dominacją opisywanego zjawiska względem pozostałych jednostek analizowanej populacji.

Wykorzystujemy ilościowe metody statystyczne do identyfikacji pewnej powtarzalności w charakterystyce zbioru gmin, dążąc do sformułowania generalnych wniosków na temat struktury zbioru jednostek (Lisowski 2014). Klasyfikacja ma charakter materialny w tym sensie, że odnosi się do przestrzeni fizycznej przekształconej w wyniku działalności człowieka. Jej relacyjny czy heteroteliczny charakter nie ma dużego znaczenia dla prowadzonych analiz, gdyż klasyfikacja odnosi się jedynie do rezultatu tych przekształceń, a nie do procesów, w których są kreowane. Nadanie gminom etykiet – zurbanizowana bądź niezurbanizowana – traktujemy jako budowanie klasyfikacji złożonej z przestrzeni rozumianych jako narzędzie badania, a nie narzędzie działania (Dziwowski 1967). Naszym celem nie jest wpływanie na zasady podziału administracyjnego kraju, lecz stworzenie zbioru jednostek terytorialnych służących jako narzędzie badania poprzez identyfikację informacji na temat ich charakteru materialnego w odniesieniu do dychotomicznego zróżnicowania cechy miejski–niemiejski. Wykorzystujemy istniejące granice administracyjne, gdyż one są punktem odniesienia dla dostępnej w kraju informacji statystycznej. Charakter administracyjny gmin ustalany jest w odniesieniu do ich charakterystyki materialnej, ale znaczenie w tym procesie ma również szereg innych cech, których w tym opracowaniu nie bierzemy pod uwagę. Wobec porównania charakteru materialnego gmin i ich administracyjnych etykiet w artykule odnosimy się do dwóch terminów – gmin miejskich oraz gmin zurbanizowanych. Obydwa definiują gminy o charakterze miejskim, jednak pierwszy z nich dotyczy klasyfikacji administracyjnej, a drugi klasyfikacji materialnej.

W kolejnej części artykułu opisujemy prawne podstawy istniejącego podziału administracyjnego gmin oraz komentarz dotyczący stosowania prawa w praktyce. Szczegółowe odniesienie się do klasyfikacji administracyjnej jest istotne dla prowadzonych rozważań, gdyż wymiar przestrzenny urbanizacji jest co do zasady dominującą przesłanką dla klasyfikacji administracyjnej, a sama klasyfikacja wyznacza podstawowe jednostki analizy. Zidentyfikowanie różnic pomiędzy klasyfikacją materialną a administracyjną wskazuje również na użyteczność prowadzonych przez nas analiz. Następnie prezentujemy przegląd najważniejszych klasyfikacji gmin istotnych ze względu na cel naszego badania. W wynikach opisujemy zmiany zachodzące w klasyfikacji w trzech wskazanych punktach czasowych, następnie w części dotyczącej cech nowego podziału przedstawiamy szczegółową charakterystykę wyodrębnionych grup w 2018 r. w porównaniu z klasyfikacją administracyjną. Produktami naszej pracy, poza opisem procedury prowadzącej do określenia charakteru gmin w Polsce, są również mapa przedstawiająca podział w 2018 roku oraz plik, w którym każdej gminie przypisany został proponowany przez nas charakter przestrzenny w 2006, 2012 i 2018 r.³

Klasyfikacja administracyjna

W 2018 r. w Polsce było 2478 gmin, które zgodnie z podziałem formalnym opartym na kryterium administracyjnym dzieliły się na trzy kategorie: 302 gminy miejskie, 1533 gminy wiejskie i 643 gminy miejsko-wiejskie. W statystyce publicznej wyróżnia się dwa rodzaje obszarów wchodzących w skład poszczególnych typów gmin. Są to obszary miejskie, których granice administracyjne w całości pokrywają się z granicami gmin miejskich, ale także stanowią część miejską w gminach miejsko-wiejskich, oraz obszary wiejskie, które obejmują w całości gminy wiejskie oraz resztę obszaru gmin miejsko-wiejskich bez miasta. Sam fakt wyróżnienia obu typów obszarów w niewielkim jednak zakresie przekłada się na dostępność danych statystycznych możliwych do użycia w badaniach społeczno-ekonomicznych. Dla obszarów miejskich i wiejskich jest ona dosyć ograniczona,

³ Plik umieszczony jest w serwisie researchgate.net w profilu Katarzyny Szmigiel-Rawskiej, w zakładce projektu: „Institutions, local governance and land use changes – a comparative study of selected European countries”.

a często najniższy dostępny poziom odniesienia to poziom całej gminy. Komplikuje to prowadzenie badań nad terenami wyłącznie wiejskimi i wyłącznie miejskimi w skali kraju (zob. Kosmaczewska 2013). Aby sobie z tym radzić, badacze podejmują decyzje np. o włączeniu gmin miejsko-wiejskich w zakres badań nad obszarami wiejskimi, choć ich status nie jest jednorodny (zob. Kołodziejczyk 2004; Ossowska i Ziemińska 2010).

Rodzaje gmin i zasięg obszarów miejskich oraz wiejskich aktualizowany jest co roku, w dniu 1 stycznia. Liczba problematycznych z punktu widzenia analiz statystycznych gmin miejsko-wiejskich w ostatnich dwóch dekadach systematycznie wzrastała, wskutek przekształcenia w miasta części terenów wyodrębnionych z gmin wiejskich. W świetle Ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. 2003 nr 166 poz. 1612) miastem jest jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych, posiadająca prawa miejskie bądź status nadany normatywnym aktem prawnym. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95) określa, że status miasta nadawany jest gminie bądź miejscowości w drodze rozporządzenia Rady Ministrów na wniosek zainteresowanej rady gminy lub z własnej inicjatywy Rady Ministrów. Z Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. 2001 nr 86 poz. 943) dowiadujemy się, jakie informacje powinny zostać zawarte we wniosku o nadanie jednostce statusu miasta i jakie załączniki należy do niego dołączyć.

Ani Ustawa o samorządzie gminnym, ani Rozporządzenie Rady Ministrów z 2001 r. nie określają minimalnych warunków potrzebnych do przyznania statusu miasta, a ograniczają się tylko do wymienia formalnych kryteriów związanych z przedłożeniem odpowiedniej dokumentacji. W ustawie jedynie lakonicznie stwierdza się, że zmiana dokonywana jest w sposób uwzględniający infrastrukturę społeczną i techniczną oraz układ urbanistyczny i charakter zabudowy. Sebastian Gajewski (2018) w komentarzu do art. 4. Ustawy o samorządzie gminnym pisze, że ze względu na to, że określenia te bezpośrednio odwołują się do szczegółowej wiedzy z zakresu architektury, urbanistyki i geografii osadnictwa, nie pozostawiają znacznego luzu decyzyjnego po stronie Rady Ministrów przy rozpatrywaniu wniosków. Luz decyzyjny dotyczy jednak oceny stopnia intensywności występowania cech, które uzasadniają nadanie miejscowości bądź gminie statusu miasta, a jeśli brać pod uwagę ustawową definicję obszaru miejskiego, teren taki powinien charakteryzować się przewagą zwartej zabudowy, koncentracją zróżnicowanej infrastruktury społecznej i technicznej oraz dominacją funkcji nierolniczych (tamże). O luzie decyzyjnym można mówić również w zakresie oceny znaczenia kryteriów, ponieważ ustawodawca także ich nie precyzuje (Szymytkie 2018). Istotne w kontekście opisywanego luzu decyzyjnego jest to, że władze gminy nie mają prawnej możliwości skutecznego dochodzenia wydania rozstrzygnięcia o przyznaniu statusu miasta przez Radę Ministrów, nawet jeżeli dysponują ekspertyzami świadczącymi o zasadności wydania takiej decyzji (Gajewski 2018). W ustawie nie wyrażono także wprost warunków dotyczących procedury administracyjnej w sprawie przekształcenia miasta w obszar wiejski czy gminy miejskiej w gminę miejsko-wiejską.

Instrukcji w tym zakresie dostarcza odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację poselską Grzegorza Kołacza (nr 6690 z 2007 r.), która wskazuje, że miejscowości lub gminie odbiera się status miasta poprzez ocenę stopnia niespełniania tych samych kryteriów, które mają zastosowanie w przypadku przekształceń jednostki w miasto. Kryteria, o których mowa, zostały przedstawione w tej samej odpowiedzi na interpelację i dzielą się na:

- „urbanistyczne – uwzględniające m.in.: typ, zawartość i gęstość zabudowy, jej stan techniczny, a także istniejącą infrastrukturę w odniesieniu do urządzeń komunalnych,
- administracyjne – określające rolę i funkcję danej miejscowości w województwie lub regionie,
- demograficzne – tj. liczbę mieszkańców, jej strukturę zawodową, procentowy udział ludności nierolniczej w ogólnej liczbie mieszkańców (przyjmuje się, że miejscowość ubiegająca się o status miasta powinna liczyć co najmniej 2000 mieszkańców, z których ponad 60% utrzymuje się z działalności pozarolniczej),
- geograficzne – wynikające z analizy w skali województwa lub regionu istniejącej sieci miast oraz powiązań ekonomicznych i przestrzennych,

- historyczne – uwzględniające m.in., czy dana miejscowość posiadała prawa miejskie, w jakich okolicznościach i kiedy je utraciła, co pozostało z dawnej struktury miejskiej itp.” (Odpowiedź... 2007).

Jak wynika z analizy Ustawy o samorządzie gminnym i właściwego w sprawie Rozporządzenia Rady Ministrów, kryteria wymienione w odpowiedzi na interpelację nie mają charakteru normatywnego, a są raczej efektem dotychczasowych praktyk w rozpatrywaniu wniosków o nadanie statusu miasta. Pojawia się w niej jednak informacja o minimalnym warunku, który powinna spełniać pretendująca do miejskiego statusu miejscowość. Jest to minimum 2 tys. mieszkańców, z których ponad 60% powinno znajdować zatrudnienie poza sektorem rolnictwa.

Symptomatyczne wobec braku jasno określonych kryteriów i mierzalnych wskaźników w przepisach, które dawałyby możliwość rzetelnej i transparentnej oceny wniosków w procesie przyznawania jednostkom osadniczym statusu miasta, jest to, czego dowodzi Robert Szmytkie (2018). Autor na podstawie analizy morfologicznych cech miejscowości, które uzyskały status miasta między 2000 a 2014 r., stwierdził, że cechują się one bardzo niskim lub niskim stopniem miejskości, a średnie wartości wskaźników zaproponowanych przez autora⁴ były dla tej grupy nawet niższe niż średnie dla miast poniżej 2 tys. mieszkańców, czyli tych, które nie spełniają kryterium wielkościowego w administracyjnej procedurze nadawania statusu miasta. Według autora analizy oznacza to, że część obszarów, którym przyznano miejski status, nie spełnia formalnych warunków stawianych potencjalnym miastom. Mimo istnienia w przepisach przesłanek głównie o charakterze przestrzenno-urbanistycznym zdaje się, że luz decyzyjny opisany przez Gajewskiego (2018) prowadzi do tego, że wpływ na przyznanie statusu miasta mają głównie takie cechy, jak: potencjał demograficzny miejscowości, posiadanie w przeszłości praw miejskich lub statusu osiedla, pełnienie funkcji administracyjnych oraz aktywność społeczności lokalnych (Szmytkie 2018). Ze względu na to, że zwyczajowo procedura uruchamiana jest oddolnie, przesądzająca o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku jest determinacja społeczności w dążeniu do uzyskania statusu miasta przez miejscowość, w tym lokalnych polityków i innych grup interesu, a nie obiektywne cechy jednostek, których dotyczyć ma zmiana (Dropek 1996; Lisowska i Szmytkie 2014, cyt. za: Szmytkie 2018).

Przegląd przepisów prawa, a także badań naukowych w tym zakresie wyraźnie pokazuje, że rzeczywisty materialny sposób użytkowania przestrzeni w gminie nie ma jednoznacznie dominującego wpływu na rozstrzygnięcie o statusie administracyjnym gminy. Co więcej, istnienie gmin miejsko-wiejskich, których liczba systematycznie wzrasta, oraz braków danych w statystyce publicznej w odniesieniu do obszarów miejskich i wiejskich utrudnia prowadzenie analiz statystycznych obejmujących poszczególne typy terenów w Polsce. Ponadto, praktyka nadawania statusu miasta w procedurze administracyjnej sprawia, że zbiór miast staje się coraz bardziej zróżnicowany pod względem cech obiektywnych, jak zagospodarowanie przestrzeni i gęstość zaludnienia, co stawia pod znakiem zapytania trafność wykorzystania klasyfikacji administracyjnej w wyjaśnianiu zjawisk społeczno-ekonomicznych i opisywaniu charakteru gminy, czy też stosowania typu gminy jako cechy różnicującej siłę zależności pomiędzy zmiennymi wyjaśniającymi a wyjaśnianymi.

Dotychczasowe propozycje klasyfikacji gmin w zakresie celu i metodyki tego badania

Wobec trudności w prowadzeniu analiz przy użyciu ogólnodostępnej klasyfikacji administracyjnej oraz przy użyciu danych zgodnie z nią systematyzowanych przedmiotem zainteresowania polskich badaczy jest tworzenie nowych klasyfikacji gmin. Wiele opracowań, skupiających się na zagadnieniach rozwoju i posiadaniu różnych funkcji przez gminy lub większe obszary funkcjonalne, powstało w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Państwowej Akademii Nauk (zob. Bański 2009b; Komornicki i Śleszyński 2009; Śleszyński 2013, 2016, 2017; Bański i Mazur 2016; Śleszyński i Komornicki 2016). Klasyfikacje i typologie różnią się ze względu na postawione cele badawcze, a biorąc pod uwagę cel naszego artykułu, prześledzimy te najbardziej znane, których: (1) efektem bezpośrednim albo pośrednim jest wyodrębnienie gmin/obszarów gmin o charakterze

⁴ Wskaźniki zaproponowane przez Szmytkiego to: gęstość zaludnienia netto w os./km², wskaźnik zabudowy w liczbie mieszkańców na budynek, udział zabudowy zagrodowej w procentach.

zurbanizowanym/miejskim lub (2) metodyka jest podobna do naszej, oparta na analizie skupień, lub (3) uwzględniony został wymiar przestrzenny urbanizacji. Zgodnie z powyższymi kryteriami najważniejszym punktem odniesienia jest dla nas praca Tomasza Komornickiego i Przemysława Śleszyńskiego (2009) oraz klasyfikacja DEGURBA, które identyfikują gminy miejskie/zurbanizowane, prace Jerzego Bańskiego (2009b) oraz Adama Czarneckiego, Marka Kłodzińskiego i Monikę Stanny (2015), w których uwzględniono wymiar przestrzenny w klasyfikacji, oraz opracowanie GUS (2013), w którym zastosowano podobne narzędzie badawcze do naszego. Bardziej szczegółowy przegląd tych prac pokazuje, że odmienny charakter naszego opracowania wynika z zastosowanej metody oraz rodzaju wykorzystanych danych.

Praca Komornickiego i Śleszyńskiego (2009) ma na celu delimitację obszarów funkcjonalnych, spośród których dwa typy charakteryzują się obecnością funkcji miejskich (rzeczywista strefa podmiejska i potencjalna strefa podmiejska). Delimitacja uwzględnia wymiar funkcjonalny oraz lokalizacyjny gmin przy wyznaczeniu zasięgów oddziaływania ośrodków miejskich. Autorzy określają charakter miejski (funkcję miejską) każdej gminy za pomocą ośmiu zmiennych społeczno-ekonomicznych (są to m.in. gęstość zaludnienia, dochody z PIT, liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców), przygotowanych na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego z roku 2002 i 2007, oraz lokalizacji mierzonej czasem dojazdu do dużych miast, przygotowanej na podstawie analizy sieciowej ruchu z 2008 r. Część funkcjonalna zbudowana jest w oparciu o zsumowane wartości przypisane gminom na podstawie ich pozycji w decylach każdej zmiennej społeczno-gospodarczej przy ich równej wadze. Przynależność do jednej z klas miejskich jest jednak głównie determinowana lokalizacją gminy (odpowiednio krótki czas dojazdu) oraz założeniem ciągłości przestrzennej poszczególnych klas. To sprawia, że gminy, które znajdują się poza strefami oddziaływania ośrodków miejskich, wpadają do niejednolitej grupy obszarów peryferyjnych. Podział zaproponowany przez autorów czerpie z dorobku wcześniejszych prac poświęconych delimitacji aglomeracji miejskich (Korcelli 2008, cyt. za: Komornicki i Śleszyński 2009). Wymiar funkcjonalny oraz lokalizacyjny były również podstawą dla wyznaczenia miejskich oraz wiejskich obszarów funkcjonalnych w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

W 2011 r. w ramach kooperacji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej, Eurostatu oraz Wspólnego Centrum Badawczego uaktualniona została klasyfikacja stopnia urbanizacji DEGURBA (od angielskiego *degree of urbanization*), która funkcjonuje od 1991 r. (GUS 2020). Jest to podział, który bierze pod uwagę wyłącznie wymiar funkcjonalny (do wyznaczenia funkcji miejskiej wykorzystano dane demograficzne: liczby ludności i gęstości zaludnienia), opisany w granicach siatki kilometrowej. Zastosowanie siatki kilometrowej nie implikuje wymiaru przestrzennego klasyfikacji, nie wnosi ona informacji o sposobie wykorzystania przestrzeni. W pierwszym kroku analizowana jest gęstość zaludnienia gmin w sąsiadujących ze sobą komórkach o poziomie rozdzielczości 1 km². Jeżeli dane sąsiedztwo komórek (klastr) ma gęstość zaludnienia na poziomie co najmniej 1500 osób/km² oraz liczbę ludności przekraczającą 50 000 mieszkańców, to taki klastr zaliczany jest do kategorii ośrodków miejskich. Niższe wartości obowiązują dla kategorii klastrów miejskich – jest to 300 osób/km² oraz liczba mieszkańców przekraczająca 5000. Jeżeli klastr nie osiąga powyższych wartości minimalnych, jest klasyfikowany jako obszar wiejski. W kolejnym kroku, na podstawie zdefiniowanych klastrów, danej gminie nadawana jest odpowiednia kategoria: miasta, małego miasta i przedmieścia lub obszaru wiejskiego, w zależności od tego, jaki typ klastra zamieszkuje więcej niż 50% mieszkańców tej gminy. Zastosowanie w metodzie siatki kilometrowej zapewniło większą porównywalność dla silnie zróżnicowanych pod względem wielkości i powierzchni jednostek administracyjnych w Europie. Niemniej stopień urbanizacji jest aktualizowany na podstawie spisów powszechnych, co jest jego słabością ze względu na niską częstotliwość aktualizacji danych, ponadto opiera się on na subiektywnie wyznaczonych wartościach granicznych.

Klasyfikacja Bańskiego (2009b) uwzględnia wymiar funkcjonalny, przestrzenny oraz status administracyjny jednostek. Oprócz wskaźników społeczno-ekonomicznych (są to m.in. gęstość zaludnienia, saldo migracji, liczba obiektów turystycznych, liczba udzielonych noclegów) wykorzystano formy pokrycia terenu – udział użytków rolnych oraz udział lasów w powierzchni ogółem. Zastosowane dane pochodzą z Głównego Urzędu Statystycznego z lat 2004–2007. Ostateczny podział gmin opiera się na ustalonych wartościach granicznych wskaźników oraz na statusie

administracyjnym jednostki, co oznacza, że wszystkie gminy ze statusem miejskim z założenia wpadały do grupy „gmin miejskich”. Z kolei gminy ze statusem administracyjnym wiejskim lub miejsko-wiejskim miały szansę znaleźć się w grupie „gmin urbanizowanych”, jeżeli osiągnęły odpowiednie wartości wskaźników funkcjonalnych oraz przestrzennych.

Klasyfikacja stworzona przez Czarneckiego, Kłodzińskiego i Stanny (2015) poświęcona jest obszarom wiejskim. Podobnie jak w naszym badaniu uwzględniony został wyłącznie jeden, przestrzenny wymiar analizy. Autorzy uznają jednowymiarowość za dużą wartość wobec powszechności wykorzystywania przestrzennych wskaźników do badania funkcji obszarów wiejskich. Jest to jedyne spośród omawianych opracowanie, w którym uwzględnionych zostało 341, a nie cała populacja gmin w Polsce. Przez ograniczenie próby badawczej trudno formułować wnioski metodyczne tworzenia klasyfikacji opartej na wskaźnikach przestrzennych dla całej populacji ze względu na inne zróżnicowanie analizowanej zbiorowości. Dane dotyczące form pokrycia terenu pochodzą z ewidencji gruntów i budynków. Zostały wykorzystane do przeprowadzenia analizy skupień, na podstawie której wskazano cztery funkcje obszarów: produkcyjną, mieszaną – konsumpcyjną i ochronną, mieszaną – produkcyjną i konsumpcyjną oraz ochronną. Autorzy nie opisują szczegółowo metodyki badania, przez co trudno byłoby precyzyjnie określić źródła potencjalnych różnic pomiędzy klasyfikacjami.

Jeśli weźmiemy pod uwagę cel klasyfikacji oraz zastosowaną metodę badawczą, bliskie naszemu opracowaniu jest to przygotowane przez Główny Urząd Statystyczny (2013). Do określenia charakteru gmin autorzy zastosowali dwa wymiary analizy: przestrzenny oraz funkcjonalny. W badaniu zastosowano dziesięć wybranych wskaźników aktualnych dla 2013 r. (są to m.in. gęstość zaludnienia, liczba budynków na 1 km², liczba przedsiębiorstw nierolniczych na 1 km², powierzchnia użytków rolnych i terenów leśnych w powierzchni ogółem), które zostały przygotowane na podstawie danych udostępnionych przez wiele organów i instytucji administracji (są to m.in. Główny Geodeta Kraju, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego), w szczególności przez jednostki statystyki publicznej. Autorzy podzielili rejony statystyczne, wykorzystując analizę skupień z wyznaczeniem początkowych centrów skupień, na cztery poszukiwane typy rejonów: miejskie, miejsko-wiejskie, wiejsko-miejskie i wiejskie. W kolejnym kroku dokonano weryfikacji podziału przez wyznaczenie funkcji dyskryminacyjnej oraz – mimo zastosowania niemalże wyczerpujących wskaźników – przez selektywne porównanie wyników podziału z ortofotomapą, co można interpretować jako przyznanie przez autorów prymatu danym przestrzennym. Wykorzystując wynik klasyfikacji rejonów statystycznych, przypisano gminom ich dominujący charakter na podstawie wag „stopnia miejskości” oraz odsetka ludności zamieszkującego dany typ rejonu. Ten krok umożliwił analizę stopnia niedopasowania charakteru gmin do ich statusu administracyjnego.

Prawie wszystkie powyższe opracowania (za wyjątkiem badania Czarneckiego i in. 2015) charakteryzują się interwencją badacza w początkowym etapie badania – przez wyznaczenie centrów obszarów miejskich czy centrów skupień, do których dopasowywane są gminy w kolejnych iteracjach. Niemal każdy z opisanych powyżej podziałów uwzględnia wymiar przestrzenny: w sposób względny – położenie względem innej jednostki w przestrzeni lub bezwzględny – bezpośredni opis przestrzeni fizycznej i działań podejmowanych w niej przez człowieka, z wykorzystaniem jednak innego źródła danych niż te wskazane przez nas.

Proponowana przez nas klasyfikacja wpisuje się więc w tradycję badań geograficznych, jest elementem procesu triangulacji źródeł danych wykorzystywanych do opisu rzeczywistości oraz uzupełnia badania o zdefiniowane przez nas luki wiedzy: kompleksowe wykorzystanie danych przestrzennych na poziomie klasyfikowanej jednostki terytorialnej, uwzględnienie wszystkich gmin w Polsce i uwzględnienie kilku punktów w czasie – analiza dla roku 2006, 2012 i 2018.

Specyfikacja wykorzystanych danych

W badaniu wykorzystaliśmy dane Serwisu Monitorowania Ziemi Copernicus (*Copernicus Land Monitoring Service*), który dostarcza informacji na temat pokrycia terenu i obejmuje użytkowanie gruntów, cechy i zmiany pokrycia terenu, stan roślinności, cykl wodny i zmienne energii powierzchniowej ziemi. Dane w Serwisie są zbierane przez satelity obserwacyjne Ziemi i łączone

z danymi obserwacyjnymi z sieci czujników na powierzchni Ziemi. Serwis jest nadzorowany przez Europejską Agencję Środowiska (EEA) i Wspólne Centrum Badawcze (JRC), powstał w 2011 roku, a jego cele wyznacza Komisja Europejska i państwa członkowskie UE (Program Copernicus 2020).

W ramach tego Serwisu stworzona została klasyfikacja pokrycia terenu Corine (ang. *Corine Land Cover, CLC*). Składa się ona z trzech poziomów. Struktura klasyfikacji ma formę szkatułkową – każda kategoria niższego poziomu jest przypisana do jednej kategorii wyższego poziomu. Kategorie użytkowania gruntów uporządkowano od najbardziej intensywnych do najbardziej ekstensywnych, biorąc pod uwagę aktywność człowieka. Istnieje pięć głównych kategorii – (1) tereny antropogeniczne, (2) tereny rolne, (3) lasy i ekosystemy seminaturalne, (4) obszary podmokłe i (5) obszary wodne. Tych pięć klas jest wewnętrznie zróżnicowanych, ale jednocześnie bardzo różnią się między sobą. Klasyfikacja jest taka sama dla wszystkich krajów europejskich (tab. 1).

Tab. 1. Poziomy klasyfikacji pokrycia terenu Corine Land Cover

Legenda poziomów klasyfikacji pokrycia terenu Corine (tłumaczenie za GIOŚ)	1. Tereny antropogeniczne	3. Lasy i ekosystemy seminaturalne
	1.1. Zabudowa miejska	3.1. Lasy
	1.1.1. Zabudowa miejska zwarta	3.1.1. Lasy liściaste
	1.1.2. Zabudowa miejska luźna	3.1.2. Lasy iglaste
	1.2. Tereny przemysłowe, handlowe i komunikacyjne	3.1.3. Lasy mieszane
	1.2.1. Tereny przemysłowe lub handlowe	3.2. Zespoły roślinności drzewiastej i krzewiastej
	1.2.2. Tereny komunikacyjne oraz tereny związane z komunikacją drogową i kolejową	3.2.1. Murawy i pastwiska naturalne
	1.2.3. Porty	3.2.2. Wrzosowiska i zakrzaczenia
	1.2.4. Lotniska	3.2.3. Roślinność sucholubna (śródlądowa)
	1.3. Kopalnie, wyrobiska i budowy	3.2.4. Lasy i roślinność krzewiasta w stanie zmian
	1.3.1. Miejsca eksploatacji odkrywkowej	3.3. Tereny otwarte, pozbawione roślinności lub z rzadkim pokryciem roślinnym
	1.3.2. Zwałowiska i hałdy	3.3.1. Plaże, wydmy, piaski
	1.3.3. Budowy	3.3.2. Odsłonięte skały
	1.4. Miejskie tereny zielone i wypoczynkowe	3.3.3. Roślinność rozproszona
	1.4.1. Tereny zielone	3.3.4. Pogorzeliska
	1.4.2. Tereny sportowe i wypoczynkowe	3.3.5. Lodowce i wieczne śniegi
	2. Tereny rolne	4. Obszary podmokłe
	2.1. Grunty orne	4.1. Śródlądowe obszary podmokłe
	2.1.1. Grunty orne poza zasięgiem urządzeń nawadniających	4.1.1. Bagna śródlądowe
	2.1.2. Grunty orne stale nawadniane	4.1.2. Torfowiska
	2.1.3. Pola ryżowe	4.2. Przybrzeżne obszary podmokłe
	2.2. Uprawy trwałe	4.2.1. Bagna słone
	2.2.1. Winnice	4.2.2. Saliny
	2.2.2. Sady i plantacje	4.2.3. Osuchy
	2.2.3. Gaje oliwne	5. Obszary wodne
	2.3. Łąki i pastwiska	5.1. Wody śródlądowe obejmujące rzeki, kanały, jeziora i inne zbiorniki wód śródlądowych
	2.3.1. Łąki i pastwiska	5.1.1. Cieki
	2.4. Obszary upraw mieszanych	5.1.2. Zbiorniki wodne
	2.4.1. Uprawy jednoroczne i trwałe	5.2. Wody morskie
	2.4.2. Złożone systemy upraw i działek	5.2.1. Laguny przybrzeżne
	2.4.3. Tereny zajęte głównie przez rolnictwo z dużym udziałem roślinności naturalnej	5.2.2. Estuaria
	2.4.4. Tereny rolno-leśne	5.2.3. Morza i oceany

Źródło: GIOŚ 2020.

Dane CLC dostarczają informacji o głównych sposobach wykorzystania przestrzeni przez człowieka na podstawie obserwowanych form pokrycia terenu (Rasmussen i Weber 2013). Dane we wszystkich analizowanych przez nas latach mają takie same parametry techniczne. Minimalna jednostka odwzorowania w mapowaniu Corine wynosi 25 ha, a minimalna szerokość elementów liniowych 100 m. Wybór wielkości minimalnej jednostki odwzorowania w mapowaniu Corine jest podyktowany kompromisem pomiędzy kosztem przygotowania danych a szczegółowością informacji dotyczących form pokrycia terenu (Büttner i Kosztra 2017). Z tego względu należy rozważyć pod kątem celu badania użycie danych satelitarnych. Dane te nie mają charakteru danych

topograficznych, ale minimalne pole analizy jest znacząco mniejsze od nawet najmniejszej polskiej gminy, co umożliwia kumulowanie tych danych na poziomie lokalnym. Minimalna powierzchnia gminy wynosi 300 ha, 25% gmin ma wielkość mniejszą lub równą 7 700 ha, 50% gmin jest mniejsze lub równe 11 200 ha, a 75% gmin jest mniejsze lub równe 16 000 ha. Na podstawie powyższego dokładność mapowania danych w Polsce można ocenić jako wystarczającą do realizacji celów klasyfikacyjnych. Dane CLC pomimo swoich ograniczeń są uznawane za wiarygodne, dlatego zarówno badacze polscy (Śleszyński i Solon 2017; Gibas i Majorek 2020), jak i zagraniczni (Hewitt i Escobar 2011; Grigorescu i in. 2012) używają ich w analizach na poziomie lokalnym nawet w odniesieniu do krajów o mniejszej średniej powierzchni gminy.

Udostępnione dane są produktem przeprowadzonej generalizacji informacji zawartych na zdjęciach satelitarnych. Obiekty, które są mniejsze niż 25 ha, nie zostały przypisane do odpowiadającej im klasy pokrycia terenu, lecz do klasy dominującej wokół. Jednak opracowanie danych w bazie nie ma jednoznacznie automatycznego charakteru, dane są ręcznie korygowane, a procedury tej korekty są dokładnie opisane w specyfikacji technicznej bazy. Z punktu widzenia naszej klasyfikacji istotne są informacje o tym, że w procedurze korekty danych zabudowa luźna o niewielkiej powierzchni (poniżej 25 ha) jest grupowana w klasie 112 – zabudowa miejska luźna, jeśli odległość między skupiskami domów jest mniejsza niż 300 m. Tym samym do tej klasy zalicza się również obszary zabudowy rozproszonej, o ile położone są w bliskiej odległości od innych obszarów zabudowy, nawet jeśli ich powierzchnia jest mniejsza niż 25 ha. Z oczywistych względów w klasie terenów antropogenicznych nie znalazły się wszystkie budynki, między innymi obszary zabudowy rozproszonej, wsie otoczone działkami przyzagrodowymi, ogrodami lub niewielkimi sadami. Przemysław Śleszyński, Piotr Gibas i Paweł Sudra (2020) zwracają uwagę na to, że część zabudowań pozostaje poza obszarem klasy 1 – tereny antropogeniczne i jest zaliczona między innymi do klasy 242 – złożone systemy upraw i działek, wobec czego dane CLC nie są najlepszym narzędziem do analizy skali rozproszenia zabudowy w Polsce. Celem naszego badania jest przypisanie gminom ich dominującego charakteru w dychotomicznym podziale na gminy zurbanizowane i nieurbanizowane w analizowanej jednostce czasu. Zgodnie z przyjętą definicją gmin zurbanizowanych oraz przyjętą operacjonalizacją obszarów zurbanizowanych za Europejską Agencją Środowiskową osadnictwo rozproszone nie stanowi o zurbanizowanym charakterze gminy. Nasza klasyfikacja nie służy również prognozowaniu rozwoju zabudowy. Zgodnie z technicznymi wytycznymi twórców CLC dane udostępniane jako statyczne nie mogą służyć analizom dynamicznym, do tego celu udostępniane są dane o innej charakterystyce technicznej.

Dane CLC dostępne są w oderwaniu od granic administracyjnych poniżej szczebla państwowego. Przy wykorzystaniu oprogramowania ArcGIS v. 10.3, głównie zestawu narzędzi geoprzetwarzania, dane zostały „przycięte” za pomocą granic administracyjnych gmin.

Założenia metodyczne i opis procedury wyłaniania nowego podziału

Jednym z najważniejszych przyjętych założeń jest to o podziale gmin na dwie kategorie – gmin zurbanizowanych i gmin nieurbanizowanych. Klasyfikacja administracyjna zawiera trzy kategorie: gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Biorąc pod uwagę dane, którymi dysponujemy, informację, jaką zawierają, ich dokładność, a także analizując wszystkie gminy w Polsce i odwołując się do proporcji klas pokrycia terenu, uznajemy, że najbardziej dokładny jest podział dychotomiczny, w którym z całej populacji gmin wyodrębniony zostaje zbiór o największej wewnętrznej spójności ze względu na analizowaną cechę. To uniemożliwia wnioskowanie na temat dynamiki i natężenia zjawiska, pozwala jednak na zwiększenie dokładności prowadzonych analiz.

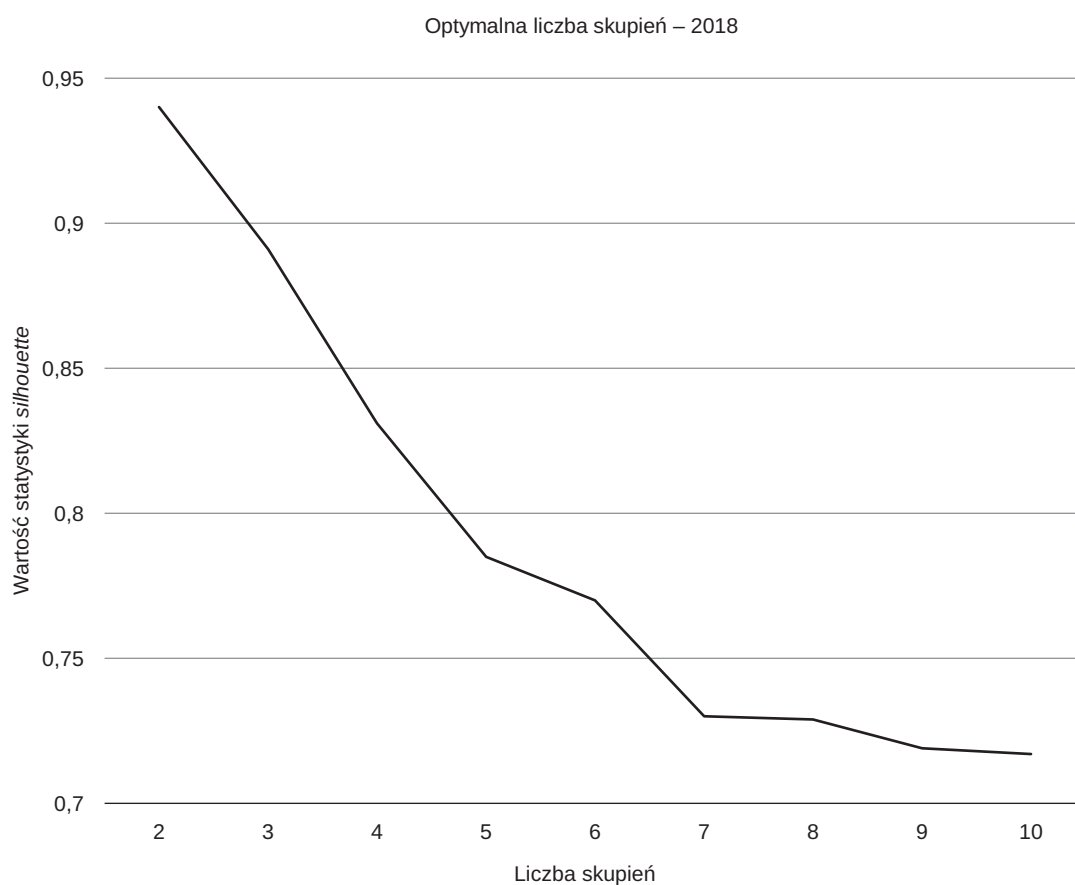
Procedurę klasyfikacji za pomocą analizy skupień metodą k-średnich przeprowadzono w następujących krokach.

1. **Pozyskanie i analiza przydatności danych pokrycia terenu i klasyfikacji CLC.**
2. **Przygotowanie zmiennych i standaryzacja metodą z-score.** 5 klas pokrycia terenu pierwszego poziomu klasyfikacji CLC zostało podzielonych na dwie kategorie: (1) tereny antropogeniczne oraz (2) obszary pozostałe, w których zagregowano pozostałe klasy pokrycia terenu z pierwszego poziomu CLC: tereny rolne, lasy i ekosystemy seminaturalne, obszary podmokłe oraz obszary wodne. Obie zmienne zostały zestandaryzowane metodą z-score.

3. **Wybór optymalnej liczby skupień na podstawie wskazania statystyki *silhouette*.** Główną opisywaną w literaturze przedmiotu wadą analizy skupień jest brak informacji na temat optymalnej liczby skupień. Wprowadzenie dowolnej liczby klastrow może prowadzić do niepożądanych wyników. W celu doboru optymalnej liczby stosuje się różne wskaźniki (m.in. indeks Calińskiego-Harabasz, Daviesa-Bouldina, Hopkinsa czy indeks luki), ale do najczęściej wykorzystywanych należy statystyka *silhouette*. Indeks, o którym mowa, jest średnią ze statystyk indywidualnych S . Indywidualną statystykę S określa się z wykorzystaniem wzoru:

$$S_i = \frac{(b_i - a_i)}{\max(a_i, b_i)}$$

gdzie a_i to średnia odległość punktu do wszystkich innych obiektów w skupieniu, a b_i to minimalna średnia odległość punktu do innych skupień (Kopczewska 2020). Wartości średniej ze statystyk indywidualnych S zostały policzone od 2 do 10 klastrow. Rezultaty dla zbioru danych w 2018 r. przedstawione są na rycinie 1.



Ryc. 1. Statystyka *silhouette* dla 2–10 skupień (2018)

Źródło: opracowanie własne.

Wynik statystyki *silhouette* wskazuje, że najwyższą jakość analiz uzyskujemy, wybierając najmniejszą możliwą liczbę skupień. Dla wszystkich analizowanych zbiorów podział na dwa skupienia ogranicza jednak grupę gmin zurbanizowanych do małej liczby wysoko zurbanizowanych jednostek. Biorąc pod uwagę cel badania i wysoką wartość statystyki, zdecydowałyśmy o wyborze trzech skupień do dalszej analizy. Każda większa liczba skupień obniżałaby jakość analizy (ryc. 1).

4. **Przeprowadzenie 1000 razy analizy skupień dla optymalnej liczby wybranej w poprzednim kroku.** Procedura k-średnich przypisuje losowe początkowe centroidy dla każdego powtórzenia, dlatego nawet kilka powtórzeń na tych samych danych może zwrócić różne przypisania

do klastrow. Ich stabilność zależy zatem od powtarzalności przypisania im tych samych elementów (gmin). Efektem przeprowadzonych 1000 powtórzeń było porównanie przypisania każdej gminy do klastrow z wszystkich powtórzeń, a następnie wybranie tego klastra, do którego gmina została przypisana najczęściej.

5. **Ocena stabilności wyniku analizy za pomocą metody *bootstrap*.** Procedura *bootstrap* polega na wielokrotnym losowaniu ze zwracaniem próbek w celu uzyskania podobnych do oryginalnych danych. Umożliwia tym samym ocenę utworzonych skupień i ich stabilności, dzięki czemu można określić wiarygodność wyników przeprowadzonej analizy skupień. Stabilność oceniana jest na podstawie współczynnika Jaccarda, który testuje skupienia pod względem różnic w zbiorze danych. Wartości współczynnika muszą przekraczać 0,6 dla wszystkich skupień, by wyniki mogły zostać uznane za stabilne. Im większa wartość współczynnika ($0 \leq J \leq 1$), tym większa stabilność modelu. Współczynnik Jaccarda jest stosunkiem mocy części wspólnej zbioru A i B do mocy sumy zbiorów A i B, określonym wzorem (Jangid 2019):

$$J(A, B) = \frac{|A \cap B|}{|A \cup B|}$$

W naszej analizie cykl ponownego próbkowania ze zwracaniem wykonano 1000 razy. Wartość współczynnika Jaccarda dla każdego z otrzymanych klastrow w każdym zbiorze przekraczała 0,85, co jest równoznaczne z wysoką stabilnością wyników naszego klastrowania.

6. Ze względu na cel artykułu wybór optymalnej liczby skupień miał doprowadzić do wyznaczenia linii podziału między skupieniami charakteryzującymi się wysokim udziałem terenów antropogenicznych a skupieniami gmin, dla których cecha ta nie była charakterystyczna. Na podstawie weryfikacji testów poprzedzających analizę skupień i następujących po niej ostateczny **podział gmin na zurbanizowane i niezurbanizowane został zatwierdzony i zakończony**.

Opisane postępowanie badawcze przeprowadziliśmy oddzielnie dla danych z roku 2018, 2012 i 2006.

Wyniki badania

Podzbiory wyznaczone za pomocą przyjętej metody nie mają charakteru kumulatywnego. Oznacza to, że w każdym punkcie czasowym algorytm wyznacza od nowa grupy gmin zurbanizowanych i niezurbanizowanych na podstawie pokrycia terenu, a nie dodaje kolejne gminy do zbioru utworzonego poprzednio. Zaletą tego rozwiązania jest możliwość zastosowania jakościowej interpretacji wyniku badania ilościowego, a tym samym pogłębienie wiedzy o zbiorze wszystkich gmin w Polsce, spośród których wyodrębnione zostały interesujące nas skupienia, oraz poznanie ich cech charakterystycznych w kolejnych latach.

Charakterystyka polskich gmin w trzech analizowanych punktach czasu różni się pod względem proporcji udziału klas pokrycia terenu (tab. 2). Na podstawie wzrostu wartości miar położenia w kolejnych latach widać, że zmiana polega na inkrementalnym zwiększaniu się udziału terenów antropogenicznych w Polsce. W roku 2006 r. udział terenów antropogenicznych w jednej czwartej wszystkich gmin (pierwszy kwartył) nie przekroczył 2,3%. Wartość ta jest wyższa w kolejnych latach, szczególnie w roku 2018 r. Podobnie wyglądają wartości mediany oraz trzeciego kwartyła – w 2006 r. udział terenów antropogenicznych trzech czwartych wszystkich gmin nie przekroczył 7,7%, ale w 2018 r. była to już wartość o 1 p.p. większa. W trzech kolejnych punktach czasowych analizy rośnie również wartość średnia udziału terenów antropogenicznych, miara ta jest jednak bardzo czuła na wartości odstające. Dla terenów antropogenicznych wartość średniej jest wyższa niż wartość trzeciego kwartyła. Oznacza to, że udział terenów antropogenicznych przynajmniej ¼ wszystkich gmin jest niższy od średniej krajowej. Odwrotnie zachowują się miary położenia pozostałych klas pokrycia terenu – w kolejnych latach systematycznie spadają. Świadczy to o malejącym udziale tych klas na rzecz terenów antropogenicznych. W Polsce zatem systematycznie zwiększa się poziom antropopresji.

Tab. 2. Statystyki opisowe udziału terenów antropogenicznych i terenów pozostałych we wszystkich gminach w Polsce w trzech latach analizy

	2006		2012		2018	
	tereny antropogeniczne	tereny pozostałe	tereny antropogeniczne	tereny pozostałe	tereny antropogeniczne	tereny pozostałe
Minimalna wartość udziału terenów*	0,0%	9,3%	0,0%	10,3%	0,1%	9,8%
Maksymalna wartość udziału terenów	90,7%	100,0%	89,7%	100,0%	90,2%	100,0%
Kwartyle wartości udziału terenów	25	2,3%	92,3%	2,4%	92,0%	2,7%
	50	4,1%	95,9%	4,2%	95,8%	4,6%
	75	7,7%	97,7%	8,0%	97,6%	8,7%
Średni udział	8,8%	91,2%	9,0%	91,0%	9,7%	90,3%
Odchylenie standardowe	12,9%	12,9%	13,1%	13,1%	13,8%	13,8%

* W 2006 r. w siedmiu gminach, a w 2012 r. w pięciu nie zaobserwowano udziału klasy 1. CLC tereny antropogeniczne w powierzchni gmin. Oznacza to, że gęstość zabudowy nie osiągnęła wymaganej wartości powierzchni minimalnej w wyznaczonych maksymalnych odstępach pomiędzy zabudową.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 3. Statystyki opisowe udziału terenów antropogenicznych w gminach zurbanizowanych w trzech latach analizy (w %)

Rok	2006	2012	2018
Liczba gmin zurbanizowanych	379	390	398
Minimalna wartość udziału terenów	13,4	13,5	14,2
Maksymalna wartość udziału terenów	90,7	89,7	90,2
Średni udział	34,6	34,7	36,5
Odchylenie standardowe	16,0	16,3	16,8
Kwartyle wartości udziału	25	20,1	19,7
	50	34,0	33,4
	75	46,3	46,9

Źródło: opracowanie własne.

Wartość progowa podzbiorów gmin zurbanizowanych pod względem pokrycia terenu różni się w trzech kolejnych latach badania. Gminy zurbanizowane w wymiarze przestrzennym to takie, których minimalny udział terenów antropogenicznych w 2006 r. wynosi 13,4%, w 2012 r. 13,5%, a w 2018 r. 14,2% (tab. 3). Liczba gmin zurbanizowanych w 2018 r. jest większa o 19 w porównaniu do 2006 r. Oznacza to, że wartości udziału terenów antropogenicznych w poszczególnych gminach w odpowiednich latach również rosną. Jest to zgodne z trendem zaobserwowanym w zbiorze wszystkich gmin w Polsce.

Wadą niezależnych analiz dla poszczególnych lat jest brak możliwości bezpośredniego porównywania grup gmin zurbanizowanych pomiędzy latami. Ze względu na wzrost wartości minimalnej udziału terenów antropogenicznych w 2018 r. w tej grupie nie znajdują się gminy, które jeszcze w dwóch poprzednich okresach do niej należały. Są to np. gminy wiejskie: Gaszowice, Świnna (woj. śląskie) czy gminy miejsko-wiejskie: Wyszaków i Serock (woj. mazowieckie). Oznacza to, że gminy te stały się niejako za mało zurbanizowane pod względem użytkowania terenu, aby mogły wciąż zostać zaliczone do zbioru tak zdefiniowanych gmin zurbanizowanych. Gminy te stanowią interesujące studium dalszych analiz, gdyż procesy urbanizacji w płaszczyźnie przestrzeni w tych gminach wydają się przebiegać odmiennie od procesów w innych gminach zurbanizowanych, wyłonionych w naszym postępowaniu badawczym.

Porównanie zbiorów z trzech lat analizy jest możliwe poprzez analizę wartości granicznej udziału terenów antropogenicznych z roku 2018 r. dla lat poprzednich. Ta procedura pozwala zaobserwować, jak wyglądały różnice między statusem nadanym zgodnie z klasyfikacją administracyjną a statusem według naszej klasyfikacji. Ze względu na odmiennosć obu klasyfikacji wynikającą z innych ich celów porównanie pozwala przedstawić różnice między poszczególnymi kategoriami w sposobie użytkowania przestrzeni. Porównanie jest o tyle zasadne, że spodziewamy się, że etykietom klasyfikacji administracyjnej odpowiada pewien poziom urbanizacji przestrzennej. Porównując oba zbiory, chcemy sprawdzić, na ile kategorie przypisane gminom miejskim, wiejskim czy miejsko-wiejskim są adekwatne, jeśli weźmiemy pod uwagę wymiar przestrzenny urbanizacji. Nie twierdzimy jednocześnie, że „niedopasowanie” oznacza, że gmina nie powinna znajdować się w zbiorze gmin o konkretnym typie, gdyż o statusie gminy decydują również inne przesłanki. Pośrednio więc „niedopasowanie”, o którym mówimy, powinno – przynajmniej co do zasady – wskazywać gminy, które zawdzięczają swój status innym przesłankom niż sposób użytkowania przestrzeni.

Jeśli przyjmiemy granicę udziału 14,2% wyznaczoną na podstawie 2018 r., widoczne jest większe niedopasowanie charakteru do statusu administracyjnego w kolejnych latach. Świadczą o tym malejące wartości udziału gmin miejskich oraz rosnący udział gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w klasyfikacji gmin zurbanizowanych (tab. 4).

Tab. 4. Udział gmin według typów klasyfikacji administracyjnej w liczbie gmin zurbanizowanych i niezurbanizowanych (w %)

Zurbanizowane/ niezurbanizowane Klasyfikacja administracyjna	2006		2012		2018	
	niezurbanizowane	zurbanizowane	niezurbanizowane	zurbanizowane	niezurbanizowane	zurbanizowane
miejskie	1,5	74,7	1,5	72,5	1,3	68,8
miejsko-wiejskie	26,0	9,2	27,4	10,1	28,1	10,8
wiejskie	72,5	16,0	71,1	17,5	70,5	20,4
suma	100	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne.

Na te różnice można również spojrzeć przez pryzmat zmiany proporcji pomiędzy gminami zurbanizowanymi i niezurbanizowanymi we wszystkich administracyjnych kategoriach gmin w trzech badanych latach (tab. 5). Zmiany są zgodne z opisanym wcześniej wzrostem antropopresji – rośnie liczba gmin z zaobserwowanymi przemianami w przestrzeni fizycznej, na skutek czego rośnie również udział gmin zurbanizowanych. Gminy wiejskie są ciekawym przykładem tego, że zmiany administracyjne zachodzą wolniej niż zmiany w przestrzeni. Między 2006 r. a 2018 r. 41 gmin zmieniło swój status administracyjny. Biorąc pod uwagę rosnącą antropopresję, można by się spodziewać, że to gminy zurbanizowane o najwyższym poziomie udziału terenów antropogenicznych podjęły takie działania, jednak tak nie jest. To gminy niezurbanizowane zmieniają swój status. Dodatkowo udział terenów antropogenicznych w 22 gminach w 2012 r. i 2018 r. przekracza wartość progu 14,2%, przez co ich etykieta zmienia się na gminy zurbanizowane, dlatego wśród gmin wiejskich rośnie procentowy udział gmin zurbanizowanych (tab. 5).

Z perspektywy porównawczej widać również, że gminy miejsko-wiejskie mają w przeważającej części – zawsze ponad 90% gmin zbioru – charakter gmin niezurbanizowanych pod względem pokrycia terenu. Jedynie około 7% z nich w 2018 r. w podziale dychotomicznym można określić jako zurbanizowane.

Tab. 5. Udział gmin zurbanizowanych i niezurbanizowanych w poszczególnych typach gmin klasyfikacji administracyjnej, 2006, 2012, 2018 r. (w %)

		Miejskie	Miejsko-wiejskie	Wiejskie
2006	niezurbanizowane	10,40	94,20	96,30
	zurbanizowane	89,60	5,80	3,70
2012	niezurbanizowane	10,50	93,80	95,80
	zurbanizowane	89,50	6,20	4,20
2018	niezurbanizowane	9,30	93,20	94,80
	zurbanizowane	90,70	6,80	5,20

Źródło: opracowanie własne.

Cechy gmin zurbanizowanych a miejskich

Wartość minimalna terenów antropogenicznych w grupie gmin zurbanizowanych w 2018 r. wynosi 14,2%. Dla porównania ta sama wartość w gminach miejskich klasyfikacji administracyjnej wynosi niespełna 2% (tab. 6). Średni udział terenów antropogenicznych gmin zurbanizowanych w porównaniu do gmin miejskich jest niższy o nieco ponad 3 p.p., podobnie jak odchylenie standardowe: 1,1 p.p. Dwa zbiory gmin różnią się również statystykami opisowymi wielkości populacji i powierzchni oraz gęstości zaludnienia. Gminy zurbanizowane mają niższą średnią liczbę mieszkańców niż gminy miejskie (o prawie 10 000 mniej), jednak wartość minimalna jest wyższa o ponad 1000 osób. Odchylenie standardowe liczby mieszkańców jest niższe w gminach zurbanizowanych – wartość tej cechy jest bardziej skupiona wokół średniej niż w przypadku gmin miejskich. Odwrotnie wygląda charakterystyka pod względem powierzchni. Gminy zurbanizowane są średnio większe o 6 km² od gmin miejskich. Podobnie jak w przypadku populacji minimalna wartość gęstości zaludnienia jest wyższa, jednak odchylenie standardowe jest wyższe – zbiór gmin zurbanizowanych jest bardziej zróżnicowany pod względem tej cechy niż zbiór gmin miejskich. W katalogu gmin zurbanizowanych nie znalazły się zatem najmniejsze pod względem liczby ludności, gęstości zaludnienia i udziału terenów antropogenicznych gminy miejskie, takie jak Krynica Morska, Łęknica, Nieszawa czy Sulmierzyce.

Tab. 6. Porównanie charakterystyki gmin zurbanizowanych oraz miejskich (w %)

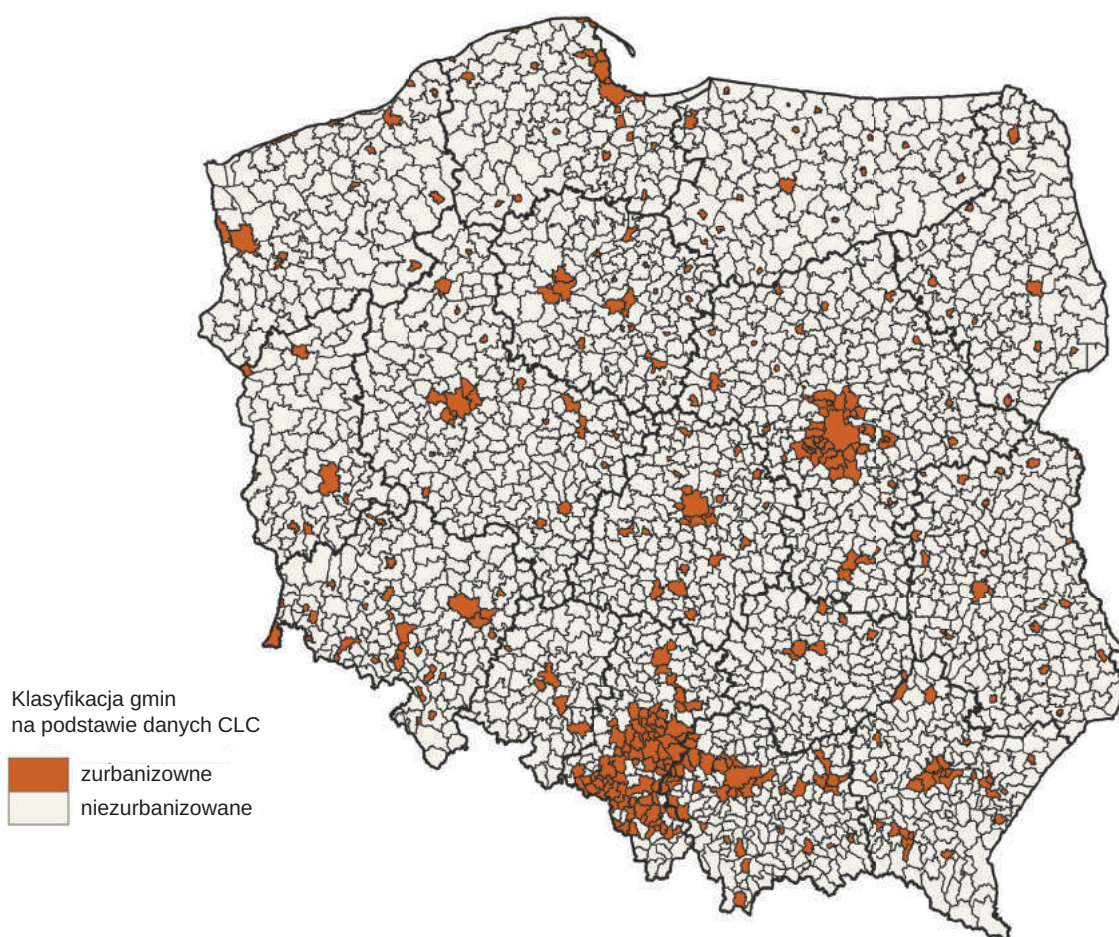
	Minimum		Średnia		Odchylenie standardowe	
	zurbanizowane	miejskie	zurbanizowane	miejskie	zurbanizowane	miejskie
Tereny antropogeniczne	14,2%	1,8%	36,5%	39,9%	16,8%	17,9%
Pozostałe klasy pokrycia terenu	9,8%	9,8%	63,5%	60,1%	16,8%	17,9%
Populacja	2 385,0	1 303,0	51 619,7	61 251,1	120 357,1	136 629,1
Gęstość zaludnienia	50,0	11,0	999,7	1 214,2	765,9	758,8
Powierzchnia	3,0	3,0	53,0	46,9	53,8	58,2

Źródło: opracowanie własne.

Zbiór gmin zurbanizowanych jest mniej zróżnicowany niż zbiór gmin miejskich pod względem sposobów wykorzystania przestrzeni, ale nie znaczy to, że jest całkowicie jednolity. W grupie gmin zurbanizowanych da się wyróżnić podgrupy i wynika to z zastosowanej przez nas procedury. Grupę gmin zurbanizowanych można podzielić na 178 jednostek, które są wysoko zurbanizowane, oraz 220, które są mniej zurbanizowane. Wśród gmin wysoko zurbanizowanych znajdują się największe miasta w Polsce, takie jak Warszawa czy Kraków, ale też Legionowo, Piastów czy Kętrzyn. Najmniej zurbanizowana gmina w tym zbiorze ma udział aż 38,2% terenów antropogenicznych. 171 spośród wysoko zurbanizowanych jednostek zgodnie z klasyfikacją administracyjną należy

do gmin miejskich, resztę stanowi 6 gmin wiejskich oraz 1 gmina miejsko-wiejska. Największy odsetek terenów antropogenicznych w gminach mniej zurbanizowanych wynosi 37,8%. 103 spośród tych jednostek również należą do gmin miejskich klasyfikacji administracyjnej. W przeciwieństwie do podgrupy wysoko zurbanizowanej stosunkowo dużo znalazło się tu gmin wiejskich (75) oraz miejsko-wiejskich (42). Podział gmin na wysoko zurbanizowane i zurbanizowane ma charakter kontekstowy, a wszystkie gminy obu podgrup traktujemy w dalszej części artykułu jako całość.

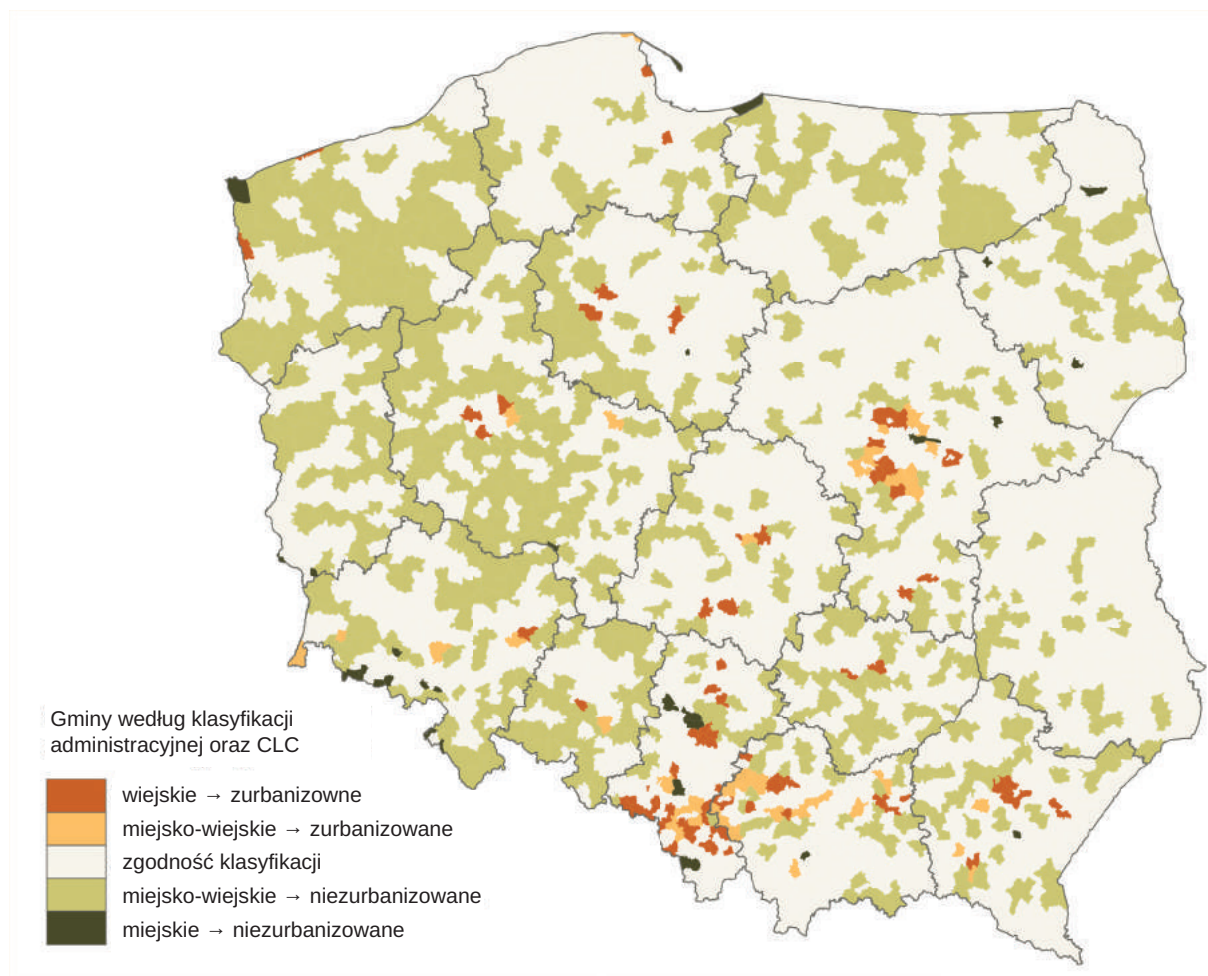
Lokalizacja i gęstość rozmieszczenia na mapie kraju odróżniają gminy miejskie klasyfikacji administracyjnej od gmin zurbanizowanych. Pierwsze częściej występują pojedynczo niż w skupiskach i otoczone są innymi typami gmin, za wyjątkiem województwa śląskiego, co wynika z policentrycznego charakteru konurbacji śląskiej. Drugie natomiast znacznie częściej występują w skupiskach niż samodzielnie, ponadto częściej zlokalizowane są w obszarach funkcjonalnych dużych miast oraz wzdłuż głównych sieci dróg (ryc. 2). Wynika to z położenia gmin, które w klasyfikacji administracyjnej przypisane są do gmin wiejskich lub miejsko-wiejskich, a w naszej klasyfikacji do gmin zurbanizowanych. Są to głównie gminy położone wokół największych miast, jak na przykład Wielka Wieś, Niepołomice, Zabierzów, Zielonki, Skawina wokół Krakowa czy Andrespol, Ksawerów, Brójce wokół Łodzi, oraz na południu polski wzdłuż autostrad A1 i A4 w województwach śląskim i małopolskim, jak Trzebinia i Krzeszowice (woj. małopolskie) (ryc. 3). Zmiany kierunku wykorzystania przestrzeni wzdłuż głównych sieci nowych dróg są zgodne z wcześniejszymi badaniami, które koncentrowały się wyłącznie na gminach leżących na skrzyżowaniu autostrad A1 i A2 (Lechowski 2019).



Ryc. 2. Gminy zurbanizowane w 2018 roku w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

W klasyfikacji dla 2018 r. w zbiorze gmin zurbanizowanych znalazło się 20,4% gmin, które w podziale administracyjnym są zakwalifikowane jako gminy wiejskie, są to m.in. Kleszczów (woj.



Ryc. 3. Przestrzenna dystrybucja różnic między klasyfikacją administracyjną a klasyfikacją gmin na zurbanizowane i niezurbanizowane

Źródło: opracowanie własne.

łódzkie)⁵, Nadarzyn (woj. mazowieckie), Bobrowniki (woj. śląskie). Oznacza to, że w analizach, w których stosowany jest podział administracyjny jako zmienna przybliżająca charakter gminy, nie uwzględnia się jednej piątej gmin o charakterze zurbanizowanym w wymiarze przestrzennym. Jeśli dołączymy do tego gminy miejsko-wiejskie, takie jak Piaseczno, Łomianki (woj. mazowieckie), Bogatynia (woj. dolnośląskie)⁶, Rzgów (woj. łódzkie), wartość ta rośnie do 31% (tab. 4). Jest to szczególnie istotne dla badań prowadzonych w miejskich obszarach funkcjonalnych⁷, ponieważ tam aż 43% wszystkich gmin zurbanizowanych to gminy, które według klasyfikacji administracyjnej są wiejskie lub miejsko-wiejskie, np. Ksawerów (woj. łódzkie), którego 60% powierzchni to tereny antropogeniczne, czy Piaseczno (woj. mazowieckie), którego 34% powierzchni to tereny antropogeniczne. Nasze wyniki są zgodne z wcześniejszymi obserwacjami dystynktywnego charakteru gmin wiejskich w strefach oddziaływania miast (Bański 2009a). Powyższe konsekwencje są proporcjonalne dla badań skupiających się na obszarach wiejskich opartych na klasyfikacji administracyjnej. Do takich analiz błędnie włączane są gminy o dużej skali antropopresji, które porównywane są z gminami o znacznie mniejszej skali tego zjawiska. Błędem obarczone są więc zarówno analizy gmin miejskich, jak i gmin wiejskich w Polsce. W grupie gmin niezurbanizowanych znajduje się jedynie 1,3% gmin należących w klasyfikacji administracyjnej do gmin miejskich. Są to m.in. Hel (woj.

⁵ 75% terenów antropogenicznych w tej gminie przyporządkowanych jest do klasy 1.3.1. miejsca eksploatacji odkrywkowej oraz 1.3.2. zwałowiska i hałdy.

⁶ 65% terenów antropogenicznych w tej gminie przyporządkowanych jest do klasy 1.3.1. miejsca eksploatacji odkrywkowej oraz 1.3.2. zwałowiska i hałdy.

⁷ Według funkcjonowania zintegrowanych inwestycji terytorialnych.

pomorskie) i Brańsk (woj. podlaskie), które posiadały prawa miejskie w dalekiej przeszłości i co do których możemy przypuszczać, że sposób zagospodarowania przestrzeni nie był kluczowym czynnikiem przy decyzji o nadaniu statusu miasta.

Dla niektórych analiz instytucjonalnych może być zasadne dołączenie zbioru tych gmin do gmin zurbanizowanych pomimo relatywnie niższego poziomu przekształcenia terenów w tych gminach w tereny antropogeniczne.

Podsumowanie

Przeprowadzone analizy pokazują, że wyznaczony przez nas zbiór gmin zurbanizowanych jest bardziej jednolity pod względem podstawowych statystyk dotyczących populacji i przestrzeni niż zbiór gmin miejskich wyznaczonych na podstawie klasyfikacji administracyjnej. Zaproponowana przez nas klasyfikacja koncentruje się tylko na przestrzennym wymiarze miejskości i tym samym nie ma charakteru kompleksowego. Postrzegamy to jako zaletę ze względu na możliwość zastosowania efektu naszej analizy jako samodzielnego wskaźnika wyjaśniającego charakter przestrzenny gmin w Polsce, a także na możliwość włączenia go jako elementu bardziej rozbudowanego indeksu, np. obejmującego inne wymiary urbanizacji gmin.

Przeprowadzona przez nas analiza pokazała systematycznie zwiększający się poziom antropopresji w Polsce, co jest istotnym elementem dyskusji o rozwoju zrównoważonym i zmianach klimatu. W kontekście analizowanego zjawiska można sformułować wniosek, że wzrost antropopresji jest większy niż dynamika zmian w klasyfikacji administracyjnej. Te zmiany następują i w swoim charakterze są zgodne ze zmianami przestrzeni – mamy coraz więcej obszarów zyskujących status miasta. Wniosek ten wymaga dokładniejszych analiz w odniesieniu do wprowadzanych co roku aktualizacji w klasyfikacji administracyjnej.

Dzięki zastosowaniu wybranej przez nas metody określiliśmy skalę różnic pomiędzy klasyfikacją administracyjną a klasyfikacją opartą na analizie materialnego przekształcenia terytorium gminy w tereny antropogeniczne i wskazałyśmy rozmieszczenie przestrzenne tych różnic. Największe różnice zidentyfikowałyśmy w obszarach funkcjonalnych miast oraz wzdłuż dynamicznie rozwijających się szlaków komunikacyjnych. W tym drugim przypadku zmiana charakteru gminy może wynikać z samej inwestycji, a niekoniecznie z idących za nią zmian społeczno-ekonomicznych. Ten wniosek wymaga więc dalszych pogłębionych badań wybranych przestrzeni wzdłuż szlaków komunikacyjnych.

Dodatkową zaletą naszej klasyfikacji jest ograniczenie arbitralności decyzji badawczych w procedurze prowadzącej do podziału gmin na zurbanizowane i niezurbanizowane. Przedstawiona przez nas metoda może być rozwinięta w taki sposób, aby posłużyć do wyodrębnienia podkategorii w zbiorze gmin niezurbanizowanych, co może być elementem zdobywania nowej wiedzy o przestrzeni gmin o niższym udziale terenów antropogenicznych.

Literatura

- Bański J., 2009a, „Odrębność obszaru podmiejskiego w kontinuum miejsko-wiejskim”, *Czasopismo Geograficzne*, t. 80, nr 4, s. 210–228.
- Bański J., 2009b, *Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa.
- Bański J., Mazur M., 2016, „Classification of rural areas in Poland as an instrument of territorial policy”, *Land Use Policy*, t. 54, s. 1–17.
- Büttner G., Kosztra B., 2017, *CLC 2018 Technical Guidelines*, Wiedeń.
- Czarnecki A., Kłodziński M., Stanny M., 2015, „Przestrzenny wymiar wielofunkcyjności wsi. Typologia gmin według form użytkowania ziemi”, w: Ł. Hardt, D. Milczarek-Andrzejewska (red.), *Ekonomia jest piękna? Księga dedykowana Profesorowi Jerzemu Wilkinowi*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 305–318.
- Depraz S., 2008, „Czy powstanie międzynarodowa definicja obszaru wiejskiego w Europie?”, *Więś i Rolnictwo*, t. 139, nr 2, s. 26–42.

- Drobiek W., 1996, „Tryb formalny i praktyka nadawania praw miejskich w Polsce”, w: S. Czaja (red.), *Gospodarka, środowisko przyrodnicze, informacja*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa, Pokrzywna – Wrocław, s. 211–215.
- Dziwoniński K., 1967, „Teoria regionu ekonomicznego”, *Przegląd Geograficzny*, t. 39, nr 1, s. 33–50.
- Gajewski S., 2018, „Art. 4. Zmiany w podziale terytorialnym”. W: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe: komentarz*, Warszawa: C.H. Beck, s. 22–26.
- Gibas P., Majorek A., 2020, „Analysis of land-use change between 2012–2018 in Europe in terms of sustainable development”, *Land*, t. 9, nr 2, DOI: 10.3390/land9020046.
- GIOŚ, 2020, *CLC Legenda*, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, <https://clc.gios.gov.pl/index.php/o-clc/legenda> (dostęp: 20.10.2020).
- Grigorescu I., Mitrică B., Kucsicsa G., Popovici E.A., Dumitrașcu M., Cuculici R., 2012, „Post-communist land use changes related to urban sprawl in the Romanian metropolitan areas”, *Human Geographies*, t. 6, nr 1, s. 35–46.
- GUS, 2013, *Badanie statystyczne w zakresie identyfikacji obszarów gmin (rejonów statystycznych) o cechach miejskich, miejsko-wiejskich, wiejsko-miejskich i cechach wiejskich, w poszczególnych województwach oraz wskaźnika syntetycznego różnicującego gminy na podstawie kryterium funkcjonalnego (POPT 2007–2013)*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS, 2020, *DEGURBA*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/unijne-typologie-terytorialne-tercet/stopien-urbanizacji-degurba/#> (dostęp: 10.10.2020).
- Hewitt R., Escobar F., 2011, „The territorial dynamics of fast-growing regions: Unsustainable land use change and future policy challenges in Madrid, Spain”, *Applied Geography*, t. 31, nr 2, s. 650–667.
- Jangid N., 2019, *Machine Learning: Unsupervised – k means Clustering and Bootstrapping*, <https://the-datum.data.blog/2019/06/02/machine-learning-unsupervised-k-means-clustering-and-bootstrapping/> (dostęp: 23.10.2020).
- Kołodziejczyk D., 2004, „Kierunki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej”, *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 6, s. 39–59.
- Komornicki T., Śleszyński P., 2009, „Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto–wieś”. *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 16, s. 9–31.
- Kopczewska K., 2020, *Applied Spatial Statistics and Econometrics: Data Analysis in R*, New York: Routledge.
- Korcelli P. (red.), 2008, *Ekspertycki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Kosmaczewska J., 2013, *Turystyka jako czynnik rozwoju obszarów wiejskich*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Lechowski Ł., 2019, *Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne terenów położonych wzdłuż autostrad A1 i A2 w gminach powiatu zgierskiego*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Lisowska A., Szmytkie R., 2014, „Definicja miasta i kryteria miejskości w prawie polskim”, w: K. Kuć-Czajkowska, M. Sidor (red.), *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, s. 17–31.
- Lisowski A., 2014, „Typy przestrzeni a geografia”. *Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego*, nr 24, s. 7–18.
- Makowska-Iskierka M., 2011, *Procesy urbanizacyjne na terenach turystyczno-wypoczynkowych strefy podmiejskiej Łodzi*, Łódź: Łódzkie Towarzystwo Naukowe.
- NIK, 2012, *Wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej i jego skutki dla ewidencji podatkowej w gminach w latach 2007–2012*, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 6690, 2007, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/32487F5D> (dostęp: 08.12.2021).
- Ossowska L., Ziemińska A., 2010, „Kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego”, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, t. 4, nr 18, s. 73–85.
- Program Copernicus, 2020, *About Copernicus Land Monitoring Service*, <https://land.copernicus.eu/about> (dostęp: 10.10.2020).
- Rasmussen R.O., Weber R., 2013, *European Land Use Patterns. T. 1. Land Use Characterization in Europe: Analysing land use patterns using typologies*, ESPON.
- Rykiel Z., 1977, „Urbanizacja – ujęcie teoretyczne oraz aspekty procesu. Próba oceny”, *Przegląd Geograficzny*, t. 49, nr 1, s. 27–42.
- Stec A., 2015, „Zastosowanie metody Hellwina do określenia atrakcyjności turystycznej gmin na przykładzie województwa podkarpackiego”, *Metody Ilościowe w Badaniach Ekonomicznych*, t. 16, nr 4, s. 117–126.

- Szmytkie R., 2018, „Kryteria morfologiczne w procedurze administracyjnej nadawania statusu miasta”, *Wiadomości Statystyczne*, nr 12, s. 40–56.
- Szmytkie R., Krzysztofik R., 2011, „Idea miejskości w Polsce”, *Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego*, t. 20, s. 25–39.
- Szymańska D., Biegańska J., 2011, „Fenomen urbanizacji i procesy z nim związane”, *Studia Miejskie*, t. 4, s. 13–38.
- Śleszyński P., 2013, „Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw”, *Przegląd Geograficzny*, t. 85, nr 2, s. 173–197.
- Śleszyński P., 2016, *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Śleszyński P., 2017, „Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze”, *Przegląd Geograficzny*, t. 89, nr 4, s. 565–593.
- Śleszyński P., Komornicki T., 2016, „Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego”, *Przegląd Geograficzny*, t. 88, nr 4, s. 469–488.
- Śleszyński P., Solon J., 2017, „A map of the landscape diversity of Poland”, *Geographia Polonica*, t. 90, nr 3, s. 369–377.
- Śleszyński P., Gibas P., Sudra P., 2020, „The problem of mismatch between the CORINE Land Cover data classification and the development of settlement in Poland”, *Remote Sensing*, t. 12, nr 14, s. 2253.
- Tomal M., 2018, „Badanie wpływu poziomu rozwoju gmin na ich skłonność do inwestowania na przykładzie gmin województwa małopolskiego”, *Świat Nieruchomości*, nr 105, s. 55–60.
- Wójcik M., 2012, *Geografia wsi w Polsce. Studium zmiany podstaw teoretyczno-metodologicznych*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Spis aktów prawnych

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin i siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. 2001 nr 86 poz. 943).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz.U. 2003 nr 166 poz. 1612).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95).

Od regresu do sukcesu. Identyfikacja obszarów wiejskich na podstawie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 4(86)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499548602

Przemysław Tomczak

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, pl. Uniwersytecki 1,
50-137 Wrocław; e-mail: przemyslaw.tomczak@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0002-6444-5303

Agnieszka Latocha

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, pl. Uniwersytecki 1,
50-137 Wrocław; e-mail: agnieszka.latocha@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0001-7292-5043

Dominik Sikorski

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, pl. Uniwersytecki 1,
50-137 Wrocław; e-mail: dominik.sikorski@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0003-2612-3490

Robert Szmytkie

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, pl. Uniwersytecki 1,
50-137 Wrocław; e-mail: robert.szmytkie@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0001-6415-9342

Katarzyna Kajdanek

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Socjologii, ul. Koszarowa 3, 51-149 Wrocław;
e-mail: katarzyna.kajdanek@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0003-4264-0842

Paulina Miodońska

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, pl. Uniwersytecki 1,
50-137 Wrocław; e-mail: paulina.miodonska@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0002-7861-0795

Streszczenie

W opracowaniu została przedstawiona propozycja metody wyznaczania obszarów o różnym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego (problemowych, sukcesu i faz pośrednich między nimi). W przyjętym postępowaniu badawczym identyfikację różnych typów obszarów przeprowadzono w oparciu o konstrukcję wskaźnika syntetycznego, który uwzględniał sześć cech przypisanych do dwóch kategorii tematycznych (społeczno-demograficznych oraz ekonomiczno-technicznych). Za okres badań przyjęto lata 2003–2019. Zastosowane ujęcie dynamiczne pozwoliło na prześledzenie ścieżki rozwoju społeczno-gospodarczego badanych jednostek w obrębie zaproponowanych czterech typów obszarów. Uzyskane wyniki odnoszą się do gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego ze szczególnym wskazaniem na powiat kłodzki, który od wielu lat uznawany jest za obszar problemowy.

Słowa kluczowe

obszar problemowy, obszar przejściowy, obszar sukcesu społeczno-gospodarczego, rozwój społeczno-gospodarczy, Dolny Śląsk, powiat kłodzki

From regress to success. Rural identification on the basis of socio-economic development

Abstract

The study proposes a method of designating areas at different levels of socio-economic development (problem, success areas, and the intermediate stages between them). In the adopted research procedure, the above-described areas were identified on the basis of a synthetic indicator, which took into account six features assigned to two thematic categories (socio-demographic and economic-technical). The years 2003–2019 were assumed as the

research period. The applied dynamic approach made it possible to trace the path of socio-economic development of the surveyed units within the proposed four types of areas. The obtained results refer to rural and urban-rural municipalities of Dolnośląskie (Lower Silesia) Voivodship (*województwo*), with a particular emphasis on the Kłodzko district (*powiat*), which has been considered a problem area for many years.

Keywords

problem area, transition area, area of socio-economic success, socio-economic development, Lower Silesia, Kłodzko district

Wprowadzenie

W ostatnich latach w Europie Środkowo-Wschodniej zauważalne są coraz większe różnice w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego poszczególnych regionów i typów obszarów (Pašakarnis i Maliene 2010). Szczególnie obszary wiejskie są wskazywane jako te, które w dobie współczesnych przemian globalizacyjnych coraz częściej – w porównaniu z obszarami miejskimi – odznaczają się mało korzystnymi trendami procesów społeczno-gospodarczych, czego przykładem jest m.in. ich silna depopulacja (Bański 2008; Śleszyński i in. 2017; 2018; Mitrică i in. 2020). Wobec powyższego próba identyfikacji obszarów problemowych i sukcesu społeczno-gospodarczego jest jak najbardziej zasadna. Pozwala ona z jednej strony lepiej zrozumieć czynniki, uwarunkowania i mechanizmy przyczyniające się do różnicowania ścieżek rozwoju poszczególnych obszarów, a z drugiej strony daje możliwość wskazania potencjalnych miejsc interwencji lub jednostek terytorialnych godnych naśladowania w ich przemianach społeczno-gospodarczych (Rosner 2012; Sánchez-Zamora i in. 2014; Bański i in. 2018; Li i in. 2019). Umożliwia również dostosowanie odpowiednich narzędzi pomocowych do konkretnego obszaru, co jest zgodne z coraz częstszym postulatem regionalizacji polityki rozwojowej (Śleszyński i in. 2017).

Zagadnienie rozwoju regionalnego i lokalnego obszarów wiejskich jest podejmowane przez wielu autorów. W literaturze polskiej w większości przypadków ich uwaga koncentruje się na uwarunkowaniach i czynnikach mających wpływ na różnicowanie się poziomu rozwoju (Stola 1993; Bański i Stola 2002; Parysek 2004; Bański 2005; Sikorski i in. 2020). Duży nacisk kładzie się na konkurencyjność regionów, podkreślając fakt istnienia dystansów rozwojowych, które dzielą poszczególne jednostki w ramach konkretnego regionu (*Konkurencyjność...* 2006). Przeprowadzana delimitacja poziomu rozwoju regionów i funkcjonujących wewnątrz nich jednostek terytorialnych w zdecydowanej większości opiera się na analizie cech statystycznych opisujących sytuację społeczno-gospodarczą (por. Rosner 2002; Churski 2004; Czapiewski 2010; Śleszyński i in. 2017; Bański i in. 2018). Takie podejście badawcze pozwala, z jednej strony, na wskazanie obszarów o wyraźnie słabszych możliwościach rozwojowych (w sposób ograniczony uczestniczących w procesach rozwojowych), wymagających pilnego wsparcia, które można określić jako problemowe, oraz, z drugiej strony, na wyznaczenie obszarów o największym potencjale społeczno-gospodarczym, czyli tzw. lokomotyw rozwojowych czy kół zamachowych lokalnych gospodarek. Rozważając zagadnienie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego terenów wiejskich, nie sposób pominąć opracowania Moniki Stanny i jej zespołu badawczego (2018). Opracowywany cyklicznie od kilku lat raport, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich*, w oparciu o wielopłaszczyznowe podejście badawcze uwzględnia wiele aspektów związanych z funkcjonowaniem obszarów wiejskich, takich jak: dezagraryzacja gospodarki lokalnej, charakterystyka sektora rolniczego i pozarolniczego, kwestie odnoszące się do lokalnych finansów publicznych, rynki pracy, kształtowanie się procesów demograficznych, stan systemu edukacyjnego, poziom zamożności społeczności lokalnych, ich aktywność społeczna oraz uwarunkowania mieszkaniowe. Ujęcie dynamiczne, uwzględnione w tym opracowaniu, umożliwia zastosowanie interwałowej metody monitorowania zmian oraz uwzględnienie na wyznaczonych odcinkach czasowych tej samej metody badawczej, która pozwala na porównywalność uzyskanych wyników.

W literaturze zagranicznej w problematyce rozwoju regionalnego i lokalnego obszarów wiejskich zwraca się szczególnie uwagę na jego złożoność, niejednoznaczność i wielowątkowość (Perry 2010; Woods i McDonagh 2011; Woods 2012, 2013; Blakely i Bradshaw 2017). Przykładowo, Martin Perry (2010) wskazuje, że rozwój lokalny obszarów wiejskich powiązany jest z rozwojem

regionalnym i zależny jest w znacznym stopniu od polityki regionalnej, poziomu wiedzy i innowacyjności, klastrowości przedsiębiorstw i ich specjalizacji, świadomości i polityki ekologicznej. Z kolei Michael Woods (2012) zauważa, że rozwój obszarów wiejskich determinowany jest przez gwałtowny wzrost liczby ludności świata, której należy zapewnić tzw. bezpieczeństwo żywnościowe, uwzględniając zachodzące zmiany klimatyczne. Autor ten przypisuje także duże znaczenie czynnikowi globalizacji oraz europejskiej polityki gospodarczej jako współczesnych elementów modelujących rozwój lokalny oraz regionalny na obszarach wiejskich (Woods i McDonagh 2011; Woods 2013). O istotności zagadnienia rozwoju obszarów wiejskich dla współczesnych procesów społeczno-ekonomicznych świadczy także fakt, że temat ten wpisany jest do programu badawczego ESPON, gdzie zwraca się uwagę na postępujące kurczenie się populacji wsi na rzecz jej wzrostu w miastach i towarzyszące temu negatywne skutki. Wspieranie „dążenia do wzrostu” oraz „radzenia sobie ze spadkiem” jest jedną z głównych metod przeciwdziałania tym negatywnym procesom¹.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji obszarów problemowych. Według Jerzego Bańskiego (1999) brak jednoznacznego zdefiniowania, czym jest obszar problemowy – zależny jest on m.in. od różnorodności dyscyplin naukowych, jakie reprezentują autorzy poszczególnych definicji, oraz od przyjętego postępowania badawczego. O złożoności i wieloaspektowości tego zagadnienia mogą również decydować zastosowane płaszczyzny odniesienia badawczego (gospodarczo-finansowe, środowiskowo-ekologiczne, infrastrukturalno-techniczne, społeczno-demograficzne). W oparciu o definicję zawartą w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego z 2010 roku, a także o definicje autorstwa Antoniego Zagożdżona (1988), Stanisława Cioka (1991, 1994, 1996), Romana Kulikowskiego (1992), Jerzego Bańskiego (1999), Andrzeja Rosnera (1999) i Pawła Churskiego (2004) obszary problemowe należy utożsamiać z regionami, które charakteryzują się:

- kumulacją negatywnych zjawisk, odnoszących się do różnych sfer (społecznej, ekonomicznej, technicznej), mających wpływ na kształtowanie się anomalii wewnętrznych danej jednostki terytorialnej, dających podstawę do określania ich jako dysfunkcyjnych, generujących konflikty przestrzenne, nierokujących dalszego rozwoju, wykazujących anormalność i upośledzenie względem innych tego typu jednostek;
- niskimi wskaźnikami sytuacji społeczno-gospodarczej (niską dynamiką rozwoju społeczno-gospodarczego, utrudnionym dostępem do dóbr i usług stwarzających możliwości rozwojowe, które byłyby zgodne ze społecznymi oczekiwaniami);
- niekorzystnym usytuowaniem geograficznym względem głównych ośrodków wzrostu i zatrudnienia, często położeniem o charakterze peryferyjnym, czyli poza strefą największej aktywności gospodarczej, o ograniczonej dostępności do biegunów wzrostu (głównie ośrodków wojewódzkich);
- ciągłym pogłębianiem się różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym w stosunku do tzw. obszarów sukcesu gospodarczego, co często związane jest z utratą dotychczasowych funkcji;
- stanowią element szczególnej troski i wymagają interwencji (głównie w formie pomocy finansowej) ze strony władz na różnych szczeblach administracji z uwagi na ograniczony potencjał rozwojowy (por. Czapiewski 2010).

Analizując rozwój społeczno-gospodarczy danej jednostki terytorialnej, możemy rozpatrywać go nie tylko poprzez pryzmat wyżej opisanych obszarów problemowych, ale także w odniesieniu do skrajnie różnych wobec nich tzw. obszarów sukcesu. Ich, zazwyczaj trwałe, zaznaczenie w przestrzeni geograficznej nie jest przypadkowe i często związane jest z korzystnym splotem uwarunkowań endo- i egzogenicznych. Kształtowanie się tego typu obszarów kojarzone jest przede wszystkim z korzystnym położeniem względem miejskich ośrodków wzrostu oraz ciągów komunikacyjnych, z istniejącym potencjałem przyrodniczo-krajobrazowym oraz samymi zasobami ludzkimi (Czapiewski 2006, 2008). Znaczenie tych czynników jest różnie akcentowane i w dużym stopniu uzależnione od specyfiki danej gminy. Analizując rozkład przestrzenny wiejskich obszarów sukcesu gospodarczego, można zauważyć, że mają one raczej charakter „wyspowy” i – jak zaznacza Bański (2005) – są to jednostkowe przykłady, stąd trudno się doszukać większych, zwartych regionów sukcesu gospodarczego. Mierzalne efekty ich istnienia związane są przede wszystkim ze stale rosnącymi dochodami gmin, coraz większą dostępnością infrastruktury technicznej

¹ <https://www.espon.eu/Rural-Development> (dostęp: 12.10.2021).

i społecznej, wyraźną ekspansją budownictwa mieszkaniowego, spadkiem bezrobocia (a czasem już nawet deficytem wśród osób aktywnych zawodowo), wyższym poziomem przedsiębiorczości mieszkańców i ogólnym wzrostem zamożności społeczeństwa. Warto także zwrócić uwagę na takie aspekty, jak jakość środowiska naturalnego czy sprawne działanie samorządu lokalnego (Falkowski i Szamota 2005). Bański (2008), rozpatrując analizowane zagadnienie, zaproponował inne ujęcie badawcze. Wydzielił trzy zasadnicze typy wiejskich obszarów sukcesu: lokalne ogniska sukcesu, wiejskie obszary progresji oraz obszary konkurencyjnego rolnictwa. Konrad Czapiewski, na potrzeby opracowania dotyczącego koncepcji wiejskich obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego, odwołującego się do województwa mazowieckiego, stwierdza, że „na obszarach sukcesu wszystkie cechy określające uwarunkowania rozwoju cywilizacyjnego osiągają ponadprzeciętne wartości oraz charakteryzują się co najmniej ich stabilną pozycją w wybranym okresie badawczym” (Czapiewski 2010, s. 33).

W literaturze przedmiotu rzadziej można spotkać opracowania dotyczące wyznaczania regionów i obszarów charakteryzujących się fazą przejściową pomiędzy obszarem problemowym a sukcesu społeczno-gospodarczego. Według Czapiewskiego (2010, s. 173) takie podejście badawcze „znacznie upraszcza rzeczywistość i nie oddaje w pełni stopniowości różnic pomiędzy [wybranymi jednostkami]”. Wydaje się jednak, że ich identyfikacja jest równie potrzebna jak pozostałych dwóch typów obszarów. Po pierwsze, pozwala to na bardziej pogłębione rozpoznanie procesów rozwojowych i ich różnych faz. Po drugie, bardziej szczegółowa kategoryzacja ma również wymiar aplikacyjny, gdyż łatwiej jest wdrożyć narzędzia i instrumenty polityki regionalnej na obszarach, które znajdują się w fazie przejściowej, niż na obszarach o skrajnych wartościach opisujących poziom rozwoju regionalnego.

W kontekście zarysowanej powyżej problematyki pierwszym celem prezentowanego artykułu jest przedstawienie propozycji metody wyznaczania obszarów o różnym stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego (problemowych, sukcesu i faz pośrednich między nimi) gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Wyznaczenia faz pośrednich oraz wskazania dynamiki przemian analizowanych obszarów dokonano dzięki ujęciu dynamicznemu poprzez analizę porównawczą mierników syntetycznych za lata 2003 i 2019. Ta kilkunastoletnia perspektywa czasowa pozwala na uchwycenie impulsów rozwojowych związanych ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz strefy Schengen. Metodę przetestowano w dwóch skalach przestrzennych: na przykładzie województwa dolnośląskiego, ze szczególnym uwzględnieniem powiatu kłodzkiego. Wybór tego powiatu nie jest przypadkowy – jest to obszar, który przez wiele lat był traktowany jako obszar problemowy (Ciok 1994; Bański 2008), jednak w ostatnim czasie zauważa się tam wyraźne symptomy ożywienia, które można interpretować jako swego rodzaju formę odradzania się wsi (Latocha i in. 2021). Proces ten w skali województwa dolnośląskiego najbardziej uwidacznia się właśnie w powiecie kłodzkim, stąd stanowi on dobry „poligon badawczy” do przetestowania, czy obserwowane w terenie i w danych statystycznych symptomy odrodzenia uda się również uchwycić w zaproponowanej nowej metodzie badawczej. Drugim celem opracowania jest określenie aktualnych przemian społeczno-gospodarczych zachodzących w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie dolnośląskim. W ten sposób chciano również zweryfikować założoną hipotezę, że przemiany społeczno-gospodarcze ostatnich lat, zachodzące w obrębie obszarów uznawanych za problemowe (jakim jest m.in. powiat kłodzki), pozwalają na wskazanie ich stopniowego wewnętrznego różnicowania się, w tym przejawów lokalnego ożywienia rozwoju w ich obrębie.

1. Obszar badań

Województwo dolnośląskie w prezentowanej metodyce stanowi przede wszystkim obszar referencyjny dla wyników uzyskanych dla powiatu kłodzkiego, który to – jako obszar uznawany za problemowy – był głównym celem w przyjętym postępowaniu badawczym. Województwo dolnośląskie, położone w południowo-zachodniej Polsce, ma powierzchnię 19 947 km². W jego skład wchodzi 78 gmin wiejskich i 56 gmin miejsko-wiejskich, których powierzchnie stanowią odpowiednio 9 819 km² i 8 776 km² (49,2% i 44,0%)².

² Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/>, dane dla roku 2020.

Powiat kłodzki położony jest na południowym krańcu województwa dolnośląskiego. Ma powierzchnię nieco ponad 1,6 tys. km² i liczy blisko 158 tys. mieszkańców (tamże). Jest to region o szczególnych walorach przyrodniczo-krajobrazowych, klimatycznych, leczniczych i kulturowych. W ujęciu historycznym podstawą rozwoju gospodarczego ziemi kłodzkiej była gospodarka rolna wspomagana przez gospodarkę leśną oraz przez różne inne formy działalności, głównie przemysłowej, górniczej, bazującej na lokalnych surowcach naturalnych. Obecnie zasadniczą podstawą gospodarki regionu obok rolnictwa jest turystyka, lecznictwo uzdrowiskowe oraz gospodarka leśna.

Obserwowane od kilku dekad negatywne zmiany, szczególnie w sferze demograficznej (utrzymujący się przez wiele lat proces depopulacji, związany z regresem urodzeniowym oraz selektywnym charakterem migracji, obejmującym roczniki głównie z grupy ekonomicznej produkcyjnej mobilnej), ale także gospodarczej (głównie problemy z dostosowaniem się podmiotów o charakterze rolniczym i przemysłowym do funkcjonowania w ramach mechanizmów rynkowych) przyczyniły się do klasyfikowania obszaru jako problemowego przez wielu autorów (Zagożdżon 1988, 1990; Eberhardt 1989; Ciok 1991; Bański 2008). Warto zaznaczyć, że baza ekonomiczna wsi przeżywa regres w zasadzie przez cały okres powojenny, a nie tylko po 1989 r. Ponadto niekorzystnie kształtującą się sytuację społeczno-ekonomiczną ziemi kłodzkiej potęgował fakt, że obszar ten jest położony peryferyjnie w stosunku do głównych ośrodków wzrostu, co dodatkowo przyczynia się do jego marginalizacji (Ciok 1991; Heldak 2008; Kutkowska 2012; Bański 2014).

Jednak w ostatnich latach, szczególnie po wejściu Polski do Unii Europejskiej, coraz częściej dostrzega się pozytywne zmiany i oznaki ożywienia społeczno-gospodarczego analizowanego obszaru (Latocha 2012, 2017; Szmytkie i Tomczak 2015, 2017, 2018; Latocha i in. 2021). W głównej mierze związane jest to z rozwojem przedsiębiorczości, która w coraz większym stopniu wykorzystuje istniejące zasoby lokalne. W przypadku obszarów wiejskich jest to przede wszystkim przejście od gospodarki typowo rolniczej do gospodarki wielofunkcyjnej z wyraźnym naciskiem na działalność turystyczną (Sikorski i in. 2020). Oznaki ożywienia społeczno-gospodarczego nie odnoszą się jednak równomiernie do całego obszaru powiatu czy nawet całych gmin, lecz mają raczej charakter wyspowy i dotyczą pojedynczych miejscowości wiejskich.

2. Metody badań i źródła danych

W celu identyfikacji poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego zdecydowano się skonstruować wskaźnik syntetyczny oparty na sześciu cechach statystycznych z dwóch podstawowych kategorii tematycznych: ekonomiczno-infrastrukturalnej i społeczno-demograficznej (tab. 1). Ze względu na trudność w ocenie i określeniu ilościowym, w badaniu nie uwzględniono cech i wskaźników odnoszących się do kategorii przyrodniczej³. Należy zaznaczyć, że różni autorzy (Bański 2008; Czapiewski 2010; Stanny i in. 2018) przy identyfikacji poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich bazują na różnych czynnikach, a dobór cech w głównej mierze dopasowany jest zarówno do celu badań, charakteru obszaru, jak i możliwości pozyskania danych i replikowania badań w przyszłości⁴.

Analizy poziomu rozwoju gmin wiejskich i miejsko-wiejskich Dolnego Śląska dokonano przy zastosowaniu taksonomicznej metody porządkowania liniowego. Metoda ta daje możliwość ustalenia hierarchii obiektów, czyli ich uszeregowania od obiektu będącego najwyżej w hierarchii do obiektu spozycjonowanego w niej najniżej. Hierarchię obiektów wyznacza się na podstawie ich odległości

³ Z uwagi na to, że w opracowaniu główny nacisk położono na płaszczyznę społeczno-ekonomiczną, świadomie pominięto te cechy i wskaźniki, które można byłoby przyporządkować do kategorii przyrodniczej. W innych tego typu opracowaniach przy określaniu obszarów problemowych wyznacza się dodatkowo kategorię przyrodniczą (Śleszyński i in. 2017).

⁴ Zaproponowane w opracowaniu dynamiczne podejście badawcze jest ściśle związane z potrzebą pozyskania porównywalnego zestawu danych odnoszących się do tych samych jednostek terytorialnych i jednocześnie dotyczących dwóch skrajnych lat (przynajmniej dla początkowego, jak i końcowego punktu czasowego). Warto zaznaczyć, że część danych gromadzonych przez urzędy statystyczne prezentuje analizowane zjawiska nie zawsze w sposób odpowiadający rzeczywistości (np. dane dotyczące aktywności ekonomicznej związane z liczbą podmiotów gospodarczych czy dane związane z ruchem wędrownym, ze szczególnym wskazaniem na migracje zagraniczne). Autorzy poczynili takie obserwacje m.in. podczas badań terenowych prowadzonych na ziemi kłodzkiej. Dane REGON na poziomie konkretnych wsi w wielu przypadkach musiały być poddane istotnej modyfikacji. Szczególnie dotyczyło to działalności rolniczej.

od tzw. wzorca rozwoju. W tej metodzie dla każdej jednostki dokonuje się sumowania zestandaryzowanych wcześniej wartości, a w dalszej kolejności konstruuje się względny wskaźnik poziomu rozwoju (Nowak 1989).

Tab. 1. Zestaw wskaźników diagnostycznych wykorzystanych w konstrukcji miernika syntetycznego

Kategoria wskaźników	Charakter wskaźnika
Ekonomiczno-infrastrukturalne:	
a) stopa bezrobocia: udział liczby bezrobotnych do liczby osób aktywnych zawodowo w %	destymulanta
b) dochody: dochody w budżetach gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca	stymulanta
c) kanalizacja: udział liczby mieszkańców objętych siecią kanalizacji do liczby ludności ogółem w %	stymulanta
Spółeczno-demograficzne:	
a) migracje: saldo migracji na 1000 osób	stymulanta
b) obciążenie demograficzne: udział liczby ludności w wieku poprodukcyjnym do liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym	destymulanta
c) pomoc społeczna: udział beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej do liczby ludności ogółem w %	destymulanta

Źródło: opracowanie własne.

Porównywalność analizowanych parametrów osiągnięto poprzez ich standaryzację. W tym celu posłużono się wzorem:

$$z_i = \frac{(x_i - \mu)}{\sigma}$$

gdzie:

- x_i – zmienna standaryzowana,
- μ – wartość średnia zmiennej x ,
- σ – odchylenie standardowe populacji,
- z_i – wartość standaryzowana parametru x .

Po przeprowadzeniu standaryzacji i zamianie destymulant na stymulanty (w wyniku przemnożenia ich wartości przez -1) w następnym kroku dla poszczególnych gmin obliczono wartości taksonomicznych mierników rozwoju w oparciu o wybrane wskaźniki. W tym celu wykorzystano następujący wzór (Konkurencyjność... 2006, s. 24):

$$m_i = \frac{p_i - p_{\min}}{p_{\max} - p_{\min}} * 10$$

gdzie:

- m_i – wartość miernika rozwoju dla i -tej jednostki (gminy),
- p_i – suma wartości analizowanej grupy wskaźników dla i -tej jednostki (gminy),
- $p_{\min}$ – suma wartości minimalnych wszystkich analizowanych wskaźników (teoretyczny antywzorec rozwoju),
- $p_{\max}$ – suma wartości maksymalnych wszystkich analizowanych wskaźników (teoretyczny wzorec rozwoju).

W teorii miernik rozwoju zawiera się w przedziale $[0,10]$. W założeniu im większą wartość miernika rozwoju przyjmuje poszczególna jednostka, tym wyższy jest poziom badanego zjawiska. Z kolei im wartość jest mniejsza, tym bardziej analizowana jednostka odbiega *in minus* od teoretycznego wzorca rozwoju (Jokiel i Zagożdżon 1981).

Analizę zróżnicowania badanych jednostek terytorialnych na podstawie wyliczonych mierników rozwoju przeprowadzono przy użyciu metody trzech średnich (Brezdeń i in. 2012). Granice pomiędzy klasami stanowiły odpowiednie średnie arytmetyczne: m – średnia obliczona dla wszystkich jednostek; m_1 – średnia obliczona dla jednostek, których mierniki rozwoju były wyższe od średniej m ; m_2 – średnia obliczona dla jednostek, których mierniki rozwoju były niższe od średniej m .

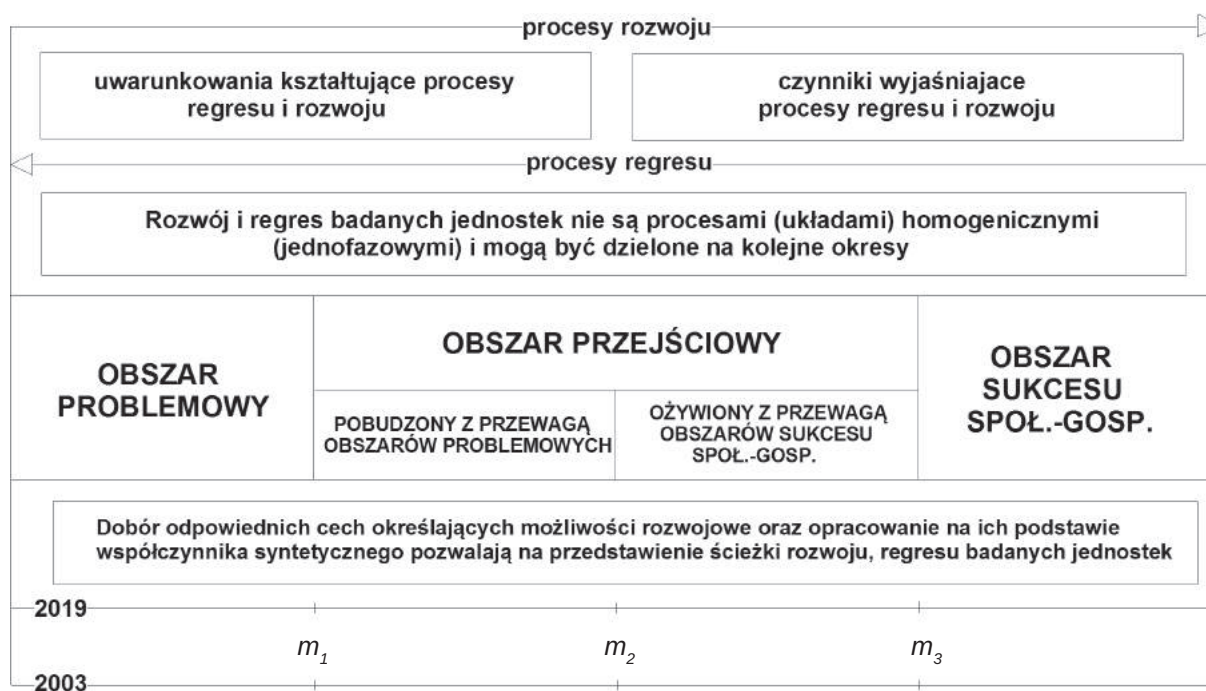
W oparciu o obliczone wartości (m , m_1 , m_2) analizowane jednostki podzielono na cztery grupy ze względu na poziom ich rozwoju (tab. 2)⁵.

Tab. 2. Teoretyczny poziom rozwoju jednostek w przyjętej metodzie

Poziom rozwoju	Wartość miernika rozwoju m_i
I grupa (wysoki poziom) obszary sukcesu społeczno-gospodarczego	$m_i > m_2$
II grupa (średni poziom) obszary przejściowe ożywione z przewagą obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego	$m < m_i \leq m_2$
III grupa (niski poziom) obszary przejściowe pobudzone z przewagą obszarów problemowych	$m_2 < m_i \leq m$
IV grupa (bardzo niski poziom) obszary problemowe	$m_i \leq m_2$

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Brezdeń i in. 2012.

Badanie przeprowadzono dla 78 gmin wiejskich i 56 miejsko-wiejskich⁶ województwa dolnośląskiego dla lat 2003 i 2019⁷, w tym w powiecie kłodzkim dla 3 gmin wiejskich i 6 miejsko-wiejskich. Analizy statystyczne i przestrzenne przeprowadzono w oparciu o dane pochodzące z Banku Danych Lokalnych.



Ryc. 1. Schemat identyfikacji typów poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich gmin według przyjętej metody

Źródło: opracowanie własne.

Zaproponowany miernik syntetyczny umożliwił podział gmin wiejskich i miejsko-wiejskich na cztery grupy ze względu na poziom ich rozwoju. Jego wartością jest to, że – oprócz określenia obszarów o skrajnym poziomie rozwojowym (obszary problemowe i sukcesu społeczno-gospodarczego)

⁵ Autorzy, zanim zdecydowali się na stworzenie przedziałów różnicujących badane jednostki terytorialne w odniesieniu do wyliczonych mierników rozwoju, brali w swoich rozważaniach pod uwagę różne podejścia (m.in. to, które opierało się na metodzie naturalnych prześwitów). Zbieżność wyników była na bardzo wysokim poziomie. Stąd stwierdzono, że metoda 3-średnich jest wystarczająca i w odpowiedni sposób różnicuje poszczególne cechy.

⁶ Dla trzech z wybranych cech nie było możliwości pozyskania danych tylko dla części wiejskiej w gminach miejsko-wiejskich. Stąd w postępowaniu badawczym uwzględniono gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w całości.

⁷ W przypadku parametru dotyczącego opieki społecznej dane dla roku rozpoczynającego analizę (w odróżnieniu od pozostałych pięciu wskaźników) odnosiły się do 2009 roku. Było to związane z dostępnością danych.

– pozwala on na rozpoznanie również obszarów o cechach przejściowych, stanowiących swego rodzaju ogniwa pośrednie między przypadkami skrajnymi. Obszar przejściowy został dodatkowo podzielony na dwa typy: przejściowy pobudzony z przewagą obszarów problemowych oraz przejściowy ożywiony z przewagą obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego, co pozwala na precyzyjniejsze określenie ścieżek rozwojowych poszczególnych jednostek terytorialnych w czasie (ryc. 1).

Przedstawiony powyżej tok postępowania badawczego dodatkowo wzmocniony jest o podejście dynamiczne, które pozwala prześledzić ścieżkę rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych jednostek terytorialnych w wyznaczonym odcinku czasowym. Oznacza to, że dla każdej gminy możliwa jest identyfikacja jej usytuowania na ścieżce rozwoju oraz określenie aktualnych trendów jej przemian, co zostało przedstawione w części wynikowej (por. ryc. 9). Przy czym dana jednostka niekoniecznie musi przechodzić po kolei przez wszystkie etapy – jej rozwój może również dokonywać się skokowo.

3. Wyniki

3.1. Ocena sytuacji ekonomiczno-infrastrukturalnej gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego i powiatu kłodzkiego

3.1.1. Stopa bezrobocia

W analizowanym okresie na Dolnym Śląsku udział liczby bezrobotnych do liczby ludności w wieku produkcyjnym wahał się w przedziale od 9,2% do 29,6% w 2003 roku i od 1,2% do 9,1% w 2019 roku⁸. W ciągu analizowanych 16 lat powyższy parametr odnotował bardzo wyraźny spadek. Także w rozkładzie przestrzennym jego wartości widoczne są znaczące różnice. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich położonych w strefie metropolitalnej Wrocławia oraz – w mniejszym zakresie – w najbliższym sąsiedztwie ośrodków subregionalnych widać wyraźny spadek poziomu bezrobocia w stosunku do pozostałych obszarów województwa dolnośląskiego.

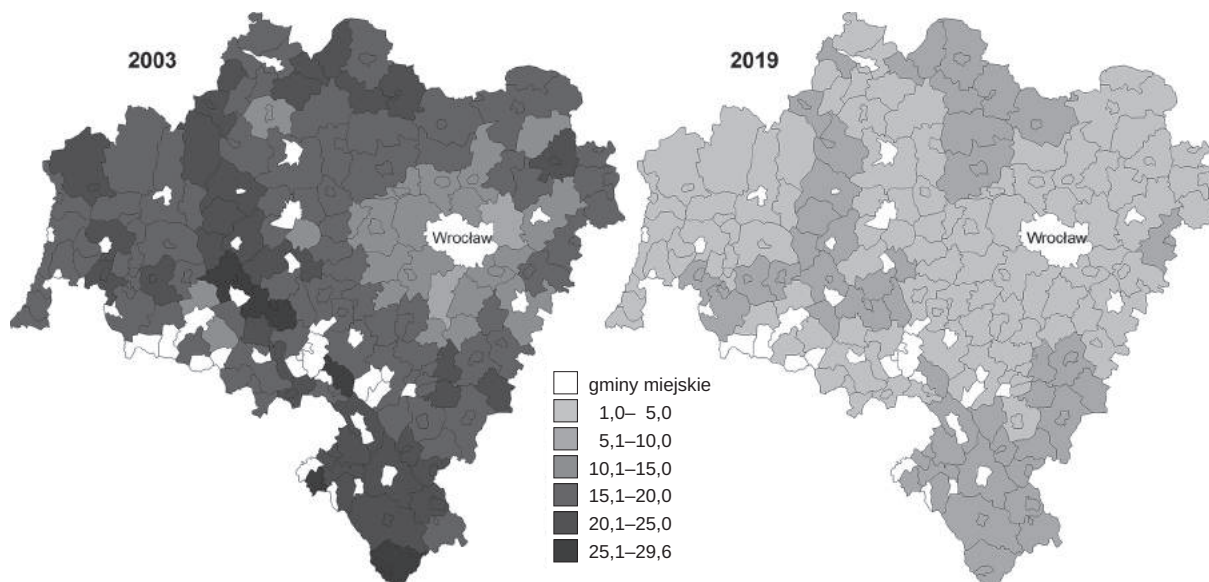
W 2003 roku na ogólną liczbę 134 analizowanych jednostek najmniej korzystną w tej kwestii sytuację rejestrowano na obszarach położonych peryferyjnie względem głównych ośrodków wzrostu i zatrudnienia, w tym m.in. w powiecie kłodzkim. Przykładowo udział bezrobotnych w gminie wiejskiej Lewin Kłodzki wynosił 29,6% i był najwyższy w całym województwie. Podobny wynik uzyskano w gminie Międzyzlesie – 25,1% (131 miejsce w rankingu w skali województwa), w gminie Kłodzko – 24,3% (126 miejsce) i gminie Radków – 23,9% (124 miejsce). W ogólnym zestawieniu pod względem wskaźnika bezrobocia siedem z dziewięciu analizowanych gmin ziemi kłodzkiej plasowało się w ostatniej trzydziestce gmin dolnośląskich.

W 2019 r. nadal widoczna była zależność w kształtowaniu się wskaźnika bezrobocia od położenia poszczególnych gmin względem miejskich ośrodków centralnych. Można było jednak zauważyć pozytywne symptomy zmiany w przypadku obszarów peryferyjnych, m.in. na przykładzie wspomnianych wyżej gmin powiatu kłodzkiego. Gmina Lewin Kłodzki, zajmująca we wcześniejszym zestawieniu ostatnie miejsce, osiągnęła ponad pięciokrotny spadek udziału bezrobotnych, z 29,6% do 5,4%, i przesunęła się w rankingu o 32 pozycje. Ponadto, inne gminy powiatu kłodzkiego także zarejestrowały poprawę swoich wskaźników (np. gmina wiejska Kłodzko o 25 pozycji, ze 126 na 101 miejsce, gmina Radków oraz gmina Szczytna – wzrost odpowiednio o 16 i 12 pozycji). Zarejestrowano również spadki w gminie Stronie Śląskie (z 71 na 129 pozycję) (tab. 3).

Rozpatrując w skali całego województwa dolnośląskiego wewnętrzne przesunięcia związane ze zmianą pozycji w rankingu wskaźnika bezrobocia, należy podkreślić, że obejmowały one przede wszystkim gminy o położeniu peryferyjnym, takie jak np. gminy ziemi kłodzkiej. Wyraźnie zaznaczające się ożywienie na rynku pracy na tym terenie w dużym stopniu związane jest z powstawaniem

⁸ W skali Polski analizowany parametr kształtował się na poziomie 13,6% w 2003 r. i 4,6% w 2017 r. Nieco wyższe wartości tego wskaźnika notowano w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich – przyjmowały one wartości odpowiednio w 2013 r. 15,1% i 5,0% oraz w 2017 r. 15,5% i 5,0%. Warto zaznaczyć, że w 2003 r. wartości tego wskaźnika wahały się od 51,2% w gminie Wiskitki do 3,5% w gminie Parlejewo. O tak dużej rozpiętości tego parametru nie możemy mówić w odniesieniu do 2017 r. Zauważa się on w przedziale od 1% w gminie Nowe Skalmierzyce do 18,2% w gminie Lelkowo.

nowych podmiotów w sektorze turystycznym, bazującym na występujących w tym regionie walorach naturalnych i kulturowych (Sikorski i in. 2020). Należy jednak zachować ostrożność w interpretacji opisywanych zmian, szczególnie obszarów peryferyjnych, gdyż w porównaniu z wiodącymi ośrodkami wzrostu nadal charakteryzują się znacznie wyższymi wartościami mierników bezrobocia.



Ryc. 2. Udział bezrobotnych w stosunku do grupy produkcyjnej w procentach w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Dolnego Śląska w latach 2003 i 2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

Tab. 3. Udział bezrobotnych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich powiatu kłodzkiego i ich pozycja na tle badanych jednostek z Dolnego Śląska

Gmina	2003	2019	Spadek/ wzrost w p.p.	2003	2019	Spadek/ wzrost
	udział w %			pozycja		
Bystrzyca Kłodzka (3)	21,9	7,2	–14,7	113	123	–10
Kłodzko (2)	24,3	5,4	–18,9	126	101	+25
Lądek-Zdrój (3)	20,3	5,3	–15,0	98	95	+3
Lewin Kłodzki (2)	29,6	5,4	–24,2	134	102	+32
Międzylesie (3)	25,1	7,6	–17,5	131	126	+5
Nowa Ruda (2)	22,6	6,2	–16,4	118	111	+7
Radków (3)	23,9	5,6	–18,3	124	108	+16
Stronie Śląskie (3)	18,2	7,9	–10,3	71	129	–58
Szczytna (3)	21,1	5,3	–15,8	108	96	+12

(2) – gmina wiejska, (3) – gmina miejsko-wiejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

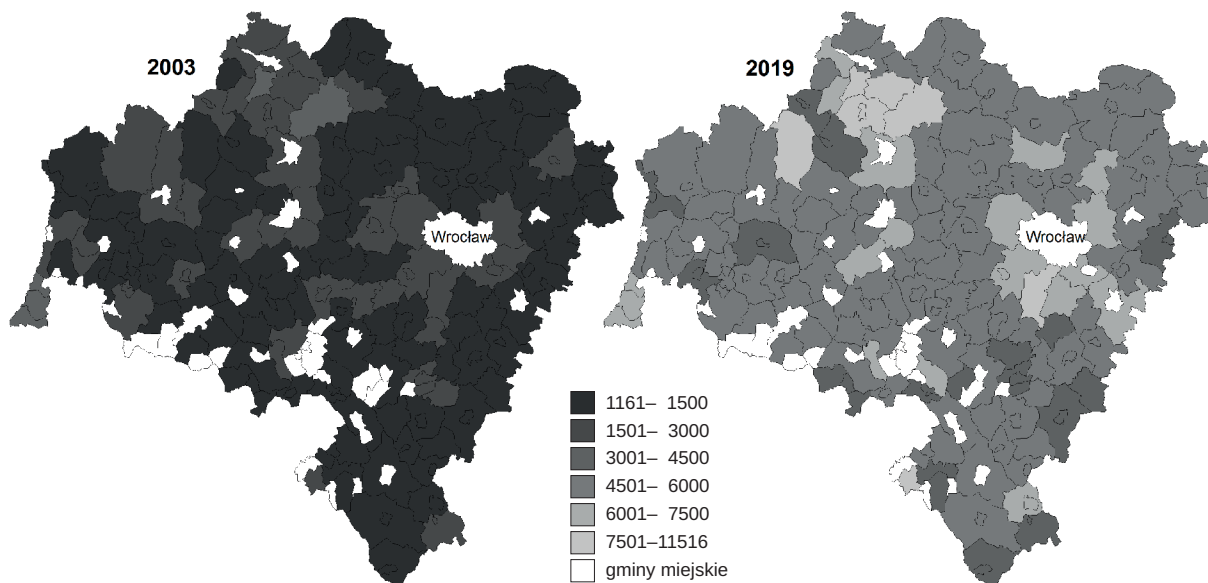
3.1.2. Dochody budżetów gmin

Kolejnym ważnym miernikiem z grupy wskaźników ekonomiczno-infrastrukturalnych, określającym poziom rozwoju gospodarczego, są dochody⁹ w budżetach gmin w przeliczeniu na 1 miesz-

⁹ Źródła tych dochodów mogą być powiązane z wpływami m.in. z podatków od nieruchomości, opłat eksploatacyjnych, lokalnych opłat targowych, uzdrowiskowych. Ogólnie na dochody jednostek samorządu terytorialnego składają się dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe pochodzące z budżetu państwa.

kańca. W analizowanych gminach Dolnego Śląska badany parametr zawierał się w przedziale od 1161 zł do 4132 zł w 2003 r. i od 4130 zł do 11515 zł w 2019 r.

Rozkład przestrzenny wartości tego miernika wykazuje wyraźne współwystępowanie z rozkładem przestrzennym stopy bezrobocia. Z analizy jego rozkładu wynika, że największe dochody uzyskują gminy wiejskie i miejsko-wiejskie położone w zagłębiu eksploatacji miedzi (Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy, LGOM) – szczególnie wyróżniają się na tle pozostałych gmin w 2003 r. – oraz w gminach powiatu wrocławskiego, w których zaznaczył się wyraźny wzrost dochodów. W 2019 r. w gminie Kobierzyce, należącej do tego powiatu, wykazywany dochód o wartości 11515 zł był najwyższy wśród analizowanych jednostek terytorialnych, a w porównaniu z gminą Lubawka, charakteryzującą się najniższym dochodem (4130 zł), był blisko trzykrotnie większy (ryc. 3).



Ryc. 3. Dochody w budżetach gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Dolnego Śląska w latach 2003 i 2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

W powiecie kłodzkim wartość tego parametru była zbliżona do przeciętnej dla województwa dolnośląskiego. Generalnie w badanym okresie wartość dochodów budżetów gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosła i w gminach Lewin Kłodzki oraz Łądek-Zdrój osiągnęła wartości wynoszące odpowiednio 7726 zł i 7254 zł w 2019 r., co klasyfikowało je na bardzo wysokiej 7 i 9 pozycji w rankingu wojewódzkim. Jak na gminy położone w obszarze uznawanym za problemowy, wynik ten należy uznać za zaskakująco dobry. Natomiast wyraźnie mniej korzystnie prezentuje się gmina Stronie Śląskie, która jeszcze w 2003 r. zajmowała 12 miejsce w województwie z dochodem na poziomie 2033 zł, a po 16 latach spadła na 120 pozycję, z dochodem o wartości 4448 zł na mieszkańca (tab. 4).

Odmienne poziomy rozwojowe gmin w powiecie kłodzkim pod względem dochodu w dużym stopniu można tłumaczyć specyfiką ich gospodarek. Lewin Kłodzki i Łądek-Zdrój to gminy, które postawiły na rozwój turystyki. Z kolei gmina Stronie Śląskie przez lata charakteryzowała się znacznym udziałem działalności przemysłowej (głównie przez lokalizację w Stroniu Śląskim Huty Szkła Kryształowego „Violetta” zatrudniającej nawet do 3 tys. pracowników, która podlegała stopniowej redukcji i ostatecznie całkowitej likwidacji z końcem 2018 roku). Gmina ta dopiero w ostatnich latach wyraźnie obrała nowy kierunek rozwojowy, jakim jest turystyka. Dobrym tego przykładem jest funkcjonujący od kilkunastu lat kompleks turystyczny „Czarna Góra” w Masywie Śnieżnika.

Tab. 4. Dochody w budżetach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich powiatu kłodzkiego i ich pozycja na tle badanych jednostek z Dolnego Śląska

Gmina	2003	2019	Spadek/ wzrost	2003	2019	Spadek/ wzrost
	udział w %			pozycja		
Bystrzyca Kłodzka (3)	1 285	4 844,08	+3 559,1	106	96	+10
Kłodzko (2)	1 442	4 723,04	+3 281,0	58	104	−46
Lądek-Zdrój (3)	1 301	7 254,64	+5 953,6	97	9	+88
Lewin Kłodzki (2)	1 703	7 726,97	+6 024,0	25	7	+18
Międzylesie (3)	1 399	4 418,61	+3 019,6	71	107	−36
Nowa Ruda (2)	1 329	5 332,54	+4 003,5	87	45	+42
Radków (3)	1 297	5 979,86	+4 682,9	99	26	+73
Stronie Śląskie (3)	2 033	4 448,68	+2 415,7	12	120	−108
Szczytna (3)	1 259	4 225,52	+2 966,5	118	129	−11

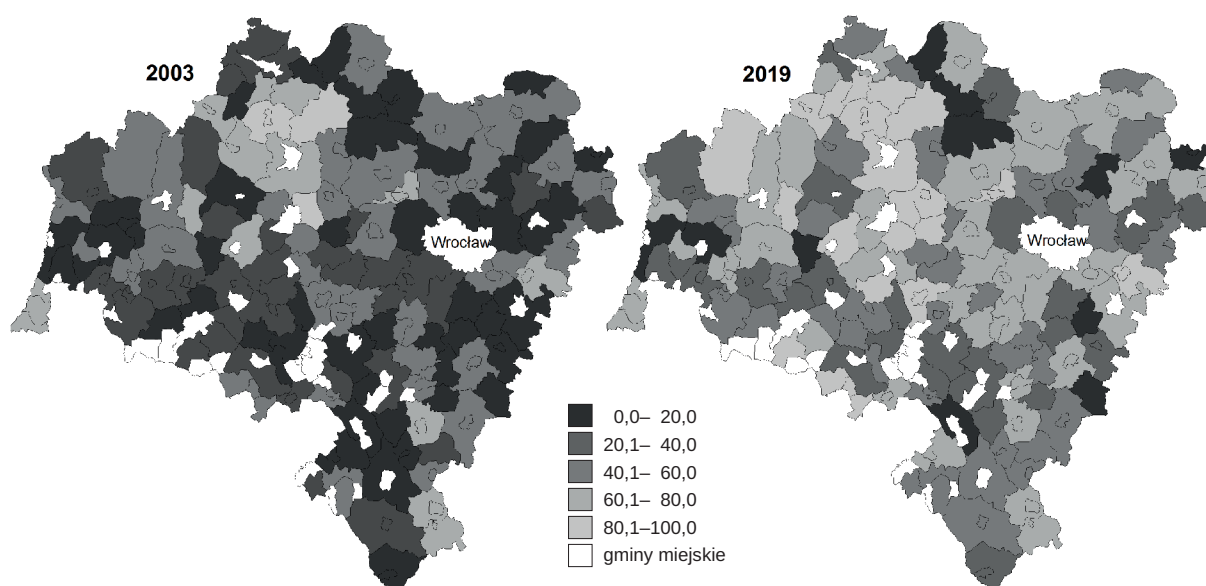
(2) – gmina wiejska, (3) – gmina miejsko-wiejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

3.1.3. Sieć kanalizacyjna

Trzecim analizowanym wskaźnikiem z grupy mierników ekonomiczno-infrastrukturalnych jest udział liczby mieszkańców objętych siecią kanalizacji do liczby ludności ogółem w procentach. Współcześnie dostępność szeroko rozumianej infrastruktury technicznej (Ostrowski 1996; Ratajczak 1999; Domański 2006; Kapusta 2012a, 2012b; Kołodziejczyk 2014), w tym infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (Kołodziejczyk 2012; Wawrzyniak 2015; Tomczak 2020), jest uznawana za jedną z ważniejszych miar rozwoju społeczno-ekonomicznego jednostek przestrzenno-gospodarczych.

W przyjętym okresie badań opisywany parametr osiągnął w skali Polski wzrost o 11 p.p. (z 65 do 76%). Obszary wiejskie województwa dolnośląskiego cechują się znacznie mniejszym przeciętnym wyposażeniem w infrastrukturę kanalizacyjną, ale za to o wiele większą dynamiką wzrostu w latach 2003–2019: z 19,4 do 45,5% (o 26,1 p.p.).



Ryc. 4. Udział mieszkańców objętych siecią kanalizacyjną w procentach w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Dolnego Śląska w latach 2003 i 2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

Rozpatrując rozkład przestrzenny udziału osób korzystających z kanalizacji w roku 2019 w porównaniu z 2003 r., należy przede wszystkim podkreślić wzrost wartości tego parametru w pasie gmin ciągnącym się w sposób południkowy w środkowo-zachodniej części województwa i obejmującym swoim zasięgiem takie powiaty, jak: głogowski, lubiński, polkowicki, legnicki, a więc również związane lokalizacyjnie z LGOM-em (ryc. 4).

W powiecie kłodzkim wskaźnik skanalizowania wzrósł z 52,7 do 64,9%, czyli o 12,2 p.p. (tab. 5), przy czym na obszarach wiejskich zmiana ta była jeszcze bardziej dynamiczna, z 9,5 do 30,8% (wzrost o 21,3 p.p.) (tamże). Należy jednak zaznaczyć, że powiat ten w badanym okresie charakteryzował się zarówno mniejszym udziałem skanalizowania, jak i jego niższą dynamiką przyrostu w porównaniu ze średnią krajową. W dużej mierze jest to zapewne związane z górskim charakterem rzeźby terenu. Prowadzenie inwestycji infrastrukturalnych na obszarach o zróżnicowanej morfologii jest utrudnione, a koszty tego typu inwestycji są wyższe.

Tab. 5. Stopień skanalizowania gmin wiejskich i miejsko-wiejskich powiatu kłodzkiego i ich pozycja na tle badanych jednostek z Dolnego Śląska

Gmina	2003	2019	Spadek/ wzrost	2003	2019	Spadek/ wzrost
	udział w %			pozycja		
Bystrzyca Kłodzka (3)	39,7	46,0	+6,3	53	84	-31
Kłodzko (2)	15,4	53,2	+37,8	102	72	+30
Lądek-Zdrój (3)	60,1	61,9	+1,8	10	56	-46
Lewin Kłodzki (2)	36,9	59,0	+22,1	36	62	-26
Międzyzlesie (3)	16,0	35,5	+19,5	99	106	-7
Nowa Ruda (2)	2,3	19,7	+17,4	117	124	-7
Radków (3)	11,6	60,9	+49,3	107	58	+49
Stronie Śląskie (3)	71,1	75,4	+4,3	9	30	-21
Szczytna (3)	45,1	50,2	+5,1	37	74	-37

(2) – gmina wiejska, (3) – gmina miejsko-wiejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

3.2. Ocena sytuacji społeczno-demograficznej gmin wiejskich i miejsko-wiejskich Dolnego Śląska

3.2.1. Saldo migracji

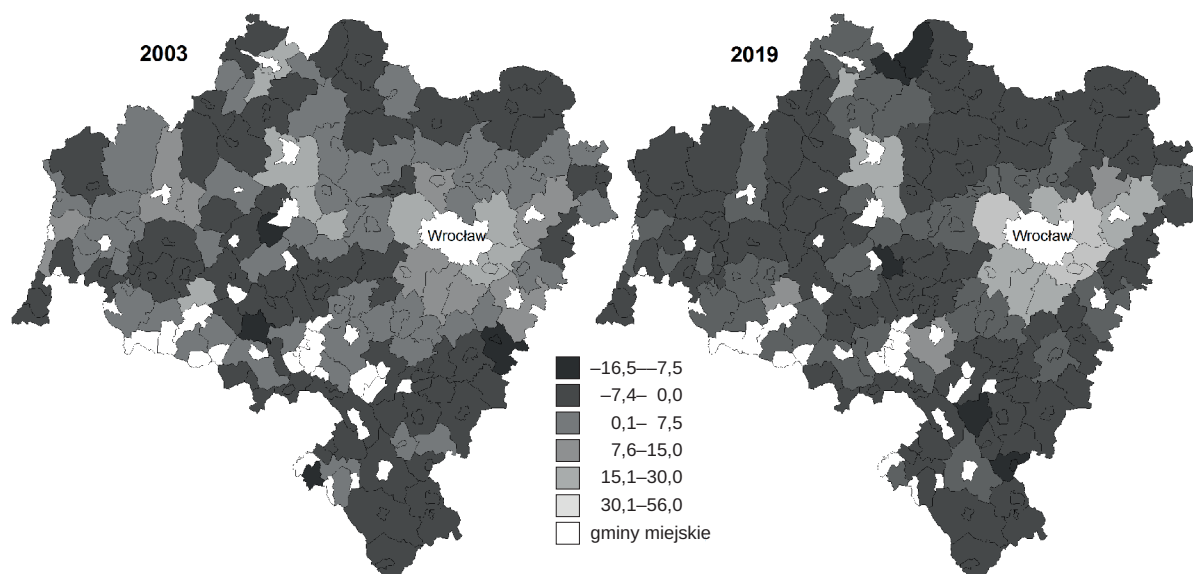
W latach 2003–2019 saldo migracji na 1000 osób w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Dolnego Śląska zawierało się w przedziale od -16,0 do 24,8 w 2003 r. i od -13,6 do 56,0 w 2019 r.¹⁰

W rozkładzie przestrzennym wartości tego parametru można zauważyć zależności podobne do rozkładu wartości wskaźników z grupy ekonomiczno-infrastrukturalnej omówionych wcześniej. Dodatkowo saldo migracji zauważalne jest szczególnie w gminach położonych w strefie oddziaływania Wrocławia i innych ośrodków subregionalnych (Legnicy, Jeleniej Góry). Najmniej korzystne wartości zanotowano ponownie na obszarach położonych peryferyjnie (ryc. 5).

W powiecie kłodzkim w 2003 roku osiem z dziewięciu analizowanych gmin cechowało się ujemnym saldem migracji. Największy odpływ ludności (-16,0‰) zanotowano w gminie Lewin Kłodzki. Był to jednocześnie najmniej korzystny wynik w całym województwie. W innych gminach tego regionu także wystąpiły relatywnie wysokie ujemne wartości salda migracji. Przykładowo, w gminach Bystrzyca Kłodzka i Stronie Śląskie parametr ten kształtował się na poziomie odpowiednio -6,4‰ i -5,2‰. W 2019 roku w powiecie kłodzkim wyraźnie zarysowuje się trend wyhamowujący ujemny bilans salda migracji. Choć nadal w większości gmin (w ośmiu z dziewięciu) zaobserwować można odpływ ludności, to w gminie Lewin Kłodzki doszło do przełamania wcześniejszego negatywnego trendu i odnotowano dodatnie saldo migracji, wynoszące 2,1‰ (tab. 6).

¹⁰ W 2017 r. analizowany parametr w przypadku badanych gmin w skali Polski zawierał się w przedziale od -19,2 w gminie Dzierzgowo (woj. mazowieckie) do 47 w Stawigudzie (woj. warmińsko-mazurskie).

Spadek dynamiki odpływu ludności z powiatu kłodzkiego można tłumaczyć, z jednej strony, poprawiającą się sytuacją społeczno-gospodarczą niektórych obszarów wiejskich, co jest powiązane w znacznym stopniu z rozwojem funkcji turystycznej (Sikorski i in. 2020), a z drugiej strony tym, że badany obszar doświadczył już wyraźnego odpływu ludności w latach wcześniejszych.



Ryc. 5. Saldo migracji na 1000 mieszkańców w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Dolnego Śląska w latach 2003 i 2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

Tab. 6. Saldo migracji w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich powiatu kłodzkiego i ich pozycja na tle badanych jednostek z Dolnego Śląska

Gmina	2003	2019	Spadek/ wzrost	2003	2019	Spadek/ wzrost
	udział w %			pozycja		
Bystrzyca Kłodzka (3)	-5,2	-1,1	+4,1	121	64	+57
Kłodzko (2)	-1,2	0,0	+1,2	85	54	+31
Lądek-Zdrój (3)	-4,1	-4,4	-0,3	112	104	+8
Lewin Kłodzki (2)	-16,0	2,1	+18,1	134	41	+93
Międzylesie (3)	-2,4	-0,8	+1,6	97	62	+35
Nowa Ruda (2)	-4,3	-5,1	-0,8	113	116	-3
Radków (3)	-3,0	-1,1	+1,9	105	65	+40
Stronie Śląskie (3)	-6,4	-4,0	+2,4	126	102	+24
Szczytna (3)	0,0	-0,5	-0,5	70	60	+10

(2) – gmina wiejska, (3) – gmina miejsko-wiejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

3.2.2. Obciążenie demograficzne

Kolejnym analizowanym miernikiem jest wskaźnik obciążenia demograficznego, rozumiany jako udział liczby ludności w wieku poprodukcyjnym do liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym.

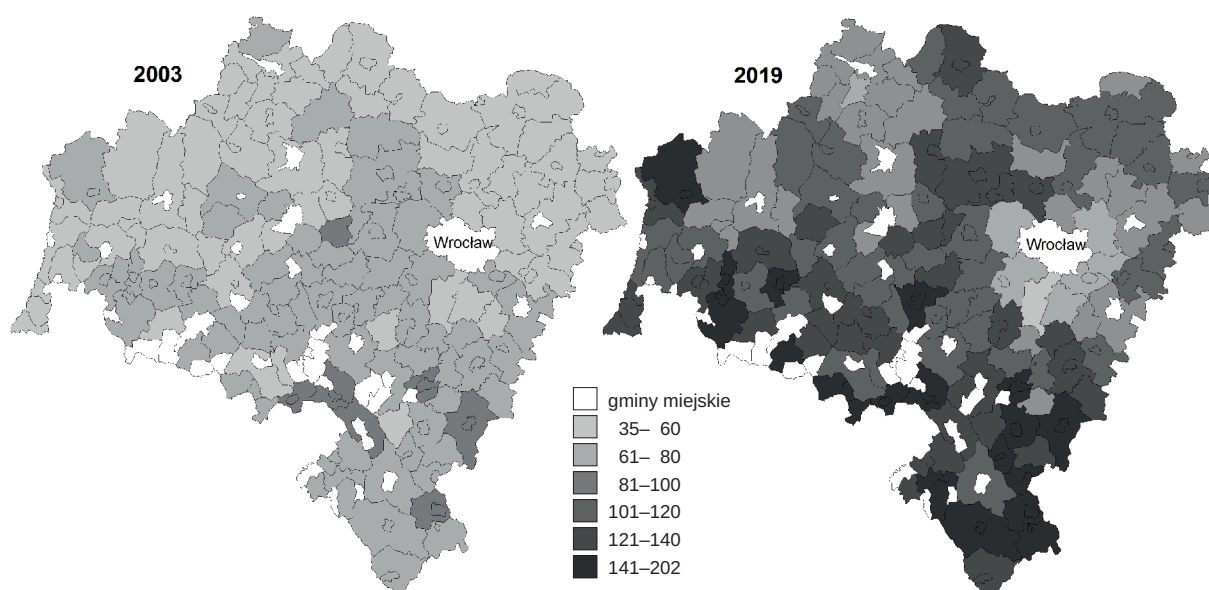
W badanym okresie zauważalny jest istotny wzrost wartości tego parametru w analizowanych gminach województwa dolnośląskiego, z przedziału wartości od 35 do 84 w 2003 r. do wartości w granicach od 56 do 202 w 2019 roku¹¹. W rozkładzie przestrzennym wartości tego miernika

¹¹ Odnosząc te wyniki do ogólnopolskich, warto zaznaczyć, że dysproporcje w kształtowaniu się tego miernika wśród 2176 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich są jeszcze większe. Badany współczynnik obciążenia przyjmował wartości od 40,3 w gminie Luzino na Pomorzu do aż 378 w gminie Dubicze Cerkiewne na Podlasiu.

zauważalny jest ogólny wzrost wskaźnika obciążenia demograficznego poza gminami leżącymi w najbliższym sąsiedztwie Wrocławia (ryc. 6).

Gminy powiatu kłodzkiego prezentują się wyjątkowo niekorzystnie na tle wszystkich badanych jednostek. W 2019 r. w gminach Łądek-Zdrój, Stronie Śląskie i Bystrzyca Kłodzka wskaźnik ten notował najwyższe wartości w skali całego województwa (odpowiednio 202,0; 180,8; 167,4). Najlepsza sytuacja demograficzna mierzona tym parametrem występowała w gminie Międzyzlesie, gdzie na 100 osób w wieku poprodukcyjnym przypadało 119,5 osób w wieku przedprodukcyjnym, co i tak klasyfikowało tę gminę na 81 miejscu wśród wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego (tab. 7).

Niekorzystna struktura demograficzna w powiecie kłodzkim w dużej mierze może być wiązana z notowaną na tym obszarze od wielu dekad depopulacją, na którą nakłada się proces starzenia się ludności, obserwowany w całym kraju.



Ryc. 6. Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Dolnego Śląska w latach 2003 i 2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

Tab. 7. Obciążenie demograficzne w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich powiatu kłodzkiego i ich pozycja na tle badanych jednostek z Dolnego Śląska

Gmina	2003	2019	Spadek/ wzrost	2003	2019	Spadek/ wzrost
	udział w %			pozycja		
Bystrzyca Kłodzka (3)	78,4	167,4	89,0	122	131	–9
Kłodzko (2)	72,4	119,5	47,1	111	81	+30
Łądek-Zdrój (3)	83,1	201,2	118,1	131	134	–3
Lewin Kłodzki (2)	78,6	122,0	43,4	123	84	+39
Międzyzlesie (3)	64,2	130,3	66,1	74	101	–27
Nowa Ruda (2)	80,0	135,1	55,1	126	109	+17
Radków (3)	68,2	136,3	68,1	93	112	–19
Stronie Śląskie (3)	66,4	180,8	114,4	82	133	–51
Szczytna (3)	67,9	149,6	81,7	89	118	–29

(2) – gmina wiejska, (3) – gmina miejsko-wiejska

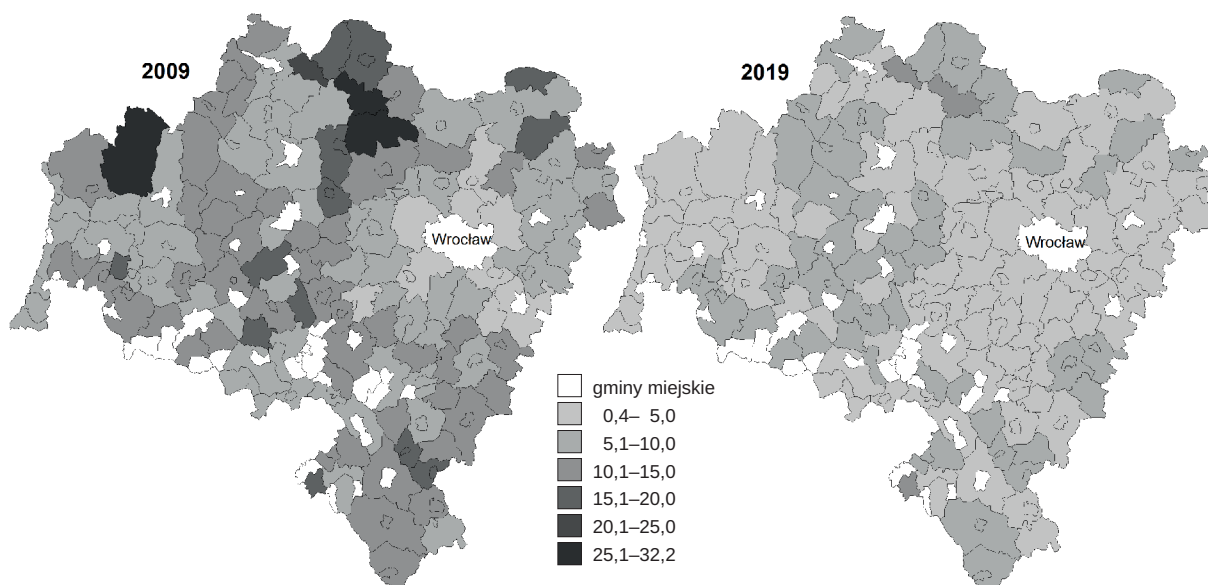
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

3.2.3. Pomoc społeczna

Ostatnim wykorzystanym w analizie wskaźnikiem z grupy mierników społeczno-demograficznych był udział osób korzystających z pomocy społecznej wyrażony w procentach. Pomoc społeczna w założeniu ma wspomagać osoby oraz rodziny w przewyciężeniu trudnych sytuacji życiowych (Broda-Wysocki i Kurowski 2013).

W badanych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Dolnego Śląska udział beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej w liczbie ludności ogółem wahał się w przedziałach od 2,5 do 32,2% w 2003 r. i od 0,5 do 11,3% w 2019 roku¹².

Pod względem rozkładu przestrzennego tego parametru w badanym okresie zauważalny jest znaczący spadek jego wartości niemalże na całym obszarze województwa, oprócz niektórych gmin powiatu górowskiego. Spadek ten jest zauważalny szczególnie w gminach znajdujących się w sferze oddziaływania Wrocławia i innych ośrodków subregionalnych, jak np. Jelenia Góra, Głogów i Legnica (ryc. 7).



Ryc. 7. Udział beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej w liczbie ludności ogółem w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich Dolnego Śląska w latach 2009 i 2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

W powiecie kłodzkim trendy zmian wartości tego parametru były analogiczne jak w województwie dolnośląskim i całym kraju. Najgorsza sytuacja była w gminie Lewin Kłodzki, która – mimo że udział osób korzystających z pomocy społecznej spadł z 19,1 do 10,3% – była niezmiennie na 2 miejscu w skali województwa (po gminie Jemielno – 11,3%). W latach 2003–2019 wyraźny spadek udziału osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej zauważono w gminach Łądek-Zdrój (z 14,5 do 4,9%) i Kłodzko (z 13,1 do 3,8%) (tab. 8). Nie można jednak powiedzieć, że sytuacja w powiecie kłodzkim uległa istotnej poprawie, jeśli porównać ją do zmian zaobserwowanych w pozostałych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.

¹² W skali Polski w 2009 r. osiem gmin charakteryzowało się udziałem beneficjentów środowiskowej pomocy społecznej w liczbie ludności ogółem na poziomie wyższym niż 50%. W najwyższej sklasyfikowanej w tym rankingu gminie Stary Brus (woj. lubelskie) udział ten sięgał aż 74,3%. Dla porównania najniższy w tym roku wynik zanotowano w Pawłowicach (woj. śląskie) – 1,8%.

Tab. 8. Korzystający z opieki społecznej w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich powiatu kłodzkiego i ich pozycja na tle badanych jednostek z Dolnego Śląska

Gmina	2009	2019	Spadek/ wzrost	2009	2019	Spadek/ wzrost
	udział w %			pozycja		
Bystrzyca Kłodzka (3)	12,3	5,0	−7,3	95	83	+12
Kłodzko (2)	13,1	3,8	−9,3	103	47	+56
Lądek-Zdrój (3)	14,5	4,9	−9,6	114	79	+35
Lewin Kłodzki (2)	19,1	10,8	−8,3	128	133	−5
Międzylesie (3)	12,8	5,4	−7,4	101	94	+7
Nowa Ruda (2)	7,0	3,3	−3,7	29	37	−8
Radków (3)	12,4	6,4	−6,0	96	111	−15
Stronie Śląskie (3)	6,8	3,1	−3,7	27	29	−2
Szczytna (3)	9,0	2,7	−6,3	47	20	+27

(2) – gmina wiejska, (3) – gmina miejsko-wiejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

3.3. Syntetyczny miernik poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich Dolnego Śląska

W latach 2003–2019 badane gminy wiejskie i miejsko-wiejskie województwa dolnośląskiego cechowały się zazwyczaj wzrostem wartości cech o charakterze stymulanty i spadkiem wartości cech będących destymulantami, które zostały wykorzystane do stworzenia miernika syntetycznego opisującego poziom rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych jednostek terytorialnych (ryc. 8).

Warte odnotowania jest, że w latach 2003–2019 rozpiętość wartości miernika syntetycznego badanych gmin województwa dolnośląskiego wzrosła (przedział 1,96–7,56 w 2003 r. oraz 1,98–8,23 w 2019 r.), co należy utożsamiać ze wzrostem dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego pomiędzy poszczególnymi gminami. To ważny wniosek, który pokazuje, że nie tylko dystans pomiędzy gminami miejskimi a pozostałym typem gmin wzrasta, lecz także poziom rozwoju w obrębie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich coraz bardziej się różnicuje.

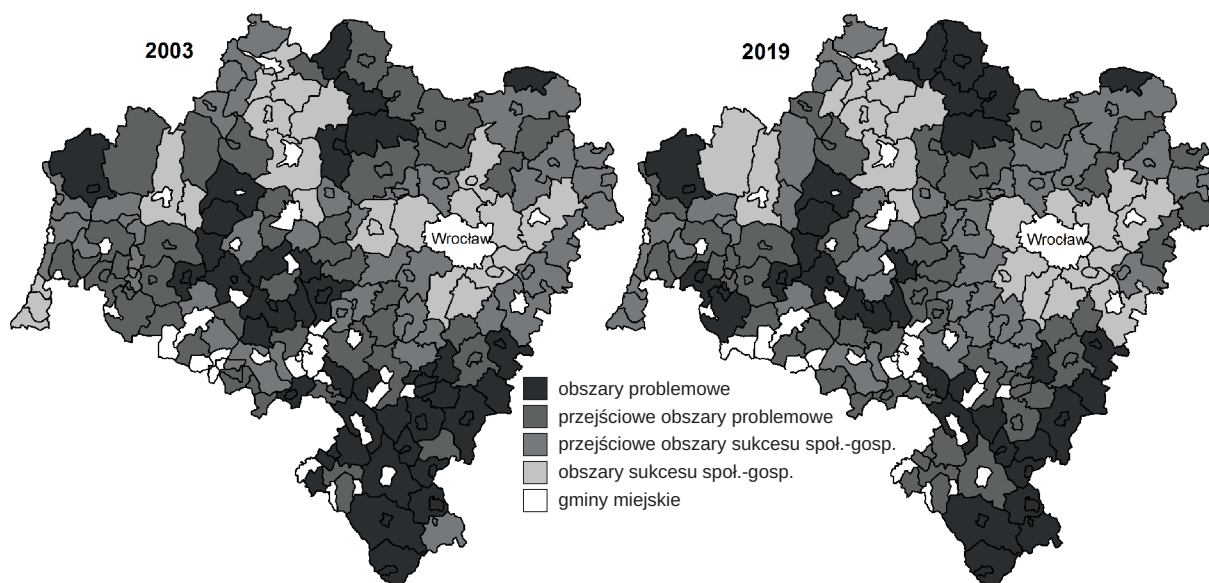
Z kolei rozkład przestrzenny miernika syntetycznego pozwala wnioskować, że mierzony za jego pomocą poziom rozwoju społeczno-gospodarczego cechuje się największymi wartościami w gminach leżących wokół Wrocławia oraz na terenie LGOM-u. Z kolei najniższym poziomem rozwoju charakteryzują się gminy leżące peryferyjnie względem głównych ośrodków wzrostu, zarówno na północnym obrzeżu województwa (gminy powiatu górowskiego i wołowskiego), jak i południowym (gminy powiatu kłodzkiego), a także gminy położone na Przedgórzu Sudeckim. W badanym okresie tylko w nieznacznym stopniu poprawiła się sytuacja gmin Przedgórza Sudeckiego i powiatu kłodzkiego, a zdecydowanie pogorszyła gmin powiatu górowskiego i wołowskiego (ryc. 8).

W przyjętych założeniach nie chodziło jednak tylko o statyczne porównanie wartości miernika w skrajnych latach okresu analizy, ale przede wszystkim o odpowiedź na pytanie, jak poszczególne gminy radziły sobie w porównaniu z innymi gminami. Zaproponowana czterostopniowa typologia ścieżek rozwoju poszczególnych gmin pozwala na analizę tych przemian. W 2019 roku na ogólną liczbę 134 badanych gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego 80 z nich (59,7%) to jednostki przypisane do tzw. obszarów przejściowych, 33 (24,6%) – do obszarów problemowych, a 21 (15,7%) – do obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego. Dla porównania, w 2003 roku udział tych jednostek przyporządkowanych do poszczególnych kategorii obszarów rozkładał się w ujęciu procentowym następująco: 27,6%; 57,5%; 14,9%. Zestawienie tych danych wskazuje, że zmniejszył się udział jednostek kojarzonych z obszarem problemowym i jednocześnie zwiększył udział jednostek przypisanych do tzw. obszaru sukcesu społeczno-gospodarczego. Ponadto, w latach 2003–2019 89 analizowanych gmin (66,4%) było niezmiennie przypisanych do tych samych obszarów. W przypadku pozostałych 45 gmin (33,6%) odnotowano zmiany zarówno

o charakterze degradacji do obszaru o niższym poziomie rozwoju – 20 gmin (14,9%), jak też awansu do grupy gmin o wyższym poziomie rozwoju – 22 (16,4%). W przypadku 3 gmin (2,2%) zarejestrowano zmiany aż o dwie pozycje. Dla przykładu, w analizowanym okresie gmina Osiecznica zanotowała awans z obszaru przejściowego pobudzonego z przewagą problemowego do obszaru sukcesu społeczno-gospodarczego. Z kolei gmina Męcinka wyróżniła się awansem również o dwie pozycje z obszaru problemowego do obszaru ożywionego z przewagą sukcesu społeczno-gospodarczego. Najmniej korzystny wynik na tle 134 badanych jednostek stwierdzono w gminie Stronie Śląskie. Był to spadek aż o dwie pozycje i odnosił się do tych samych obszarów, co w przypadku Męcinki, jednak kierunek tej zmiany był odwrotny.

W obrębie powiatu kłodzkiego w latach 2003–2019 zauważalna była stopniowa, niewielka poprawa poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, mierzonego zaproponowanym wskaźnikiem syntetycznym. W okresie tym, na tle województwa dolnośląskiego, znaczny awans zanotowała gmina wiejska Kłodzko (ze 124 na 81 miejsce w województwie, co dało jej awans z typu 4 do typu 3), gmina Lewin Kłodzki (ze 134 na 86 pozycję; z typu 4 do typu 3) oraz gmina miejsko-wiejska Radków (ze 122 na 89 pozycję; z typu 4 do typu 3). Z kolei spadek poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego zanotowała gmina miejsko-wiejska Stronie Śląskie (z 57 na 116 pozycję i przesunięcie z typu 2 do 4). W tym przypadku istotnym czynnikiem mógł być upadek funkcji przemysłowej (zamknięcie huty szkła w Stroniu Śląskim w 2018 r.). Ogólnie żadna gmina wiejska lub miejsko-wiejska w powiecie kłodzkim nie została sklasyfikowana jako obszar sukcesu społeczno-gospodarczego czy obszar przejściowy ożywiony z przewagą obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego (tab. 9, ryc. 9). Niemniej cztery z dziewięciu gmin odnotowały przesunięcie z kategorii obszaru problemowego do przejściowego obszaru problemowego, co być może sygnalizuje początek dalszych pozytywnych przemian.

Zaobserwowana relatywnie niewielka poprawa w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin powiatu kłodzkiego w dużej mierze prawdopodobnie wynika z wcześniejszych trudności i deficytów, z jakimi borykał się ten region, co w kolejnych klasyfikacjach odzwierciedlało się podtrzymywaniem kategorii obszaru problemowego. Mimo zauważalnych pozytywnych symptomów kilkunastoletni okres okazuje się niewystarczający, aby odbudować pozycję danego obszaru w różnego rodzaju rankingach poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Jest to trudne zwłaszcza wtedy, gdy główne determinanty niekorzystnej sytuacji nadal występują, a z takim zjawiskiem mamy do czynienia w powiecie kłodzkim, gdzie proces depopulacji – będący zasadniczą podstawą jego wcześniejszej delimitacji jako obszaru problemowego – nadal jest obserwowany.



Ryc. 8. Wskaźniki syntetyczne w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie dolnośląskim w roku 2003 i 2019

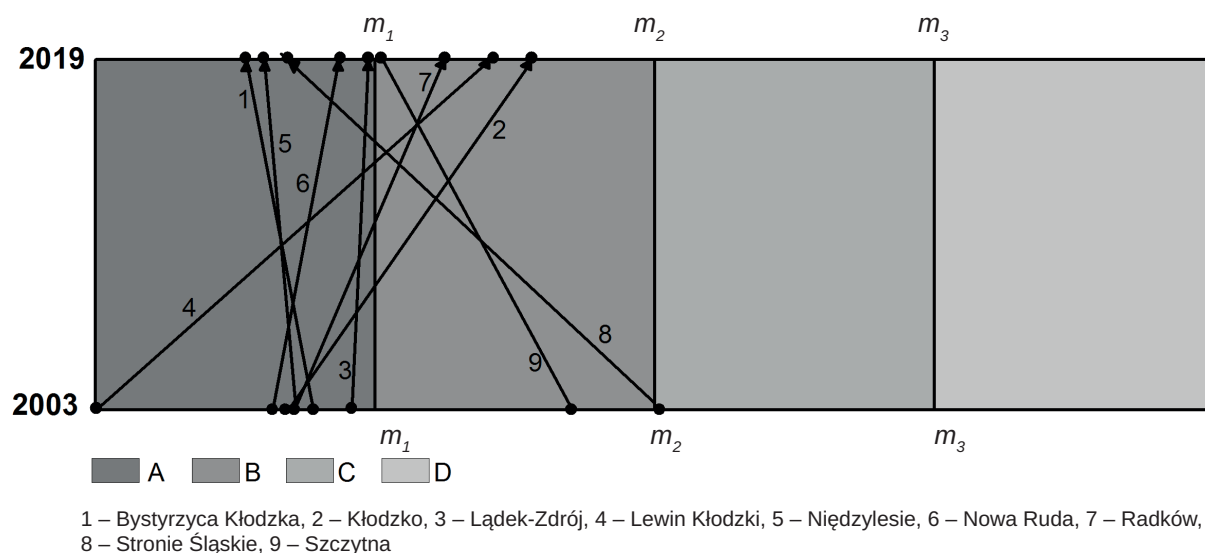
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

Tab. 9. Współczynnik syntetyczny dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich ziemi kłodzkiej i ich pozycja na tle badanych jednostek z Dolnego Śląska

Gmina	2003	2019	2003	2019	2003	2019
	wartość współczynnika syntetycznego		pozycja w rankingu gmin Dolnego Śląska (134 jednostki)		poziom rozwoju*	
Bystrzyca Kłodzka (3)	3,22	2,83	127	124	4	4
Kłodzko (2)	3,07	3,97	124	81	4	3
Lądek-Zdrój (3)	3,44	3,48	112	104	4	4
Lewin Kłodzki (2)	1,95	3,85	134	86	4	3
Międzyzylesie (3)	3,11	2,92	120	122	4	4
Nowa Ruda (2)	2,98	3,29	125	110	4	4
Radków (3)	3,10	3,75	122	89	4	3
Stronie Śląskie (3)	4,36	3,02	57	116	2	4
Szczytna (3)	4,08	3,62	77	97	3	3

* 4 – obszary problemowe, 3 – obszary przejściowe pobudzone z przewagą obszarów problemowych, 2 – obszary przejściowe ożywione z przewagą obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego, 1 – obszary sukcesu społeczno-gospodarczego
(2) – gmina wiejska, (3) – gmina miejsko-wiejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.



A – obszary problemowe, B – obszary przejściowe pobudzone z przewagą obszarów problemowych, C – obszary przejściowe ożywione z przewagą obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego, D – obszary sukcesu społeczno-gospodarczego

Ryc. 9. Zmiany w kształtowaniu się wskaźnika syntetycznego rozwoju społeczno-gospodarczego z uwzględnieniem czterech typów obszarów dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich powiatu kłodzkiego w roku 2003 i 2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych.

Podsumowanie i wnioski

Zaproponowana metoda wyznaczenia miernika syntetycznego, opisującego poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, oraz oparta na nim czterostopniowa klasyfikacja stopnia rozwoju gmin wpisują się w nurt badań nad delimitacją obszarów funkcjonalnych, obszarów strategicznej interwencji oraz obszarów problemowych, sukcesu czy szeroko rozumianego rozwoju regionalnego (m.in. Bański 1999, 2008; Rosner 2007; Czapiewski 2010; Śleszyński i in. 2017; Stanny i in. 2018). Dzięki uwzględnieniu ujęcia dynamicznego przyjęta metoda umożliwia określenie ścieżek rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych gmin oraz dokładniejsze wskazanie czynników mających wpływ na kształtowanie się rozwoju tych jednostek.

Na podstawie badań przeprowadzonych w oparciu o tę metodę na terenie województwa dolnośląskiego możliwe było wskazanie obszarów o zróżnicowanych trendach i ścieżkach rozwojowych. Do najważniejszych wniosków z przeprowadzonych analiz można zaliczyć następujące:

1. Powiększa się dystans rozwojowy między gminami o najniższym i najwyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Jakkolwiek w analizowanym okresie wszystkie badane gminy odnotowały korzystne zmiany, głównie na płaszczyźnie ekonomicznej, to tempo tych zmian jest największe w otoczeniu dużych miast (szczególnie Wrocławia) oraz w regionach z wyraźnie dominującą funkcją przemysłową (np. gminy położone w obrębie LGOM-u).
2. Wyraźnie zaznaczające się zróżnicowanie w rozwoju poszczególnych gmin ma silne powiązanie z ich położeniem, zarówno względem ośrodków wzrostu, jak i ważniejszych ciągów komunikacyjnych. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie o położeniu peryferyjnym charakteryzują się zazwyczaj mniej korzystnymi wskaźnikami dotyczącymi sfery społeczno-demograficznej, co przyczynia się do ich identyfikacji jako obszarów problemowych.
3. Sytuacja społeczno-ekonomiczna powiatu kłodzkiego, zaliczanego w literaturze przedmiotu do obszaru problemowego, stopniowo się poprawia, aczkolwiek proponowany miernik syntetyczny i zmiana jego wartości nie wskazują na bardzo istotne pozytywne zmiany w obrębie regionu. Wobec innych badań prowadzonych w powiecie kłodzkim, które z kolei dokumentują lokalne ożywienie niektórych aspektów społeczno-gospodarczych (Latocha 2013, 2017; Szmytkie i Tomczak 2015, 2017; Latocha i in. 2020; Sikorski i in. 2020), istotny wydaje się wniosek na temat doboru odpowiednich cech, na podstawie których określany jest poziom rozwoju. Przyjmowane różnorodne kryteria i mierniki – co odnosi się do wielu opracowań w skali Polski (m.in. Czapiewski 2010; Bański i in. 2018; Stanny i in. 2018) – mogą w efekcie wykazywać odmienne prawidłowości przemian nawet dla tego samego regionu. Należy więc ostrożnie podchodzić do wyboru odpowiednich cech, które powinny być dopasowane do konkretnego celu danych badań.
4. Wydzielenie obszarów przejściowych, a nie tylko obszarów sukcesu i problemowych, pozwala na tworzenie bardziej precyzyjnej typologii obszarów wiejskich, a tym samym dokładniejsze prześledzenie przemian, jakim podlegają one współcześnie. Umożliwia to również uchwycenie nawet słabych symptomów ożywienia rozwoju społeczno-gospodarczego, co jest szczególnie istotne dla obszarów problemowych, które okazują się stopniowo zwiększać swoją przestrzenną niejednorodność. Wniosek ten pozwala jednocześnie na pozytywne zweryfikowanie założonej hipotezy badawczej.
5. Zaproponowana metoda wyznaczania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, przetestowana dla województwa dolnośląskiego, może posłużyć do określenia ścieżek rozwoju i zmian ich trendów dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a tym samym precyzyjniej wskazać potencjalne obszary i rodzaje interwencji wspomagających rozwój.

Podziękowania

Opracowanie zostało wykonane w ramach realizacji projektu badawczego nr 2017/27/B/HS4/01220 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

Literatura

- Bański J., 1999, *Obszary problemowe w rolnictwie Polski*, Prace Geograficzne, nr 172, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Bański J., 2005, „Sukces gospodarczy na obszarach wiejskich”, w: B. Głębocki, U. Kaczmarek (red.), *Obszary sukcesu na polskiej wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 8, Warszawa: IGiPZ PAN, PTG, s. 9–20.
- Bański J., 2008, *Wiejskie obszary sukcesu gospodarczego – koncepcja i diagnoza*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 14, Warszawa: IGiPZ PAN, PTG.
- Bański J., 2014, „Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych”, *Przegląd Geograficzny*, t. 86, nr 4, s. 441–470, DOI: 10.7163/ PrzG.2014.4.1.

- Bański J., Stola W., 2002, *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 3, Warszawa: IGiPZ PAN, PTG.
- Bański J., Degórski M., Komornicki T., Śleszyński P., 2018, „The delimitation of areas of strategic intervention in Poland: A methodological trial and its results”, *Moravian Geographical Reports*, t. 26, nr 2, s. 84–94, DOI: 10.2478/mgr-2018-0007.
- Blakely E.J., Bradshaw T.K., 2017, *Planning Local Economic Development*, Thousand Oaks: Sage.
- Brezdeń P., Górecka S., Tomczak P., 2012, *Edukacja i rynek pracy Dolnego Śląska na tle uwarunkowań demograficznych*, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii Uniwersytetu Wrocławskiego, t. 22, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Broda-Wysocki P., Kurowski P., 2013, „Próg interwencji socjalnej czy minimalny dochód socjalny? Refleksja nad propozycjami zmian w pomocy społecznej”, *Polityka Społeczna*, t. 40, nr 4, s. 1–6.
- Churski P., 2004, *Obszary problemowe w Polsce z perspektywy celów polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Włocławek: Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna.
- Ciok S., 1991, *Sudety. Obszar problemowy*, Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 1236, Studia Geograficzne, nr 51, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Ciok S., 1994, *Wybrane obszary problemowe Polski Południowo-Zachodniej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 1631, Studia Geograficzne, nr 62, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Ciok S., 1996, „Teoretyczne i empiryczne koncepcje obszarów problemowych”, *Acta Universitatis Wratislaviensis*, nr 1796, s. 5–26.
- Czapiewski K., 2006, „Rural areas of success – in search of definition and measures”, w: T. Komornicki, K. Czapiewski (red.), *Regional Periphery in Central and Eastern Europe*, EUROPA XXI, t. 15, Warszawa: IGiPZ PAN, PTG, s. 77–86.
- Czapiewski K., 2008, „Sustainability and success – a case study of Mazovia region”, w: T. Komornicki (red.), *New Functions of Rural and Industrial Space in Central and Eastern Europe*, EUROPA XXI, t. 17, Warszawa: IGiPZ PAN, PTG, s. 45–54.
- Czapiewski K., 2010, *Koncepcja wiejskich obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego i ich rozpoznanie w województwie mazowieckim*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 22, Warszawa: IGiPZ PAN, PTG.
- Czyż T., 2016, „Metoda wskaźnikowa w geografii społeczno-ekonomicznej”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 34, s. 9–19.
- Domański R., 2006, *Gospodarka przestrzenna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Eberhardt P., 1989, *Regiony wyludniające się w Polsce*, Prace Geograficzne, nr 148, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Falkowski J., Szamota P., 2005, „Sukcesy i niepowodzenia w rozwoju obszarów wiejskich w latach 1989–2004 na wybranych przykładach północnej Polski”, w: B. Głębocki, U. Kaczmarek (red.), *Obszary sukcesu na polskiej wsi*, Studia Obszarów Wiejskich, t. 8, Warszawa: IGiPZ PAN, PTG, s. 21–39.
- Heldak M., 2008, „Przemiany funkcjonalne obszarów wiejskich Sudetów po integracji z Unią Europejską”, w: *Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich*, t. 8, Kraków: Polska Akademia Nauk, s. 91–102.
- Jokiel B., Zagożdżon A., 1981, *Statystyka z elementami matematyki dla geografów*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kapusta F., 2012a, „Poziom infrastruktury technicznej i społecznej jako indyktor i stymulator rozwoju regionalnego”, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, z. 29, s. 315–325.
- Kapusta F., 2012b, „Zmiany infrastruktury polskiej wsi w warunkach Unii Europejskiej”, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, t. 24, nr 2, s. 107–118.
- Kołodziejczyk D., 2012, „The spatial diversity of water supply and sewer systems in Polish rural areas in the 1995–2010 period”, *Studia Regionalne KPZK PAN*, t. 36, s. 53–69.
- Kołodziejczyk D., 2014, „Infrastruktura w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin w Polsce”, w: A. Olszańska, J. Szymańska (red.), *Agrobiznes 2014. Problemy ekonomiczne i społeczne*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 360, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 198–207.
- Konkurencyjność powiatów województwa dolnośląskiego w latach 1999–2004*, 2006, Analizy statystyczne, Wrocław: Urząd Statystyczny we Wrocławiu.
- Kulikowski R., 1992, „Obszary problemowe rolnictwa w Polsce”, w: *Wybrane zagadnienia obszarów wiejskich*, Biuletyn KPZK PAN, nr 158, Warszawa: KPZK PAN, s. 23–40.
- Kutkowska B., 2012, „Nowe funkcje obszarów wiejskich na przykładzie terenu sudeckiego”, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, z. 29, s. 97–110.
- Latocha A., 2012, „Changes in the rural landscape of the Polish Sudety Mountains in the post-war period”, *Geographia Polonica*, t. 85, nr 4, s. 13–21, DOI: 10.7163/Gpol.2012.4.21.

- Latocha A., 2013, „Wyludnione wsie w Sudetach. I co dalej?”, *Przegląd Geograficzny*, t. 85, nr 3, s. 323–346.
- Latocha A., 2017, „Odradzanie wsi? Przemiany ludnościowo-osadnicze na ziemi kłodzkiej w okresie powojennym”, *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 48, s. 29–50, DOI: 10.7163/SOW.48.3.
- Latocha A., Szmytkie R., Sikorski D., Tomczak P., Kajdanek K., Miodońska P., 2021, „Reviving villages – a proposal for a concept and identification. A methodological approach”, *Geographia Polonica*, t. 94, nr 1, s. 5–27, DOI: 10.7163/GPol.0191.
- Li Y., Westlund H., Liu Y., 2019, „Why some rural areas decline while some others not: An overview of rural evolution in the world”, *Journal of Rural Studies*, t. 68, s. 135–143, DOI: 10.1016/j.jrurstud.2019.03.003.
- Mitrică B., Șerban P., Mocanu I., Grigorescu I., Damian N., Dumitrașcu M., 2020, „Social development and regional disparities in the rural areas of Romania: Focus on the social disadvantaged areas”, *Social Indicators Research*, t. 152, nr 1, s. 67–89, DOI: 10.1007/s11205-020-02415-7.
- Nowak E., 1989, *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-ekonomicznych*, Warszawa: PWE.
- Ostrowski L., 1996, *Infrastruktura techniczna obszarów wiejskich. Stan i perspektywy*, Warszawa: IERiGŻ.
- Parysek J.J. (red.), 2004, *Rozwój regionalny i lokalny w Polsce w latach 1989–2002*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Pašakarnis G., Maliene V., 2010, „Towards sustainable rural development in Central and Eastern Europe: Applying land consolidation”, *Land Use Policy*, t. 27, nr 2, s. 545–549.
- Perry M., 2010, *Controversies in Local Economic Development*, Abingdon: Routledge.
- Ratajczak M., 1999, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Poznań: Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.
- Rosner A. (red.), 1999, *Typologia wiejskich obszarów problemowych*, Warszawa: IRWiR PAN.
- Rosner A., 2000, „Wiejskie obszary problemowe pod kątem widzenia rozwoju gospodarczego”, w: A. Rosner (red.), *Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*, Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, s. 12–29.
- Rosner A. (red.), 2002, *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa: IRWiR PAN.
- Rosner A. (red.), 2007, *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa, Warszawa: IRWiR PAN.
- Rosner A., 2012, *Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich. Wiejskie obszary zmniejszające zaludnienie i koncentrujące ludność wiejską*, Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Sánchez-Zamora P., Gallardo-Cobos R., Ceña-Delgado F., 2014, „Rural areas face the economic crisis: Analyzing the determinants of successful territorial dynamics”, *Journal of Rural Studies*, t. 35, s. 11–25, DOI: 10.1016/j.jrurstud.2014.03.007.
- Sikorski D., Latocha A., Szmytkie R., Kajdanek K., Miodońska P., Tomczak P., 2020, „Functional changes in peripheral mountainous areas in east central Europe between 2004 and 2016 as an aspect of rural revival? Kłodzko County case study”, *Applied Geography*, t. 122, s. 1–14, DOI: 10.1016/j.apgeog.2020.102223.
- Stanny M., Rosner A., Komorowski Ł., 2018, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap III*, Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Stola W., 1993, *Struktura przestrzenna i klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski*, Dokumentacja Geograficzna, z. 3, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Szmytkie R., Tomczak P., 2015, „Współczesne tendencje zmian ludnościowych i funkcjonalnych na obszarach wiejskich Ziemi Kłodzkiej”, *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 37, s. 181–194, DOI: 10.7163/SOW.37.11.
- Szmytkie R., Tomczak P., 2017, „Revival of rural settlements in Kłodzko land”, *Geographia Polonica*, t. 90, nr 3, s. 319–333, DOI: 10.7163/GPol.0097.
- Szmytkie R., Tomczak P., 2018, „Rozwój działalności gospodarczej jako wyraz »odradzania się« wsi na ziemi kłodzkiej”, *Studia Obszarów Wiejskich*, t. 49, s. 39–57.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017, „Delimitation of problem areas in Poland”, *Geographia Polonica*, t. 90, nr 2, s. 131–138.
- Śleszyński P., Wiśniewski R., Szejgiec-Kolenda B., 2018, „Demographic processes in Poland in the years 1946–2016 and their consequences for local development: current state and research perspectives”, *Geographia Polonica*, t. 91, nr 3, s. 317–334, DOI: 10.7163/GPol.0123.

- Tomczak P., 2020, „Stan i przestrzenne zróżnicowanie wybranych elementów infrastruktury technicznej w Polsce, na Dolnym Śląsku i w powiecie kłodzkim”, w: A. Marek (red.), *Ziemia kłodzka w kulturze, architekturze i przyrodzie*, Pelplin: Bernardinum, s. 234–258.
- Wawrzyniak D., 2015, „Analiza porównawcza poziomu rozwoju infrastruktury technicznej województw Polski z wykorzystaniem metod taksonomicznych”, *Metody ilościowe w badaniach ekonomicznych*, t. 16, nr 4, s. 181–190.
- Woods M., 2012, „Rural geography III: Rural futures and the future of rural geography”, *Progress in Human Geography*, t. 36, nr 1, s. 125–134, DOI: 10.1177/0309132510393135.
- Woods M., 2013, „Rural development, globalization and European regional policy: Perspectives from the DERREG project”, *Geographia Polonica*, t. 86, nr 2, s. 99–109, DOI: 10.7163/GPol.2013.11.
- Woods M., McDonagh J., 2011, „Rural Europe and the world: Globalization and rural development (Editorial)”, *European Countryside*, t. 3, nr 3, s. 153–163, DOI: 10.2478/v10091-012-0001-z.
- Zagożdżon A., 1988, „Kilka uwag o obszarach problemowych”, w: *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*, Biuletyn KPZK, nr 138, Warszawa: KPZK PAN.
- Zagożdżon A., 1990, „Wybrane problemy ludnościowe Sudetów na tle rozwoju regionalnego”, *Studia KPZK PAN*, t. 96, s. 95–111.

Badania ilościowe źródłem danych o adaptacyjności gmin zagrożonych powodzią w zlewni Nysy Kłodzkiej

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 4(86)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499548603

Grzegorz Dumieński

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy,
ul. Parkowa 30, 51-616 Wrocław; e-mail: grzegorz.dumienki@imgw.pl;
ORCID: 0000-0002-1452-6850

Alicja Lisowska

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Politologii, ul. Koszarowa 3, 51-148 Wrocław;
e-mail: alicja.lisowska@uwr.edu.pl; ORCID: 0000-0003-2874-7088

Andrzej Tiukało

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy, ul. Parkowa 30,
51-616 Wrocław; e-mail: andrzej.tiukało@imgw.pl; ORCID: 0000-0003-1683-2605

Streszczenie

Poziom adaptacyjności podstawowych jednostek administracyjnych w Polsce (gmin) ma bezpośredni wpływ na wielkość niekorzystnych konsekwencji powodzi, a tym samym na poziom ryzyka powodziowego w gminach. W ramach badań wyselekcjonowanych zostało 15 cech gmin, które kształtują proces ich adaptacji do zagrożenia powodziowego oraz pozwalają diagnozować ich adaptacyjność. Celem artykułu jest przedstawienie metodyki prowadzenia badań empirycznych mających na celu pozyskanie danych obserwowalnych (wskaźników) z wykorzystaniem badań ilościowych. Wskaźniki te umożliwiają ocenę poziomu adaptacyjności gminy do zagrożenia powodziowego. Badania empiryczne z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety pozwoliły uzyskać dane niedostępne w domenie publicznej, a które są niezbędne, by zdiagnozować wszystkie cechy gminy wpływające na ocenę jej adaptacyjności do zagrożenia powodziowego. Przygotowaną ankietę wykorzystano do zbadania 18 gmin zlokalizowanych w zlewni Nysy Kłodzkiej o największym zagrożeniu powodziowym. Niemniej narzędzie badawcze ma charakter uniwersalny i może mieć zastosowanie przy analizie dowolnych zagrożeń naturalnych.

Słowa kluczowe

badanie ilościowe, kwestionariusz ankiety, zmienne obserwowalne, gmina, adaptacyjność, zagrożenie powodziowe

Quantitative studies as a source of data on the adaptability of municipalities threatened by the flood in the Nysa Kłodzka river basin

Abstract

The level of adaptability of basic administrative units in Poland (municipalities - *gminy*) has a huge impact on the extent of adverse consequences caused by floods, and therefore on the flood risk in municipalities. As part of the research, we selected 15 characteristics of the municipalities which shape their adaptability processes and allow a diagnosis of the municipalities' adaptability to be made. The article aims at presenting the methodology of empirical research seeking to obtain observable data (indicators) using quantitative studies. These indicators make it possible to assess the level of the municipalities' adaptability to flood risk. The empirical research with the use of the questionnaire produced the results which – by preparing a questionnaire – enabled us to obtain data which are unavailable to the general public, but are vital in identifying all characteristics of a municipality which impact its adaptability assessment. The questionnaire was applied in an adaptability research of 18 municipalities located in the Nysa Kłodzka basin, which are most at risk of flooding. Nevertheless, the research tool is a universal one and could be used for analysing any type of natural hazards.

Keywords

questionnaire, observable variables, municipality, adaptability, flood risk

1. Wprowadzenie

Analiza potencjalnych strat powodziowych w gminach, którą przeprowadzono kolejno w 2015 i 2018 r. w Polsce (Dumieński i in. 2015; 2018b), uzasadnia krytyczną ocenę skuteczności systemu ochrony przeciwpowodziowej, będącą wynikiem zarówno prowadzonej dotychczas polityki przeciwpowodziowej państwa polskiego, jak i zdolności adaptacyjnej gmin do zidentyfikowanego zagrożenia powodziowego (Dumieński i in. 2017). W Polsce, dostosowując się do uwarunkowań prawnych Unii Europejskiej przedstawionych w dyrektywie powodziowej (Dyrektywa 2060/WE 2007), opracowano strategię zarządzania ryzykiem powodziowym z zastosowaniem działań technicznych i nietechnicznych, kształtujących system przeciwpowodziowy Polski (Rozporządzenie RM 2016). Efektem wdrażania dyrektywy powodziowej było przeprowadzenie wstępnej oceny ryzyka powodziowego (WORP), by następnie dla określonych w ramach tej oceny obszarów opracować mapy zagrożenia powodziowego (MZP) oraz mapy ryzyka powodziowego (MRP) (zob. Hydroportal...). Ostatnim etapem podjętych działań było opracowanie i wdrożenie planów zarządzania ryzykiem powodziowym (PZRP) dla obszarów dorzeczy i regionów wodnych. Należy podkreślić, iż wymienione dokumenty: WORP, MZP, MRP oraz PZRP są aktualizowane w cyklach 6-letnich i obecnie prowadzone są prace w ramach II cyklu planistycznego.

Odpowiedzialnym za opracowanie powyższych dokumentów jest prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (Ustawa... 2017). Plany zarządzania ryzykiem powodziowym w zlewniach wyznaczają strategię przeciwdziałania zidentyfikowanemu zagrożeniu powodziowemu na terenie Polski (Dumieński i in. 2017).

Zawarte w tym dokumencie strategicznym działania, mające na celu minimalizację ryzyka powodziowego, są realizowane przez instytucje szczebla rządowego i samorządowego. W przypadku szczebla samorządowego obowiązkiem gminy jest wzmacnianie swej adaptacyjności do zagrożenia powodziowego poprzez działania ograniczające do minimum niekorzystne konsekwencje katastrofalnych zdarzeń (Dumieński i in. 2018b; Lisowska i Tiukało 2020).

W tym właśnie kontekście uzasadnienie znalazł obrany przez autorów kierunek badań, polegający na opracowaniu narzędzia zarządczego, które pozwalałoby na przeprowadzenie oceny poziomu adaptacyjności gminy wobec zidentyfikowanego i przewidywanego w przyszłości zagrożenia powodziowego. W ten sposób udoskonalany jest rozwój nietechnicznych metod ochrony przeciwpowodziowej, w ramach których ocena adaptacyjności kierowana jest do gminy. W ocenie autorów to właśnie gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego w Polsce są odpowiedzialne za ograniczanie ryzyka powodziowego na swoim terytorium poprzez minimalizowanie jej wrażliwości na tego typu zjawiska. Te podstawowe jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce mogą kształtować swoją adaptacyjność do zidentyfikowanego zagrożenia jako istotną cechę wspólnoty (Dumieński i in. 2015; Dumieński i Tiukało 2016).

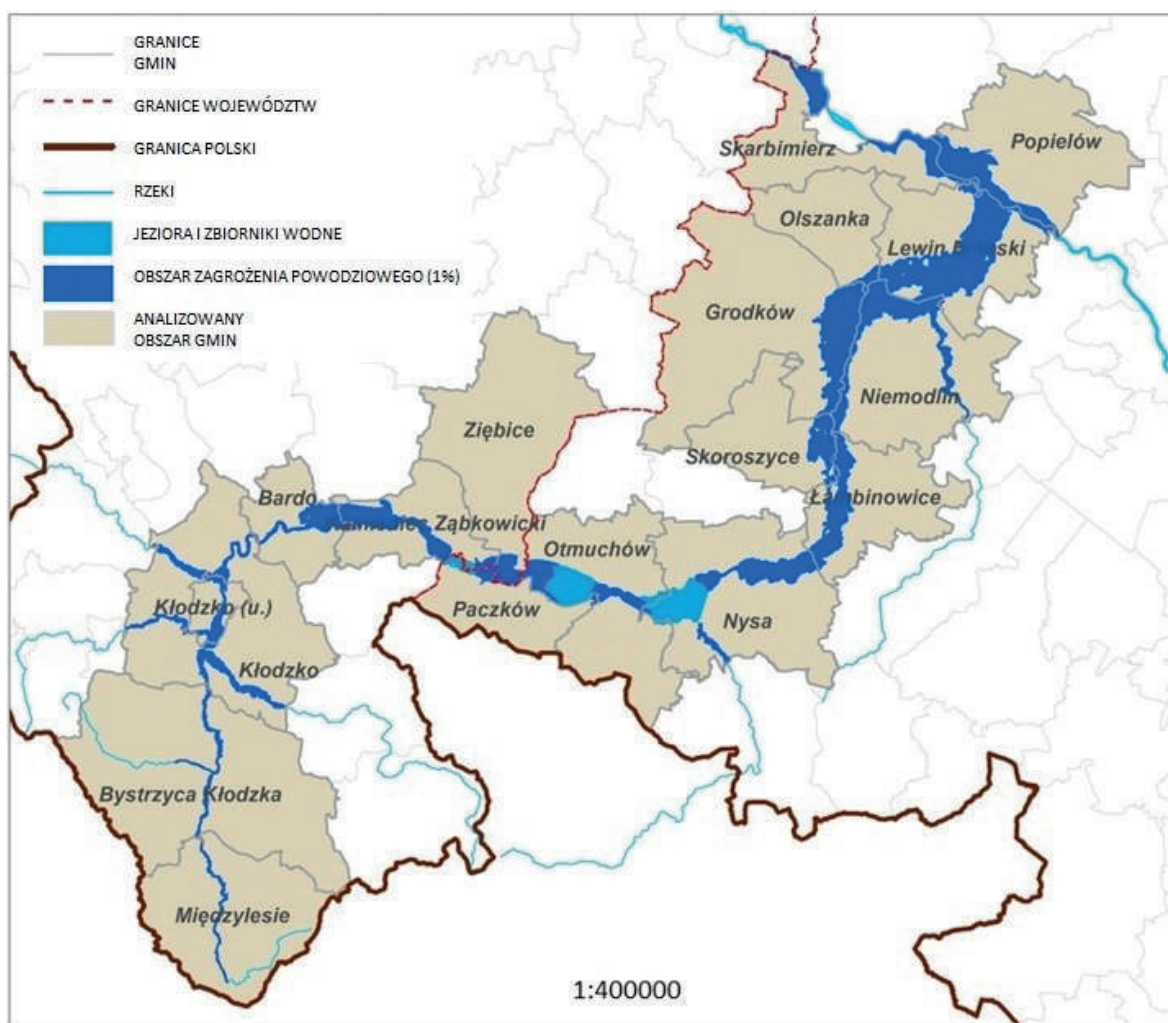
Na potrzeby prowadzonych badań własnych korzystano z definicji adaptacji oraz adaptacyjności, stanowiących efekt analizy literatury przedmiotu (m.in.: MPA; Smit i Wandel 2006; IPCC 2014; KLIMADA; Krebs 2011; Folke i in. 2010; Adger i in. 2005). I tak pojęcie **adaptacja gminy do zagrożenia powodziowego** zostało zdefiniowane jako **zarządzany lub swobodnie przebiegający proces, którego celem jest zwiększenie odporności gminy na zagrożenie powodzią, przy czym przebieg tego procesu jest determinowany wieloma cechami gminy**. Z kolei **adaptacyjność do zagrożenia powodziowego** została zdefiniowana jako **wypadkowa zasobów i zdolności systemu do aktywowania własnych zasobów dla ograniczania niekorzystnych konsekwencji powodzi** (szerzej na temat rozważań definicyjnych pojęć „adaptacja” i „adaptacyjność”: Dumieński i in. 2019). Ponieważ adaptacyjność gminy jest konstruktem opartym na obserwacjach, lecz sama w sobie nieobserwowalna, to wymaga opracowania odpowiednich procedur badawczych pozwalających na prowadzenie obserwacji empirycznych dla oceny aktualnej adaptacyjności gminy.

W związku z powyższym celem artykułu jest przedstawienie metodyki prowadzenia badań empirycznych, która pozwala na ocenę poziomu adaptacyjności gminy do zagrożenia powodziowego. Opracowaną metodykę testowano w 18 gminach, na terenie których często występowały powodzie.

1.1. Obszar badań

Obowiązujące od 18.10.2016 r. PZRP¹ określiły obszary Polski wymagające pilnych działań redukujących zidentyfikowane tam ryzyko. Jednym z takich obszarów, w którym zidentyfikowane ryzyko powodziowe jest bardzo wysokie, jest obszar Kotliny Kłodzkiej. W PZRP obszary wymagające szczególnej interwencji państwa i wzmocnionej ochrony przeciwpowodziowej nazwano hot spotami. I takimi hot spotami są m.in. Kotlina Kłodzka i Bardo Przyłęk – Kamieniec Ząbkowicki.

W obszarze prowadzonych badań uwzględnionych zostało nie tylko 7 gmin zlokalizowanych w wyżej wymienionych hot spotach, ale łącznie 18 gmin znajdujących się w zlewni Nysy Kłodzkiej (od źródła w Masywie Śnieżnika aż do jej ujścia w dolinie Lewina Brzeskiego). Na terenie tych gmin zidentyfikowane zostały obszary o szczególnym zagrożeniu powodziowym (OSZP) i opracowano MZP i MRP. Obszarem badawczym objęto zatem 7 gmin wiejskich: Kłodzko, Kamieniec Ząbkowicki, Łambinowice, Skoroszyce, Popielów, Olszanka i Skarbimierz oraz 10 gmin miejsko-wiejskich: Międzyzlesie, Bystrzyca Kłodzka, Bardo, Ziębice, Paczków, Otmuchów, Nysa, Niemodlin, Grodków i Lewin Brzeski, a także jedną gminę miejską, tj. Kłodzko. Tym samym wymienione powyżej gminy stały się podmiotem w prowadzonych badaniach, zaś jako przedmiot badań określono adaptacyjność tych gmin do zagrożenia powodziowego oraz rozkład terytorialny poziomu adaptacyjności tych gmin do zagrożenia powodziowego. Lokalizacja obszaru badawczego została zaprezentowana na rysie 1.



Ryc. 1. Lokalizacja obszaru badawczego – gminy wzdłuż rzeki Nysa Kłodzka

Źródło: opracowanie własne.

¹ Szerzej nt. PZRP zob. m.in. Rozporządzenie RM 2016.

Warto zasygnalizować, iż znaczna część poddanego analizie obszaru badawczego, a mianowicie Kotliny Kłodzka wraz z miastem Kłodzko, jest beneficjentem realizowanego obecnie projektu pn. „Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej Odry”, w komponencie 2: „Ochrona przed powodzią Kotliny Kłodzkiej”. W projekcie tym uznano, iż budowanie stabilnego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego wybranych obszarów w dorzeczu Odry wymaga wzmocnienia ochrony przeciwpowodziowej².

2. Opis procesu pozyskiwania danych obserwowalnych (wskaźników) dla oceny cech gmin wpływających na przebieg i efektywność procesu adaptacji w ramach badań ilościowych

2.1. Badania nad oceną adaptacyjności gminy do zagrożenia powodziowego

W poszukiwaniach metody oceny adaptacyjności gminy w Polsce do zagrożenia powodziowego³ przyjęto założenie⁴, iż istnieją pewne cechy, zgrupowane w kategorii cech, a tym samym opisujące je wskaźniki (zmienne obserwowalne), które mają wpływ pozytywny (są stymulantami) bądź negatywny (stanowią destymulanty) na ocenę adaptacyjności gminy do zagrożenia powodziowego. Na podstawie przeprowadzonych badań (Dumieński i in. 2019) zostało wyselekcjonowanych i zdefiniowanych 15 cech gminy, które determinują przebiegający w gminie proces adaptacji. Uporządkowano je w cztery kategorie. Nazwy poszczególnych cech oraz kategorii przedstawiono w tabeli 1.

Tab. 1. Nazwy cech i kategorii cech determinujących przebiegający w gminie proces adaptacji i diagnozujących adaptacyjność gminy do zagrożenia powodziowego

Numer i nazwa cechy	Numer i nazwa kategorii cech
D1 – kapitał zdrowotny	K1 kapitał ludzki i potencjał społeczny
D2 – kapitał edukacyjny	
D3 – kapitał cywilizacyjny	
D4 – zdolność identyfikowania i reagowania na sytuacje kryzysowe	
D5 – zdolność organizowania życia społecznego (w tym politycznego)	
D6 – kapitał kulturowy	
D7 – adekwatność struktury budżetu gminy do zidentyfikowanego zagrożenia	K2 potencjał finansowy
D8 – zdolność obsługi zobowiązań przez gminę	
D9 – wielkość budżetu gminy na 1 mieszkańca	
D10 – różnorodność form zagospodarowania terenu	K3 potencjał ekologiczny
D11 – różnorodność form ochrony przyrody	
D12 – zagrożenie zanieczyszczeniem środowiska z obiektów środowiskowego zagrożenia powodziowego	
D13 – potencjał instytucjonalny	K4 potencjał organizacyjny
D14 – zdolność organizowania społeczności lokalnej	
D15 – zdolność organizowania otoczenia zewnętrznego	

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione w tabeli 1 cechy gminy (zgrupowane w czterech kategoriach) należą do grupy zmiennych nieobserwowalnych. Zatem konieczne stało się stworzenie procedur badawczych (operacji), które pozwalałyby na przeprowadzenie obserwacji empirycznych służących ocenie

² Szerzej: Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły, strona projektu: <http://odrap-cu.com.pl> (dostęp: 14.06.2019); SWECO Polska, <http://sweco.pl> (dostęp: 15.06.2019).

³ Szerzej: Dumieński i in. 2019.

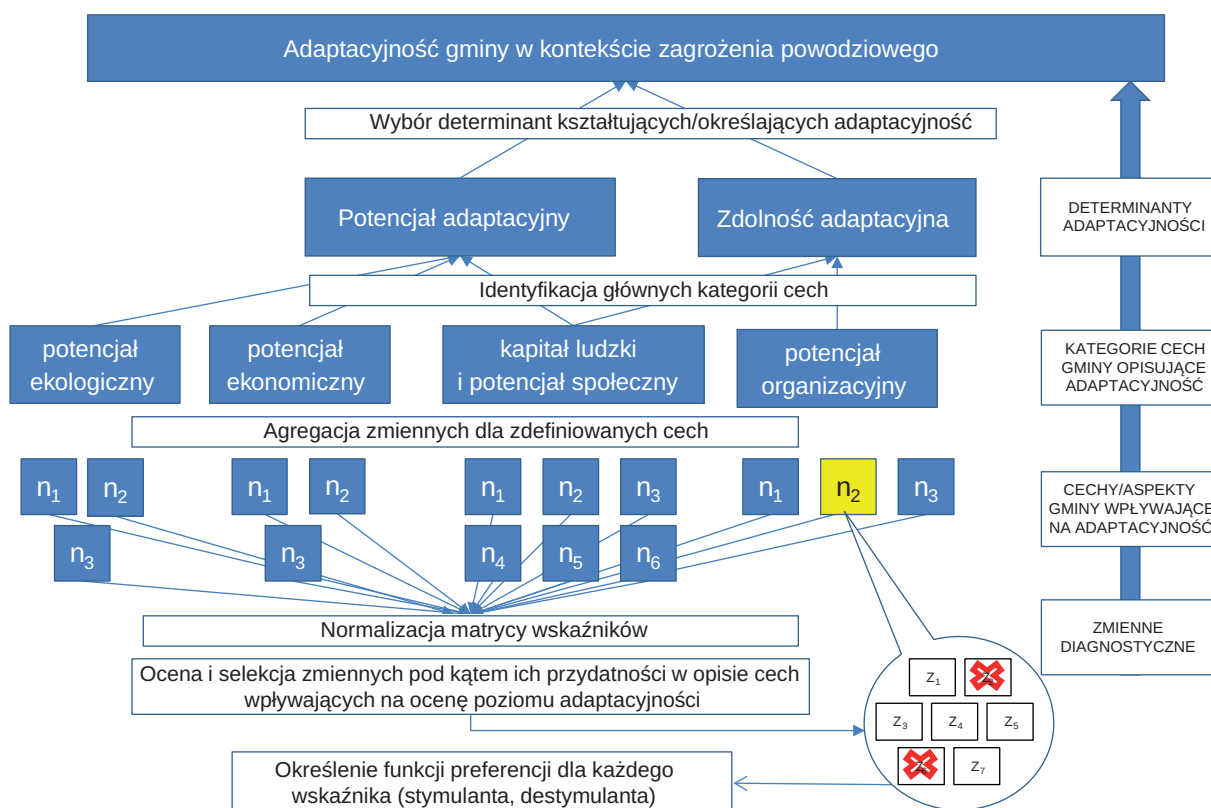
⁴ Założenie to zostało zweryfikowane na podstawie wstępnych badań w pracy: Dumieński i in. 2018a.

adaptacyjności gminy do zagrożenia powodziowego. Poszukiwano zatem obserwowalnych zmiennych opisujących te cechy w domenie publicznej. Uznano bowiem, że to właśnie domena publiczna winna być podstawowym źródłem informacji o poszukiwanych zmiennych obserwowalnych. Działania te doprowadziły do wyodrębnienia 86 wskaźników (Dumieński i in. 2018a), które zostały pozyskane głównie z baz Głównego Urzędu Statystycznego, w tym z Banku Danych Lokalnych oraz Statystycznego Vademecum Samorządowca (łącznie 83 wskaźniki) oraz z danych udostępnionych przez Naczelną Izbę Pielęgniarek i Położnych, Naczelną Izbę Lekarską oraz Powiatowe Stacje Sanitarno-Epidemiologiczne (3 wskaźniki).

Analiza zebranych wskaźników po ich przyporządkowaniu do poszczególnych cech pozwoliła uznać, że ich liczba jest wystarczająca dla opisu ośmiu z nich, mianowicie: D1 – kapitał zdrowotny, D2 – kapitał edukacyjny, D3 – kapitał cywilizacyjny, D6 – kapitał kulturowy (opisujących kategorię cech K1 kapitał ludzki i potencjał społeczny), D8 – zdolność obsługi zobowiązań przez gminę (reprezentującą kategorię cech K2 potencjał finansowy), a także D10 – różnorodność form zagospodarowania terenu, D11 – różnorodność form ochrony przyrody oraz D12 – zagrożenie zanieczyszczeniem środowiska z obiektów środowiskowego zagrożenia powodziowego znajdujących się na MRP i MRP (kategoria cech K3 potencjał ekologiczny).

Problem niedoboru lub braku obserwowalnych zmiennych dotyczył siedmiu cech, a mianowicie: D4 – zdolność reagowania na sytuacje kryzysowe i D5 – zdolność organizowania życia społecznego (w tym politycznego) (kategoria cech K1 kapitał ludzki i potencjał społeczny), D7 – adekwatność struktury budżetu gminy do zagrożenia oraz D9 – wielkość budżetu gminy na 1 mieszkańca (kategoria cech K2 potencjał finansowy), a także D14 – zdolność organizowania społeczności lokalnej oraz D15 – zdolność organizowania otoczenia zewnętrznego (kategoria cech K4 potencjał organizacyjny). Natomiast problem braku obserwowalnych zmiennych dotyczył cechy D13 – potencjał instytucjonalny (wchodzącej w skład kategorii cech K4 potencjał organizacyjny).

Logikę doboru i selekcji zmiennych obserwowalnych (wskaźników) w ramach poszczególnych cech gminy zaprezentowano na rycinie 2.



Ryc. 2. Logika doboru i selekcji zmiennych obserwowalnych w celu dokonania oceny adaptacyjności gminy w kontekście jej zagrożenia powodziowego

Źródło: opracowanie własne.

Prezentowany na rycinie 2 schemat opiera się na założeniu, iż istnieją pewne obserwowalne zmienne diagnostyczne (wskaźniki), które wpływają pozytywnie (są stymulantami) lub negatywnie (są destymulantami) na przebiegający w gminie proces adaptacji do zagrożenia powodziowego, bądź też wprost istnieją wskaźniki, które służą ocenie adaptacyjności gminy do tego zagrożenia. Wskaźniki te można agregować do matrycy wskaźników, by następnie za pomocą analiz statystycznych opracować finalny zbiór efektywnych wskaźników służących ocenie adaptacyjności gmin do zagrożenia powodziowego. Zbiór zmiennych diagnostycznych można przypisać zatem do uprzednio zdefiniowanych cech gminy wpływających na jej adaptacyjność (na potrzeby badań przyjęto 15 takich cech), z kolei cechy te do tzw. kategorii cech (zdefiniowano ich 4). W ramach tak ustalonej hierarchizacji determinantami kształtującymi adaptacyjność gminy w kontekście zagrożenia powodziowego są: potencjał adaptacyjny i zdolność adaptacyjna.

2.2. Badania ilościowe jako źródło danych obserwowalnych

Mając na uwadze wskazane powyżej efekty badań, a szczególnie pojawiające się niedobory danych (w wybranych zmiennych obserwowalnych), dotyczące oceny adaptacyjności gminy do zagrożenia powodziowego, przyjęto tezę roboczą, iż badania ilościowe stanowią skuteczne źródło pozyskania obserwowalnych zmiennych (wskaźników) opisujących wybrane cechy gminy. W tym celu przeprowadzono badania empiryczne trwające od lutego do września 2017 roku, w ramach których wykorzystano specjalnie do tego celu skonstruowany kwestionariusz ankiety.

Fakt, iż zdecydowano się na badania ilościowe, wynikał z kilku przyczyn. Przede wszystkim poprzez przeprowadzenie badań ilościowych możliwym stało się uzyskanie określonego rodzaju informacji, które nie były dostępne w domenie publicznej. W związku z tym, na potrzeby występujących deficytów, sformułowano konkretne pytania umożliwiające pozyskanie dotychczas niedostępnych informacji. Po drugie, realizacja badań ilościowych okazała się przedsięwzięciem tańszym aniżeli organizacja badań jakościowych. Przygotowanie ankiet, ich wydruk oraz dystrybucja pozostały w zakresie umiejętności i możliwości organizacyjnych zespołu badawczego. Tym samym przeprowadzenie badań ilościowych dotyczących oceny adaptacyjności gminy do zagrożenia powodziowego wydawało się rozwiązaniem pragmatycznym, pozwalającym z jednej strony na uzyskanie deficytowych informacji, a z drugiej minimalizującym koszty realizacji projektu.

Warto także podkreślić, iż nigdy wcześniej nie pozyskiwano w ten sposób danych na poruszany temat. Dla zespołu badawczego oznaczało to, iż realizacja badań ma charakter nie tylko pionierski, ale też eksperymentalny – nie było bowiem możliwości skorzystania z dorobku naukowego innych zespołów badawczych, zarówno pod względem merytorycznym, jak i metodologicznym (zapoznano się jednak z wynikami przeprowadzonych badań częściowych, których tematyka dotyczyła wrażliwości społecznej [szerzej: Działek i in. 2017], czy opinii władz lokalnych na temat zmian klimatu i adaptacji [więcej: Gendźwił 2017]).

Ankieta skierowana była do urzędników gmin położonych w zlewni Nysy Kłodzkiej, w kompetencjach których znajdowały się działania związane z zarządzaniem kryzysowym bądź wprost z ochroną przeciwpowodziową prowadzoną na terenie właściwej gminy. Dobór populacji do badań ankietowych był celowy, a zbierane dane dotyczyły przedziału czasowego od 2010 do 2016 roku włącznie (czyli siedmiu lat).

Formularz ankiety wraz z pismem przewodnim wysłany został do właściwych jednostek organizacyjnych w poszczególnych gminach, co było możliwe po uprzednim wyszukaniu stron internetowych urzędów miast i gmin omawianego obszaru badawczego.

W badaniu wzięło udział 18 gmin ze zlewni Nysy Kłodzkiej, co stanowiło 100% zaprojektowanej w badaniu populacji. Ostatecznie uzyskano zwrot ankiet na poziomie 100%, co oznacza, że badanie jest reprezentatywne.

Narzędzie przygotowane na potrzeby badania (kwestionariusz ankiety) składało się łącznie z 33 pytań. Zebranie informacji dotyczących określonych obszarów tematycznych – cech gminy (zob. tab. 1) miało za cel przypisanie tym cechom nowych wskaźników, pozwalających na dalszym etapie badań na ocenę adaptacyjności gminy do zagrożenia powodziowego.

Na potrzeby ankiety sformułowano 12 pytań zamkniętych, 12 pytań otwartych oraz 9 pytań półotwartych z możliwością wskazania/rozwinęcia odpowiedzi poprzez zakładkę „inne – jakie?”;

„tak – jakie?”; „nie – jakie?”. Takie rozwiązania miały miejsce w przypadku, gdy dana kafeteria nie zawierała wyczerpującej liczby wariantów odpowiedzi. Należy podkreślić, iż w pytaniach zamkniętych występowały różne typy możliwych odpowiedzi – prócz standardowych „tak/nie” także „trudno powiedzieć” lub „nie wiem”. Ponadto w narzędziu znalazło się 17 pytań tabelarycznych. W przypadku 8 pytań zastosowano regułę przejścia.

Respondentom największe problemy sprawiały pytania otwarte, zwłaszcza te, które dotyczyły kwestii o charakterze finansowym (pytania w cechach D7 i D9). Pytano wprost o wielkość kwoty przeznaczanej przez gminę np. na przeciwdziałanie skutkom powodzi. Napotykanne problemy polegały na czasochłonności zdobycia określonych informacji oraz na ich historycznym charakterze (kwestionariusz ankiety zawierał pytania o dane archiwalne). Liczne odpowiedzi udzielone na pytania z zakresu kategorii cech K4, tj. potencjału instytucjonalnego (cechy D13–D15), świadczyły o zaangażowaniu respondentów w badania. Wielu urzędników korzystało z numeru telefonu do współautora kwestionariusza ankiety, dookreślając sporne lub wątpliwe kwestie. Pytaniem sprawdzającym było pytanie o wielkość pokrycia miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (MPZP) danej gminy, gdyż wielkość tę można było następnie zweryfikować w ogólnodostępnych bazach Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Treść pozostałych pytań nie sprawiała trudności badanym.

Tab. 2. Definicje wybranych cech determinujących przebiegający w gminie proces adaptacji i diagnozujących adaptacyjność gminy do zagrożenia powodziowego, dla których prowadzono badania ankietowe w celu zgromadzenia nowych danych o wartościach wskaźników

Numer i nazwa cechy	Definicja
D4 zdolność reagowania na sytuacje kryzysowe	Cecha rozumiana jako zdolność samoorganizowania i podejmowania przez mieszkańców gminy aktywności w sytuacjach nadzwyczajnych – zagrażających jej mieszkańcom. Gminom, które w przeszłości zorganizowały działania stanowiące reakcję na zidentyfikowane przez nich zagrożenia, przypisano wyższą zdolność adaptacyjną w sytuacji zagrożenia powodziowego.
D5 zdolność organizowania życia społecznego (w tym politycznego)	Cecha rozumiana jako umiejętność mieszkańców gminy tworzenia katalogu ofert spędzania wolnego czasu. Świadczy to o zdolności do samoorganizowania się jej mieszkańców, ale także o funkcjonowaniu w gminie lokalnych liderów. Przyjęto tezę, iż w przypadku gmin posiadających większą zdolność do samoorganizacji w obliczu zagrożenia można wnioskować o wyższym potencjale adaptacyjnym w tych gminach względem pozostałych.
D7 adekwatność struktury budżetu gminy do zagrożenia	Cecha rozumiana jako dostosowanie budżetu gminy do zidentyfikowanego i przewidywanego jej zagrożenia powodziowego. Charakteryzuje zapobiegliwość gminy polegającą na wygoszpodarowaniu własnych środków finansowych na redukcję niekorzystnych konsekwencji powodzi, mogących wystąpić w roku budżetowym, poprzez podjęcie różnego rodzaju prewencyjnych działań adaptacyjnych.
D9 struktura budżetu gminy na 1 mieszkańca	Cecha charakteryzuje zasobność gminy i jej mieszkańców, która polega na wygoszpodarowaniu własnych środków finansowych w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej (powodzi), która wiąże się z ponoszeniem dodatkowych kosztów. Przyjęto, iż zamożniejsze gminy (wraz z ich mieszkańcami) lepiej poradzą sobie z potencjalnymi skutkami powodzi z racji posiadanych zasobów finansowych, tj. szybciej rozpoczną działania mające na celu odbudowę infrastruktury, wypłatę zapomóg itp.
D13 potencjał instytucjonalny	Cecha rozumiana jako zdolność zarządcza gminy, pozwalająca efektywnie wykorzystać jej zasoby (instytucjonalne i ludzkie) w celu prewencji przeciwpowodziowej (m.in. w sytuacji prowadzenia akcji ratunkowej i związanej z usuwaniem skutków powodzi).
D14 zdolność organizowania społeczeństwa lokalnego	Cecha charakteryzuje zdolność instytucji gminy do organizowania środowiska lokalnego gminy, gdzie gmina będzie gotowa do podjęcia efektywnych działań redukujących niekorzystne konsekwencje w sytuacji powodziowej, a także działań przywracających normalne funkcjonowanie społeczności gminy po ustąpieniu powodzi.
D15 zdolność organizowania otoczenia zewnętrznego	Cecha oznacza umiejętność współpracy władz gminy z jej otoczeniem zewnętrznym (z instytucjami niebędącymi w posiadaniu gminy / zarządzanymi przez gminę). Współpraca ta ma na celu wzrost adaptacyjności gminy do zidentyfikowanego ryzyka powodziowego. Kreowanie efektywnej współpracy z podmiotami zewnętrznymi, zwłaszcza w zakresie działań redukujących ryzyko powodziowe, sprawia, że adaptacyjność gminy rośnie.

Źródło: opracowanie własne.

W związku z uprzednim określeniem cech, dla których brak było danych dotyczących wskaźników opisujących wybrane cechy, ankietę w swojej konstrukcji i treści pytań odzwierciedlała badane obszary tematyczne. Trzeba bowiem podkreślić, iż nie wszystkie poddane analizie cechy, czyli od D1 do D15, wymagały doprecyzowania wskaźnikowego w ramach badań ilościowych. Obszary badań ankietowych dotyczyły jedynie wybranych siedmiu cech, tj.: D4, D5, D7, D9, D13, D14 i D15. Cechy te wraz z ich definicjami zostały zaprezentowane w tabeli 2.

Warto zwrócić uwagę, iż w ankiecie nie zawarto pytań dotyczących kategorii K3 – potencjał ekologiczny. W ramach zawartych w niej trzech cech (D10–D12) opracowano wskaźniki nie tylko z domeny publicznej, ale także bazując na informacjach zawartych na MZP i MRP. Informacje te okazały się wystarczające.

W celu uzyskania brakujących obserwowalnych zmiennych (wskaźników) odnoszących się do poszczególnych cech (zawartych w tabeli 1) sformułowano następujące pytania (tabela 3).

Tab. 3. Pytania umieszczone w ankiecie, dotyczące cech, w których występował niedobór lub brak wskaźników pozwalających na ocenę adaptacyjności gminy do zagrożenia powodziowego

Cecha	Treść pytania umieszczonego w ankiecie	Typ pytania (rodzaj)
D4	Czy odnotowano wzrost zainteresowania mieszkańców potencjalnym zagrożeniem powodziowym po upublicznieniu map zagrożenia powodziowego (MZP) i map ryzyka powodziowego (MRP)?	otwarte
D5	Czy na terenie Państwa gminy w latach 2010–2016 funkcjonowały organizacje pozarządowe, które podejmowały w swojej działalności tematykę powodzi, w tym podtopień?	zamknięte z regułą przejścia
D7	Czy w budżecie Państwa gminy w latach 2010–2016 przewidziano rezerwę budżetową na przeciwdziałanie lub usuwanie skutków powodzi i podtopień?	zamknięte z regułą przejścia
	Proszę podać wielkość (kwoty) pozyskanej pomocy zewnętrznej na przeciwdziałanie i usuwanie skutków powodzi i podtopień.	otwarte
	Jaka była wysokość środków finansowych przeznaczonych z budżetu Państwa gminy na system ostrzegania i alarmowania mieszkańców o zagrożeniu powodziowym, w tym o podtopieniach?	otwarte
D9	Jaka była wielkość przewidzianej rezerwy budżetowej na przeciwdziałanie skutkom powodzi, w tym podtopień?	otwarte
	Jaka była wielkość przewidzianej rezerwy budżetowej na usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień?	otwarte
D13	Czy wielkość rezerwy budżetowej na przeciwdziałanie lub usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień, była adekwatna do zidentyfikowanych potrzeb?	otwarte
	Czy na terenie Państwa gminy istnieje system wczesnego ostrzegania i alarmowania mieszkańców o zagrożeniu powodziowym, w tym o podtopieniach?	zamknięte z regułą przejścia
	Czy personel Państwa Urzędu uczestniczył w latach 2010–2016 w szkoleniach, seminariach itp. w celu podniesienia swoich kompetencji/kwalifikacji zawodowych w zakresie przeciwdziałania, ograniczania i usuwania skutków powodzi, w tym podtopień?	zamknięte z regułą przejścia
	Czy w związku z udostępnieniem przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej map zagrożenia i ryzyka powodziowego (od 22.04.2015 r.) aktualizowali Państwo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego?	zamknięte
	Jaki % obszaru Państwa gminy objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego?	otwarte
	Proszę podać liczbę cofniętych decyzji o warunkach zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego (po udostępnieniu 22.04.2015 r. MZP i MRP).	otwarte
	Czy Państwa gmina prowadzi wykup nieruchomości znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego, tj. obszarach, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie (raz na 10 lat) i średnie (raz na 100 lat)?	zamknięte z regułą przejścia
D14	Jakiego rodzaju wsparcie zapewniała Państwa gmina organizacjom pozarządowym w latach 2010–2016 w celu ich prawidłowego funkcjonowania? (<i>Liczba typów wsparcia</i>)	otwarte
	Ile działań mających na celu przeciwdziałanie i ograniczanie skutków powodzi, w tym podtopień, Państwa gmina zlecała organizacjom pozarządowym? (<i>Liczba działań zleconych przez gminę</i>)	otwarte

Tab. 3 – cd.

Cecha	Treść pytania umieszczonego w ankiecie	Typ pytania (rodzaj)
	Czy Państwa gmina w ramach zadań własnych prowadziła w latach 2010–2016 akcje/ działania dla mieszkańców gminy, mające na celu wzrost poziomu ich świadomości na temat zagrożenia powodziowego, w tym podtopień?	półotwarte
	Ile czasu (w miesiącach) potrzebne było w Państwa gminie na przywrócenie jej do normalnego funkcjonowania po ustąpieniu powodzi, w tym podtopień, w poszczególnych latach okresu 2010–2016?	zamknięte
	Jakiego rodzaju narzędzia wykorzystywała (stosowała) Państwa gmina na potrzeby wzrostu poziomu wiedzy w zakresie zagrożeń powodziowych, w tym podtopień?	otwarte
	Czy Państwa gmina wspiera mieszkańców w ich ubezpieczeniu od powodzi, w tym podtopień?	półotwarte z regułą przejścia
	Czy Państwa gmina w ramach zadań własnych prowadziła w latach 2010–2016 akcje/ działania dla mieszkańców gminy, mające na celu wzrost poziomu ich świadomości na temat zagrożenia powodziowego, w tym podtopień?	półotwarte
D15	Czy Państwa gmina pozyskiwała środki zewnętrzne na przeciwdziałanie i/lub usuwanie skutków powodzi i podtopień (także na modernizację istniejących zabezpieczeń lub budowę nowych)?	otwarte
	Proszę podać źródła pozyskanej pomocy zewnętrznej na przeciwdziałanie i/lub usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień?	otwarte
	Czy Państwa gmina współpracowała z podmiotami administracji rządowej i samorządowej, a także jednostkami badawczymi w kwestiach związanych z powodzią, w tym podtopieniami?	półotwarte

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowanie wyżej wymienionych pytań w ramach badania ilościowego w postaci kwestionariusza ankiety pozwoliło na uzyskanie nowych, brakujących wskaźników dla uprzednio zdefiniowanych, a deficytowych we wskaźniki cech gminy wpływających na jej adaptacyjność do zagrożenia powodziowego.

3. Wyniki badań ilościowych

3.1. Nowe zmienne obserwowalne (wskaźniki)

Odpowiedzi na 33 pytania sformułowane w ankiecie doprowadziły do opracowania 24 wskaźników, które pozwoliły na dopełnienie opisu wybranych cech gminy (tabela 1), dla których domena publiczna wykazywała brak lub deficyt potrzebnych informacji. Pełną listę tych 24 wskaźników pozwalających na opis cech gminy i następnie wykorzystanych do oceny adaptacyjności gminy do zagrożenia powodziowego, uzyskanych dzięki zastosowanemu narzędziu badawczemu, przedstawiono w tabeli 4.

Największą liczbę nowych wskaźników – 17 (cechy: D13, D14, D15) dookreślono dla kategorii cech K4 – potencjał organizacyjny. Zidentyfikowanie tak licznej reprezentacji wskaźników pochodzących z narzędzia badawczego dla tej kategorii cech może stanowić podstawę stwierdzenia, iż polska domena publiczna jest uboga w informacje na temat tego obszaru funkcjonowania gminy (tj. potencjału organizacyjnego).

Wartości umieszczone na rycinie 3 dowodzą, iż dla cechy D4 i D5 po działaniach statystycznych nie zachowały się żadne wskaźniki pozyskane z prezentowanych badań empirycznych w postaci kwestionariusza ankiety, co świadczy o specyfice badanej populacji gmin, dla których (w których to) zmienne te okazały się statystycznie nieistotne.

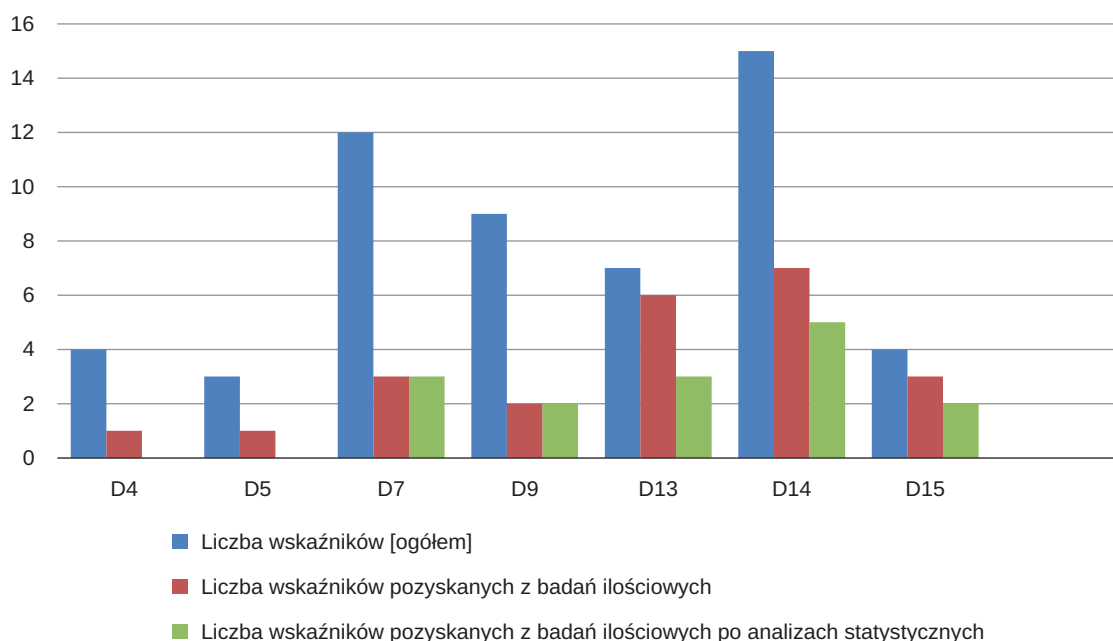
Tab. 4. Wskaźniki w poszczególnych cechach uzyskane na podstawie kwestionariusza ankiety

Cecha	Nazwa zmiennej obserwowalnej (wskaźnika)
D4	Ocena urzędnika gminy dotycząca zaobserwowanego w gminie wzrostu zainteresowania jej mieszkańców potencjalnym zagrożeniem powodziowym po udostępnieniu map zagrożenia powodziowego (MZP) i map ryzyka powodziowego (MRP)
D5	Fakt funkcjonowania na terenie gminy organizacji pozarządowych podejmujących w swoich działaniach statutowych problematykę zagrożenia powodziowego
D7	Fakt posiadania rezerwy finansowej w rocznych budżetach gminy przeznaczonej na przeciwdziałanie i/lub usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień Wielkość zewnętrznych środków pozyskanych w poszczególnych latach budżetowych na przeciwdziałanie lub usuwanie skutków powodzi i podtopień Wielkość środków przewidziana w budżetach gminy na system ostrzegania i alarmowania mieszkańców o zagrożeniu powodziowym, w przeliczeniu na 1 mieszkańca
D9	Kwota środków przewidzianych w rezerwie budżetowej na przeciwdziałanie i/lub usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień Kwota pozyskanego dofinansowania zewnętrznego na przeciwdziałanie i/lub usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień
D13	Ocena urzędnika gminy adekwatności rezerwy środków przeznaczonych w budżecie na przeciwdziałanie i/lub usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień Fakt posiadania na terenie gminy systemu wczesnego ostrzegania i alarmowania mieszkańców o zagrożeniach Fakt uczestnictwa pracowników gminy w szkoleniach, seminariach mających na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych z zakresu przeciwdziałania zagrożeniu powodziowemu Liczba aktualizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po udostępnieniu map zagrożenia powodziowego (MZP) i map ryzyka powodziowego (MRP) Procent powierzchni gminy objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Liczba cofniętych decyzji o warunkach zabudowy wydanych przed udostępnieniem map zagrożenia powodziowego (MZP) i map ryzyka powodziowego (MRP) dla obiektów zlokalizowanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego Fakt prowadzenia wykupu przez gminę nieruchomości znajdujących się na obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego
D14	Liczba typów wsparcia zapewnianego przez gminę organizacjom pozarządowym, podejmującym w swoich zadaniach statutowych problematykę zagrożenia powodziowego Liczba działań zleconych przez gminę organizacjom pozarządowym, które mają na celu przeciwdziałanie i/lub ograniczanie skutków powodzi, w tym podtopień Fakt prowadzenia w ramach zadań własnych gminy działań mających na celu wzrost poziomu wiedzy jej mieszkańców w zakresie zagrożenia powodziowego Czas powrotu gminy do normalnego jej funkcjonowania po powodzi [w miesiącach] Liczba rodzajów narzędzi wdrożonych przez gminę na potrzeby wzrostu poziomu wiedzy jej mieszkańców z zakresu zagrożenia powodziowego Fakt deklaracji wsparcia mieszkańców przez gminę w ich ubezpieczeniu od powodzi, w tym podtopień Liczba działań własnych prowadzonych przez gminę w celu podniesienia poziomu wiedzy jej mieszkańców w zakresie zagrożenia powodziowego
D15	Fakt aplikowania o zewnętrzne środki finansowe na przeciwdziałanie i/lub usuwanie skutków powodzi i podtopień Liczba pozyskanych dofinansowań zewnętrznych na przeciwdziałanie i/lub usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień Liczba podmiotów administracji rządowej i samorządowej oraz jednostek badawczych, z którymi gmina współpracowała w kwestiach związanych z zagrożeniem powodziowym

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskane wskaźniki zostały przyporządkowane do konkretnych cech (tabela 1), w których wcześniej zidentyfikowano ich niedobór lub brak. I tak w ramach cech D4 i D5 wyodrębniono po jednym wskaźniku, w cesze D9 – dwa wskaźniki, natomiast w cechach: D7 i D15 – po trzy wskaźniki. Najwięcej, bo po siedem nowych wskaźników uzyskano dla cechy D13 – potencjał instytucjonalny

i D14 – zdolność organizowania społeczności lokalnej. Ilościowe wyniki pozyskanych nowych zmiennych obserwowalnych zaprezentowano na rycinie 3.



Ryc. 3. Liczba zmiennych obserwowalnych (wskaźników) w odniesieniu do deficytowych cech i wskaźników uzyskanych z badania empirycznego wraz z liczbą wskaźników otrzymaną po działaniach statystycznych

Źródło: opracowanie własne.

3.2. Zbiór efektywnych wskaźników w ocenie adaptacyjności gmin

Dalszym etapem badań była analiza statystyczna zgromadzonych danych, dotycząca wszystkich 110 wskaźników (zarówno tych pozyskanych z domeny publicznej – 86, jak i z narzędzia badawczego – 24). Konstrukcja ostatecznego zbioru zmiennych obserwowalnych (diagnostycznych) była dwuetapowa i polegała na selekcji potencjalnych wskaźników poprzez zastosowanie metod, m.in. przeglądu zupełnego, średniej arytmetycznej czy korelacji liniowej. Kolejnym etapem prac była normalizacja wartości zmiennych diagnostycznych metodą unitaryzacji zerowanej. W ramach normalizacji, przekształcając destymulanty w stymulanty, sprowadzono zmienne diagnostyczne do wspólnej postaci (czy też wspólnego charakteru). Na koniec wyznaczono wartości a_i zmiennej syntetycznej jako sumy znormalizowanych wartości zmiennych diagnostycznych. Tym samym opracowany został zbiór wyselekcjonowanych, najbardziej efektywnych wskaźników w ocenie adaptacyjności gminy do zagrożenia powodziowego. Efektem tych prac jest wstępna ocena adaptacyjności gmin zlewni Nysy Kłodzkiej do zagrożenia powodziowego, bazująca na analizie zmiennych obserwowalnych (Dumieński i in. 2018a) oraz analizie cech determinujących adaptacyjność (Dumieński i in. 2020).

O tym, że narzędzie w postaci kwestionariusza ankiety ma swoje zastosowanie, świadczy efekt uzyskany po przeprowadzonych operacjach statystycznych, których dokonano dla całego zbioru zmiennych obserwowalnych. W tabeli 5 zaprezentowano udział liczby wskaźników w ujęciu ilościowym oraz procentowym w budowie tzw. syntetycznego wskaźnika adaptacyjności dla kategorii cech (zob. m.in. tamże). Warto podkreślić, iż działania te opierały się na przyjętej przez autorów metodzie badawczej bazującej na zmiennej syntetycznej A , nazwanej roboczo na potrzeby prowadzonych badań syntetycznym wskaźnikiem adaptacyjności (SWA) (zob. tamże). Szczegółowy opis analiz statystycznych wykonywanych na zbiorze zmiennych diagnostycznych (wskaźników) przedstawiono w pracy Grzegorza Dumieńskiego i in. (2018a), a także w znacznie rozwiniętej pracy Dumieńskiego i in. (2020). Na tym etapie prowadzonych badań przyjęto założenie, że każda zmienna obserwowalna (wskaźnik) ma jednakowy wpływ na określoną cechę (determinantę).

Ze zbioru 110 zmiennych diagnostycznych opisujących jednocześnie cechy oraz kategorie cech przeprowadzone analizy statystyczne wyeliminowały 40 z nich. Oznacza to, że udział zmiennych obserwowalnych pozyskanych z narzędzia badawczego w postaci kwestionariusza ankiety w zbiorze wszystkich wskaźników wyniósł ponad 21% (zob. tab. 5).

Tab. 5. Udział liczby wskaźników w ujęciu ilościowym oraz procentowym w budowie tzw. SWA według kategorii cech

Kategoria cech	Liczba wskaźników				Procentowy udział wskaźników budujących tzw. SWA* wg cech	
	ogółem	w tym z ankiety	po działaniach statystycznych	w tym z ankiety	ogółem	w tym z ankiety
K1	41	2	20	0	28,6	0,0
K2	25	5	17	5	24,3	7,1
K3	18	0	14	0	20,0	0,0
K4	26	17	19	10	27,1	14,3
	110	24	70	15	100,0	21,4

* SWA – tzw. Syntetyczny Wskaźnik Adaptacyjności

Źródło: opracowanie własne.

Należy zasygnalizować, iż uzyskany rezultat w postaci liczby zmiennych diagnostycznych, opisujących niemierzalne cechy statystyczne (determinanty: D4, D5, D7, D9, D13, D14, D15), jest swoisty wyłącznie dla analizowanego obszaru badawczego, tj. 18 gmin w zlewni Nysy Kłodzkiej, cechujących się wysokim bądź bardzo wysokim zagrożeniem i ryzykiem powodziowym.

4. Wnioski

4.1. W odniesieniu do wyników badań ilościowych

1. Na podstawie ankiety opracowane zostały 24 nowe wskaźniki (tabela 4), które pozwoliły na określenie zbioru zmiennych diagnostycznych dla siedmiu wcześniej wyselekcjonowanych cech gmin, w których występował niedobór wskaźników lub ich brak (tabela 1). Tym samym warto podkreślić, iż prezentowane treści o zmiennych obserwowalnych pochodzących z kwestionariusza ankiety są pierwszymi i nowymi, gdyż identyfikują je po pełnej nazwie, nie po matematycznym zapisie, np. x_1-x_n .
2. 15 z 24 nowo opracowanych wskaźników, po wykonanej analizie statystycznej zbioru wszystkich wskaźników, zachowało status istotnych (Dumieński i in. 2018a). Tym samym wykorzystane narzędzie pozwoliło na uzupełnienie listy wskaźników o użyteczne dane empiryczne dla oceny poziomu adaptacyjności badanych gmin. Sumarycznie do oceny poziomu adaptacyjności gminy do zagrożenia powodziowego analizie poddano 70 zmiennych obserwowalnych, z których 15 stanowiło zmienne z kwestionariusza ankiety. Oznacza to, że ponad 21% zmiennych obserwowalnych stanowiły te prezentowane w niniejszym artykule.
3. Istotnym jest także fakt, iż nowe zidentyfikowane zmienne obserwowalne w trakcie analiz statystycznych otrzymały status stymulant. Oznacza to, iż miały one pozytywny wpływ i decydowały o wyższej pozycji danej gminy w rankingu poziomu adaptacyjności do zagrożenia powodziowego na tle innych jednostek.
4. Zaprezentowane narzędzie spełnia swoją funkcję, ponieważ dzięki niemu zidentyfikowano nowe zmienne diagnostyczne, które wpływają na ocenę poziomu adaptacyjności gmin do zagrożenia powodziowego – wyrazem tego są wyniki w publikacjach: Dumieński i in. 2018a; 2020.

4.2. W odniesieniu do sposobu przeprowadzenia badań ilościowych

Realizacja badań empirycznych z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety dotyczącego adaptacyjności gmin w zlewni Nysy Kłodzkiej do zagrożenia powodziowego pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Do zaproponowanego narzędzia badawczego również należy odnieść się w sposób krytyczny – w ankiecie wystąpiła część pytań, które sprawiały trudności uczestniczącym w badaniach urzędnikom. Były to zwłaszcza pytania dotyczące archiwalnych informacji i danych na temat kwot przeznaczanych bądź planowanych na przeciwdziałanie skutkom powodzi i podtopień lub usuwanie ich.
2. Na część pytań przedstawiciele niektórych gmin w ogóle nie udzielili odpowiedzi. Efektem tego była fragmentaryzacja ciągu danych i niemożność uzyskania spójnych informacji na temat danych z badanego okresu 2010–2016.
3. Podczas badania część respondentów zwracała uwagę na występowanie przeszkód, przede wszystkim o charakterze personalnym. Wynikały one z:
 - rotacyjności stanowiska pracy (ankieta była kierowana do populacji celowej, tj. urzędników gmin, w kompetencjach których znajdowały się obowiązki z zakresu zarządzania kryzysowego lub wprost ochrony przeciwpowodziowej. W tym miejscu warto zasygnalizować, iż posiadanie wyspecjalizowanej komórki w strukturze gminy jest fakultatywne. Częstą praktyką spotykaną w gminach jest powierzanie takich prerogatyw wydziałom ds. ochrony środowiska itp.);
 - braku przygotowania merytorycznego urzędnika do uzupełnienia ankiety. Należy podkreślić, iż w informacji poprzedzającej szereg pytań w kwestionariuszu ankiety znajdowała się prośba autorów o uprzednie pozyskanie niezbędnych danych do jej wypełnienia.
4. Nie udało się zrealizować badania w pierwotnie wyznaczonym terminie. Wstępnie zaplanowano trzymiesięczny okres na przeprowadzenie badań ankietowych. Jednakże z powodu różnych okoliczności (podpunkt powyżej) ostatnie kwestionariusze ankiety zostały zebrane po ponad siedmiu miesiącach od rozpoczęcia badania. Respondenci w rozmowach telefonicznych podnosili argumenty na rzecz przesunięcia terminu oddania uzupełnionego formularza ankiety, wynikające m.in. z różnorodności wnioskowanych danych, w tym ich archiwalnego charakteru; z poszerzenia zakresu obowiązków i kompetencji z racji zbliżającego się okresu wyborczego (wybory samorządowe).

Bez względu jednak na występowanie określonego rodzaju przeszkód warto podkreślić, iż przeprowadzone badania są pierwszymi tego typu oraz podejmującymi tematykę oceny adaptacyjności polskich gmin do zagrożenia powodziowego. Tym samym badania te można uznać zarówno za pionierskie, jak i za pilotażowe. Uzyskane dane o wartościach nowych wskaźników pozwoliły na uzupełnienie ich listy, której źródłem pierwotnie była tylko domena publiczna. W dalszej kolejności wszystkie wskaźniki posłużyły do wstępnej oceny adaptacyjności gmin zlokalizowanych w zlewni Nysy Kłodzkiej do zagrożenia powodziowego (Dumieński i in. 2018a) oraz analizy cech adaptacyjności (Dumieński i in. 2020). Jednocześnie stały się także asumptem do weryfikacji treści zaprezentowanego narzędzia badawczego w aspekcie jego merytorycznej konstrukcji.

Podziękowania

Przeprowadzone badania są realizacją pomysłu na projekt: „Analiza czynników determinujących odporność gmin jako systemów społeczno-ekologicznych zagrożonych powodzią w zlewni Nysy Kłodzkiej”, nagrodzonego przez tygodnik „Wprost” oraz Fundację Polpharmy w ramach konkursu: „Młodzi zdolni 2016 – Mój pomysł dla Polski”, którego laureatem został Grzegorz Dumieński.

Część artykułu powstała w ramach działań statutowych prowadzonych w IMGW-PIB pod akronimem DS-3: „Od detekcji hydromorfologicznych zagrożeń naturalnych dla systemów społecznych i ekologicznych”, zadanie 3: „Opracowanie i wdrożenie zintegrowanego wskaźnika oceny ryzyka wynikającego z zagrożeń hydrologicznych”. Projekt ten finansowany jest z subwencji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Literatura

- Adger A.N., Arnell N.W., Tompkins E.L., 2005, „Successful to climate change across scales”, *Global Environmental Change*, t. 15, nr 2, s. 77–86.
- Dumieński G., Tiukało A., 2016, „Gmina jako system społeczno-ekologiczny zagrożony powodzią”, w: B. Kaźmierski, A. Kotowski, K. Piekarska (red.), *Interdyscyplinarne zagadnienia w inżynierii i ochronie środowiska*, t. 8, Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, s. 67–79.
- Dumieński G., Pasiecznik-Dominiak A., Tiukało A., 2015, „Społeczno-ekonomiczna ocena gmin w Polsce zagrożonych powodzią”, w: A. Kotowski, K. Piekarska, B. Kaźmierczak (red.), *Interdyscyplinarne zagadnienia w inżynierii i ochronie środowiska*, t. 6, Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, s. 100–125.
- Dumieński G., Lisowska A., Bedryj M., Tiukało A., 2017, „Ocena zrównoważenia polityki przeciwpowodziowej państwa z wykorzystaniem zintegrowanego ryzyka środowiskowego”, w: R. Sadowski, Z. Łepko (red.), *Theoria i Praxis zrównoważonego rozwoju. 30 lat od ogłoszenia Raportu Brundtland*, Warszawa: Towarzystwo Naukowe Franciszka Salezego, s. 579–590.
- Dumieński G., Mruklik A., Tiukało A., Lisowska A., 2018a, „Preliminary research on adaptability of municipalities in the sub-basin Nysa Kłodzka using multidimensional comparative analysis”, *ITM Web of Conferences*, t. 23, s. 1–8.
- Dumieński G., Krzyżanowski M., Tiukało A., 2018b, „Municipalities' financial potential and flood policy”, *E3S Web of Conferences*, t. 44, s. 1–8.
- Dumieński G., Lisowska A., Tiukało A., 2019, „Adaptacyjność systemu społeczno-ekologicznego na przykładzie polskiej gminy zagrożonej powodzią”, *Prace Geograficzne*, z. 159, s. 25–48.
- Dumieński G., Mruklik A., Tiukało A., Bedryj M., 2020, „The comparative analysis of the adaptability level of municipalities in the Nysa Kłodzka sub-basin to flood hazard”, *Sustainability*, t. 12, nr 7, DOI: 10.3390/su12073003.
- Dyrektywa 2060/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, OJ L 288 (2007).
- Działek J., Biernacki W., Konieczny R., Fiedeń Ł., Franczak P., Grzeszna K., Listwan-Franczak K., 2017, *Zanim nadejdzie powódź. Wpływ wyobrażeń przestrzennych, wrażliwości społecznej na klęski żywiołowe oraz komunikowania ryzyka na przygotowanie społeczności lokalnej do powodzi*, Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński.
- Folke C., Carpenter S.R., Walker B., Scheffer M., Chapin T., Rockstrom J., 2010, „Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability”, *Ecology and Society*, t. 15, nr 4, s. 20.
- Gendźwiłł A., 2017, „Zdecentralizowana adaptacja? Opinie władz lokalnych o zmianach klimatu i lokalnej polityce adaptacji do zmian klimatycznych”, *Studia Regionalne i Lokalne*, t. 2, nr 68, s. 30–49.
- IPCC, 2014, *Climate Change 2014: Impact, Adaptation, and Vulnerability: Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, New York: Cambridge University Press.
- Krebs C.J., 2011, *Ekologia. Eksperymentalna analiza rozmieszczenia i liczebności*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lisowska A., Tiukało A., 2020, „The urban plan of adaptation to climate changes as a component of complementary environmental policy in Poland at the municipality level”, *Polish Journal of Political Science*, t. 6, nr 3, s. 82–63.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu zarządzania ryzykiem powodziowym dla obszaru dorzecza Odry, Dz.U. 2016 poz. 1938.
- Smit B., Wandel J., 2006, „Adaptation, adaptive capacity and vulnerability”, *Global Environmental Change*, t. 16, nr 3, s. 282–292.
- Ustawa z dnia 17 lipca 2017 r. Prawo wodne, Dz.U. z 2017 poz. 1566.

Netografia

- Biuro Koordynacji Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły, strona projektu: <http://odrapcu.com.pl> (dostęp: 14.06.2019).
- Hydroportal publikujący mapy zagrożenia powodziowego i mapy ryzyka powodziowego w formacie PDF, strona projektu: <http://mapy.isok.gov.pl> (dostęp: 2.09.2019).
- KLIMADA, Adaptation to climate change, strona projektu: <http://klimada.mos.gov.pl> (dostęp: 30.07.2019).
- MPA, Miejskie Plany Adaptacji do Zmian Klimatu, strona projektu: <http://44mpa.pl> (dostęp: 11.09.2019).
- SWECO Polska, <http://sweco.pl> (dostęp: 15.06.2019).

SUPLEMENT
KWESTIONARIUSZ ANKIETY
GMINA WOBEC ZAGROŻENIA POWODZIOWEGO

Szanowna Pani/Panie,

uprzejmie proszę o udział w badaniu, którego celem jest zebranie informacji dotyczących Pani/Pana gminy na temat zagrożeń powodziowych, w tym podtopień. Gromadzone dane dotyczą określonego przedziału czasowego, a mianowicie lat 2010–2016.

Udział w badaniu jest anonimowy, a uzyskane odpowiedzi zostaną opracowane w formie zbiorczych zestawień statystycznych i będą **wykorzystane wyłącznie do celów naukowo-badawczych**. Oznacza to, iż zebrane informacje nie zostaną powiązane z Pani/Pana osobą i nie będą wykorzystane do żadnych celów reklamowych lub handlowych.

Czas wypełniania ankiety (po uprzednim zebraniu stosowanych danych) wynosi około 30 minut.

Z poważaniem
Grzegorz Dumieński

1. Czy w budżecie Państwa gminy w latach 2010–2016 przewidziano rezerwę budżetową na przeciwdziałanie skutkom powodzi, w tym podtopień? (właściwą odpowiedź proszę zaznaczyć znakiem X)

- ☐ nie
☐ tak

2. Czy w budżecie Państwa gminy w latach 2010–2016 przewidziano rezerwę budżetową na usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień?

- ☐ nie (proszę przejść do pytania 6)
☐ tak

3. Jaka była wielkość przewidzianej rezerwy budżetowej na przeciwdziałanie skutkom oraz usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień, w poszczególnych latach?

rok budżetowy	kwota na przeciwdziałanie skutkom powodzi, w tym podtopień	kwota na usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień
2010		
2011		
2012		
2013		
2014		
2015		
2016		

4. Czy wielkość rezerwy budżetowej na przeciwdziałanie skutkom powodzi, w tym podtopień, była adekwatna do zidentyfikowanych potrzeb? (właściwe odpowiedzi proszę zaznaczyć znakiem X)

rok powodzi/ podtopienia	tak	nie	nie wykorzystano
2010			
2011			
2012			
2013			
2014			
2015			
2016			

5. Czy wielkość rezerwy budżetowej na usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień, była adekwatna do zidentyfikowanych potrzeb w roku, w którym ww. zjawisko wystąpiło?

rok powodzi/ podtopienia	tak	nie	nie wykorzystano
2010			
2011			
2012			
2013			
2014			
2015			
2016			

6. Czy Państwa gmina pozyskiwała środki zewnętrzne na przeciwdziałanie i/lub usuwanie skutków powodzi w tym podtopień? (także na modernizację istniejących zabezpieczeń lub budowę nowych)

rodzaj pozyskanych środków	tak	nie
środki zewnętrzne na przeciwdziałanie skutkom		
środki zewnętrzne na usuwanie skutków		

7. Proszę podać źródła pozyskanej pomocy zewnętrznej oraz ich wielkości na ww. cele

Pomoc zewnętrzna na przeciwdziałanie skutkom powodzi, w tym podtopień		
rok wystąpienia powodzi lub podtopienia	źródło pozyskanego finansowania	kwota pozyskanego dofinansowania
2010		
2011		
2012		
2013		
2014		
2015		
2016		

Pomoc zewnętrzna na usuwanie skutków powodzi, w tym podtopień		
rok wystąpienia powodzi lub podtopienia	źródło pozyskanego finansowania	kwota pozyskanego dofinansowania
2010		
2011		
2012		
2013		
2014		
2015		
2016		

8. Czy na terenie Państwa gminy istnieje system wczesnego ostrzegania i alarmowania mieszkańców o zagrożeniach powodziowych, w tym o podtopieniach? (właściwą odpowiedź proszę zaznaczyć znakiem X)

☐ nie (proszę przejść do pytania 10)

☐ tak

9. Jaka była wysokość środków finansowych przeznaczonych z budżetu Państwa gminy na system ostrzegania i alarmowania mieszkańców o zagrożeniach powodziowych, w tym o podtopieniach?

rok budżetowy	kwota
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
2015	
2016	

10. Czy na terenie Państwa gminy w latach 2010–2016 funkcjonowały organizacje pozarządowe, które podejmowały w swojej działalności tematykę powodzi, w tym podtopień? (właściwą odpowiedź proszę zaznaczyć znakiem X)

☐ nie (proszę przejść do pytania 14)

☐ tak

☐ nie wiem

11. Jakiego rodzaju wsparcie zapewniała Państwa gmina organizacjom pozarządowym w latach 2010–2016 w celu ich prawidłowego funkcjonowania?

rodzaj wsparcia	tak	nie
lokalowe		
finansowe		
merytoryczne, np. prawne		
inne (jakie?)		
.....		
		
		

12. Czy Państwa gmina zlecała organizacjom pozarządowym w latach 2010–2016 działania mające na celu przeciwdziałanie i ograniczanie skutków powodzi, w tym podtopień?

☐ nie (proszę przejść do pytania 14)

☐ tak (jakie?)

13. Ile działań mających na celu przeciwdziałanie i ograniczanie skutków powodzi, w tym podtopień, Państwa gmina zlecała organizacjom pozarządowym?

rok	liczba działań
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
2015	
2016	

14. Czy Państwa gmina w ramach zadań własnych prowadziła w latach 2010–2016 akcje/działania dla mieszkańców gminy, mające na celu wzrost poziomu ich świadomości na temat zagrożenia powodziowego, w tym podtopień?

☐ nie

☐ tak (jakie?) _____

15. Jakiego rodzaju narzędzia wykorzystywała (stosowała) Państwa gmina na potrzeby wzrostu poziomu wiedzy w zakresie zagrożeń powodziowych, w tym podtopień? (właściwe odpowiedzi proszę zaznaczyć znakiem X)

A) w przypadku zagrożenia związanego z powodziami, w tym z podtopieniami	tak	nie
publikacja artykułu sponsorowanego w gazecie		
kampania edukacyjna w telewizji lokalnej		
udostępnienie map zagrożenia i ryzyka powodziowego (MZP i MRP)		
wyposażenie biblioteki/czytelni w materiały o tematyce powodziowej		
umieszczanie informacji na słupach ogłoszeniowych		
umieszczanie informacji na tablicach ogłoszeniowych		
umieszczenie informacji na stronie internetowej urzędu gminy		
rozmieszczenie znaków powodziowych (tzw. znaki wielkiej wody) na terenie gminy		
przekazywanie informacji w ogłoszeniach parafialnych		
inne (jakie?)	_____ _____	
B) w przypadku rodzaju zachowania podczas powodzi, w tym podtopień	tak	nie
publikacja artykułu sponsorowanego w gazecie		
kampania edukacyjna w telewizji lokalnej		
wyposażenie biblioteki/czytelni w materiały o tematyce powodziowej		
umieszczanie informacji na słupach ogłoszeniowych		
umieszczanie informacji na tablicach ogłoszeniowych		
umieszczenie informacji na stronie internetowej urzędu gminy		
przekazywanie informacji w ogłoszeniach parafialnych		
inne (jakie?)	_____ _____	

16. Czy Państwa gmina współpracuje z podmiotami administracji rządowej i samorządowej, a także jednostkami badawczymi w kwestiach związanych z powodziami, w tym podtopieniami?

nazwa podmiotu	tak (jaka?/które?)	nie
administracja rządowa		
administracja samorządowa		
jednostki badawcze		
gminy sąsiednie		

17. Czy personel Państwa Urzędu uczestniczył w latach 2010–2016 w szkoleniach, seminariach itp. w celu podniesienia swoich kompetencji/kwalifikacji zawodowych w zakresie przeciwdziałania, ograniczania i usuwania skutków powodzi, w tym podtopień? (właściwe odpowiedzi proszę zaznaczyć znakiem X)

- ☐ nie (proszę przejść do pytania 19)
☐ tak

18. Jakie były to szkolenia, seminaria itp.?

rok	nazwa szkolenia
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
2015	
2016	

19. Ile czasu potrzeba było w Państwa gminie na przywrócenie jej do normalnego funkcjonowania po ustąpieniu powodzi, w tym podtopień, w poszczególnych latach?

rok	orientacyjny czas przywrócenia do normalnego funkcjonowania [miesiące]
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
2015	
2016	

20. Czy Państwa gmina prowadzi wykup nieruchomości znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego¹, tj. obszarach, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie (raz na 10 lat) i średnie (raz na 100 lat)?

- ☐ nie (proszę przejść do pytania 22)
☐ tak

21. W jakiej wysokości Państwa gmina przeznaczają środki finansowe na wykup nieruchomości znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego?

rok budżetowy	kwota
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
2015	
2016	

¹ Obszar szczególnego zagrożenia powodziowego – rozumiany zgodnie z Ustawą Prawo wodne (art. 9 ust.1).

22. Czy Państwa gmina wspiera mieszkańców w ich ubezpieczeniu od powodzi, w tym podtopień? (właściwe odpowiedzi proszę zaznaczyć znakiem X)

☐ nie (proszę przejść do pytania 24)

☐ tak (w jaki sposób?) _____

23. Jaka wielkość środków finansowych Państwa gmina zarezerwowała w budżecie gminy z przeznaczeniem na system wsparcia dla mieszkańców odnośnie ubezpieczenia od powodzi, w tym podtopień?

rok budżetowy	ogólna kwota [zł]
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
2015	
2016	

24. Czy i jakiego rodzaju obiekty infrastruktury krytycznej² znajdują się w obszarze szczególnego zagrożenia powodziowego w Państwa gminie?

☐ nie

☐ tak (jakiego rodzaju?) _____

25. Czy Państwa gmina relokowała obiekty zaliczane do tzw. infrastruktury krytycznej, znajdujące się w obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego, na tereny bezpieczne? (właściwe odpowiedzi proszę zaznaczyć znakiem X)

☐ nie (proszę przejść do pytania 28)

☐ tak

26. Jakiego rodzaju obiekty tzw. infrastruktury krytycznej w latach 2010–2016 Państwa gmina relokowała z obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego?

rok	rodzaj obiektu infrastruktury krytycznej, który został relokowany
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
2015	
2016	

² **Infrastruktura krytyczna** to, według ustawy o zarządzaniu kryzysowym, systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Więcej informacji o infrastrukturze krytycznej pod adresem: www.rcb.gov.pl/infrastruktura-krytyczna/.

27. Jakie środki finansowe Państwa gmina przeznaczyła na relokację obiektów tzw. infrastruktury krytycznej znajdujących się w obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego?

rok	kwota przeznaczona na relokację obiektu(ów) infrastruktury krytycznej
2010	
2011	
2012	
2013	
2014	
2015	
2016	

28. Czy Państwa gmina podejmowała własne działania i inicjatywy służące ograniczeniu obszaru zagrożonego powodzią, w tym podtopieniem?

☐ nie

☐ tak (jakiego rodzaju?) _____

29. Jaki % obszaru Państwa gminy objęty jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (MPZP)? _____

30. Czy w związku z udostępnieniem przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW) map zagrożenia i ryzyka powodziowego (od 22.04.2015 r.) aktualizowali Państwo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy? (właściwe odpowiedzi proszę zaznaczyć znakiem X)

☐ nie

☐ tak

31. Czy po udostępnieniu przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW) map zagrożenia i ryzyka powodziowego (22.04.2015 r.) zauważyli Państwo wzrost zainteresowania mieszkańców potencjalnym zagrożeniem powodziowym na terenie Państwa gminy?

☐ nie

☐ tak (jakie?) _____

☐ trudno powiedzieć

☐ nie wiem

32. Czy po udostępnieniu przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW) map zagrożenia i ryzyka powodziowego (22.04.2015 r.) cofnęli Państwo decyzje o warunkach zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodziowego?

☐ nie

☐ tak

33. Proszę podać liczbę cofniętych decyzji o warunkach zabudowy

rok	liczba cofniętych decyzji
2015	
2016	

Serdecznie dziękuję za wypełnienie ankiety!!!!

Uzupełnioną ankietę w terminie do 15 maja 2017 r. proszę zwrócić na adres:

Grzegorz Dumieński

Zakład Badań Regionalnych

Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy

ul. Parkowa 30

51-616 Wrocław

lub przesłać zeskanowany dokument na adres: grzegorz.dumienski@imgw.pl.

Sposoby wyznaczania stref w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego największych polskich miast

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 4(86)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499548604

Maciej Pilny

Politechnika Wrocławska, Wydział Architektury, Katedra Urbanistyki i Procesów Osadniczych, ul. Bolesława Prusa 53/55, 50-317 Wrocław; e-mail: maciej.pilny@pwr.edu.pl; ORCID: 0000-0002-6634-7475

Streszczenie

Artykuł stanowi badanie porównawcze studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sześciu największych miast Polski pod kątem sposobu strefowania wewnątrz poszczególnych ośrodków. Ze względu na brak szczegółowych przepisów w tym zakresie miasta te wypracowały własną metodykę strefowania. Autorzy studiów w wyznaczaniu stref kierują się trzema przesłankami: funkcjonalną, morfologiczną i administracyjną, przy czym poszczególne przesłanki w różnym stopniu determinują sposoby wyznaczania stref w badanych miastach.

Słowa kluczowe

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, planowanie, strefowanie, układ funkcjonalno-przestrzenny

Approaches to zoning in land management and spatial development studies of the biggest Polish cities

Abstract

The paper provides a comparative analysis of so-called land management and spatial development studies of the biggest Polish cities regarding the scope of functional and morphological delimitation and zoning. Due to the lack of detailed regulations, individual cities developed their own zoning methodologies. The authors of such studies take into account three factors: functional, morphological and administrative aspects. The zoning in the analysed cities is determined by individual factors which vary from city to city.

Keywords

study of conditions and directions of spatial planning, planning, zoning, functional-spatial layout

Wstęp – Koncepcje kształtowania przestrzeni miast a narzędzia planistyczne w Polsce

Strefowanie jako podział obszaru objętego planem zagospodarowania przestrzennego na strefy, czyli obszary wyodrębnione za pomocą zestawu określonych kryteriów (Podolak 1998, s. 300), odgrywa ważną rolę w planowaniu rozwoju przestrzennego miast. Jest sposobem odniesienia języka idei do rzeczywistości przestrzennej. Poprzez definiowanie specyficznych stref miejskich możliwe jest budowanie różnorodnych modeli rozwoju miast. Filozof Arnold Berleant (2011, s. 133–140) wyróżnia trzy modele urbanistyczne opisujące strukturę przestrzenną miast: aleatoryczny, mechaniczny i ekosystemowy. W pierwszym z nich forma miasta jest postrzegana jako efekt zastanych i niezależnych uwarunkowań „geograficznych, klimatycznych, politycznych, ekonomicznych i społecznych”, zatem stanowi wynik przypadku i okoliczności. Miasto według tego modelu rozwija się poprzez narastanie kolejnych struktur wokół historycznego rdzenia. Przeciwnieństwem modelu aleatorycznego jest model mechaniczny, który opisuje strukturę miasta zgodnie z regułami modernistycznego funkcjonalizmu. Z kolei w modelu ekosystemowym „obszary miejskie traktuje się jako

kompleksowe jednostki składające się z wielu różnych, ale wzajemnie powiązanych komponentów” (tamże, s. 139). Miasta idealne bądź modele rozwoju miast opisywane przez teoretyków urbanistyki stanowią wariacje trzech opisanych przez Berleanta modeli. Historycznie pojawiały się opisy struktury miast, w których podział na strefy wynikał z odmiennej roli poszczególnych monofunkcyjnych stref w strukturze miasta, jak w mieście przemysłowym Tony’ego Garniera (Tölle 2018), czy z konieczności zapewnienia ludności zamieszkującej dany teren równego dostępu do transportu, usług i środowiska naturalnego, jak w wizji „Broadacre City” – miasta zdecentralizowanego, złożonego z wielu samowystarczalnych stref połączonych siatką ulic, którą propagował Frank Lloyd Wright (Andrzejewska 2019).

Współcześnie dwie najszerzej oddziałujące na kształt miast idee urbanistyczne to koncepcja miast ogrodów oraz Karta ateńska (Solarek 2011). Obie te koncepcje kształtowania struktury przestrzennej miast zawierają w sobie opis wyszczególnionych stref przestrzennych.

Ebenezer Howard w swojej koncepcji miasta ogrodu (Howard 1965) jednoznacznie wytyczył ramy przestrzenne stref miejskich oraz wyznaczył ich krańcowe możliwości rozwoju. Punkt centralny miasta ogrodu miał stanowić park wraz z rozmieszczonymi wokół niego budynkami usług publicznych. Dalszą część miast miały stanowić pierścienie promenad z rozmieszczonymi między nimi domami jednorodzinnymi, a największa z nich – wielka promenada – miała mieścić w sobie miejsca użyteczności publicznej, takie jak szkoły, kościoły, place zabaw, boiska. Dalej, w strefie zewnętrznej, miały się znajdować pola uprawne i przemysłowe. Po osiągnięciu liczby 30 000 mieszkańców rozwój miasta miałby się zatrzymać, a dalszy napływ ludności miałby odbywać się do nowego, satelitarne miasta ogrodu (Szczepańska 2011).

Kolejną wyrazistą ideę, która w znacznym stopniu wpłynęła na myślenie o projektowaniu miast, przyniósł nurt modernizmu. W 1933 roku podczas czwartej konferencji CIAM opracowano założenia Karty ateńskiej. Przedstawiona w niej koncepcja miasta funkcjonalnego cechowała się ścisłym podziałem na strefy funkcjonalne, wzajemnie na siebie oddziałujące, ale wyraźnie odizolowane. Strefy przemysłowe miały być oddzielone od stref mieszkalnych terenami neutralnymi, osobną kategorię stanowić miały strefy handlowe (*Charter of Athens...* 1933).

Narastająca krytyka realizacji miast według zasad funkcjonalizmu znalazła swój wyraz w postulatach amerykańskiego ruchu nowego urbanizmu (Solarek 2011). W 1998 roku Europejska Rada Urbanistów przyjęła Nową Kartę ateńską, która promuje wizję miasta spójnego (tamże). Zrywa ona z ideą izolacji funkcjonalnej stref miejskich i kładzie nacisk na tworzenie obszarów, w których obrębie znajdują się mieszkania i miejsca pracy. Nowy urbanizm kładzie większy nacisk na istniejące uwarunkowania historyczne, środowiskowe i społeczne. W miejsce strefowania funkcjonalnego Andrés Duany i Elizabeth Plater-Zyberk proponują podział miasta na strefy różniące się intensywnością zabudowy, gęstością zaludnienia, formami zabudowy i udziałem środowiska naturalnego w miejskim krajobrazie (Duany i Talen 2007; Duany i Falk 2020).

Bez względu na to, która z idei kształtowania przestrzennego obrazu miasta jest obecnie uważana za optymalną i wartą wdrażania, nie ulega wątpliwości, że do świadomego kształtowania procesów rozwoju miast niezbędne jest przełożenie koncepcji na konkretne zapisy polityki przestrzennej i prawa miejscowego. Jakie są narzędzia kształtowania polityki przestrzennej w Polsce i czy dają realną szansę na wdrażanie założeń głównych koncepcji urbanistycznych?

W Polsce na mocy Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003) gminy są zobowiązane do prowadzenia polityki przestrzennej. Dokumentem stanowiącym wyraz tej polityki jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium sporządzane jest dla całego terytorium gminy, a jego formę, zakres oraz procedurę sporządzania określa Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tamże) wraz z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury (2004).

Ustawa określa minimalny, obligatoryjny zakres studium, do którego należą elementy takie, jak analiza dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu oraz analiza stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony. Studium określa zatem strukturę przestrzenną gminy i dokonuje kwalifikacji poszczególnych terenów. Bardziej szczegółowymi dokumentami uchwalanymi przez samorząd gminny są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Należy tutaj zauważyć różnicę w umocowaniu prawnym obu rodzajów dokumentów. Plany miejscowe są bowiem obowiązującymi aktami prawa miejscowego, stanowionego w Polsce przez gminy.

Natomiast studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest tylko aktem polityki przestrzennej oraz aktem prawa – ale tylko wewnętrznego – wiążącego organy gminy jedynie do uchwalania planów miejscowych zgodnych z zapisami studium. W związku z taką różnicą pomiędzy dwoma rodzajami aktów polityki przestrzennej gminy inne są zakres i forma, ale przede wszystkim poziom regulacji. Podczas gdy dla planów miejscowych obowiązują sztywne regulacje co do ich treści i zapisów, w przypadku studium występuje tutaj duża dowolność.

Ustawa nakłada obowiązek ujęcia w studium opisu uwarunkowań wynikających z przeznaczenia i zagospodarowania terenu oraz stanu ładu przestrzennego, a także wskazanie obszarów przeznaczonych pod rozwój konkretnych funkcji. Z kolei Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa przede wszystkim wymogi formalne stawiane części tekstowej i rysunkowej studium. Chociaż par. 6 rozporządzenia mówi o konieczności zawarcia w części tekstowej „ustaleń dotyczących kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy”, to rozporządzenie, podobnie jak ustawa, nie dostarcza szczegółowych wytycznych regulujących dokładny sposób określania owej struktury przestrzennej i kwalifikacji poszczególnych terenów. Przepisy pozostawiają w tym miejscu przestrzeń do kreatywnego działania autorów studiów. Każda gmina wypracowuje w tej kwestii swoje własne praktyki. W związku z tym studia poszczególnych gmin różnią się od siebie metodyką i poziomem szczegółowości kategoryzacji obszarów gminy, co wykazać ma niniejszy artykuł. Jego celem jest również identyfikacja przesłanek decydujących o definiowaniu poszczególnych stref miejskich.

Aby rozpoznać wspomniane różnice, prześledzono dokumenty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego największych pod względem liczby ludności miast w Polsce. Do badania wybrano gminy miejskie, których liczba ludności według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS 2017) przekracza 450 tys. mieszkańców: Warszawę (1 754 tys.), Łódź (696 tys.), Kraków (765 tys.), Poznań (540 tys.), Wrocław (638 tys.) oraz Gdańsk (464 tys.) Zbadano teksty studiów wybranych miast w częściach dotyczących uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i porównano zapisy odnoszące się do wydzielania poszczególnych stref miast oraz wyznaczania innych jednostek obszarowych. Analizie pod tym samym kątem poddano załączniki graficzne. Podstawowe pytanie badawcze brzmiało: w jaki sposób poszczególne studia określają strefy morfologiczne miasta? Według jakich kryteriów dokonuje się podziału terytorialnego na poszczególne strefy oraz jakimi jednostkami ów podział się posługuje?

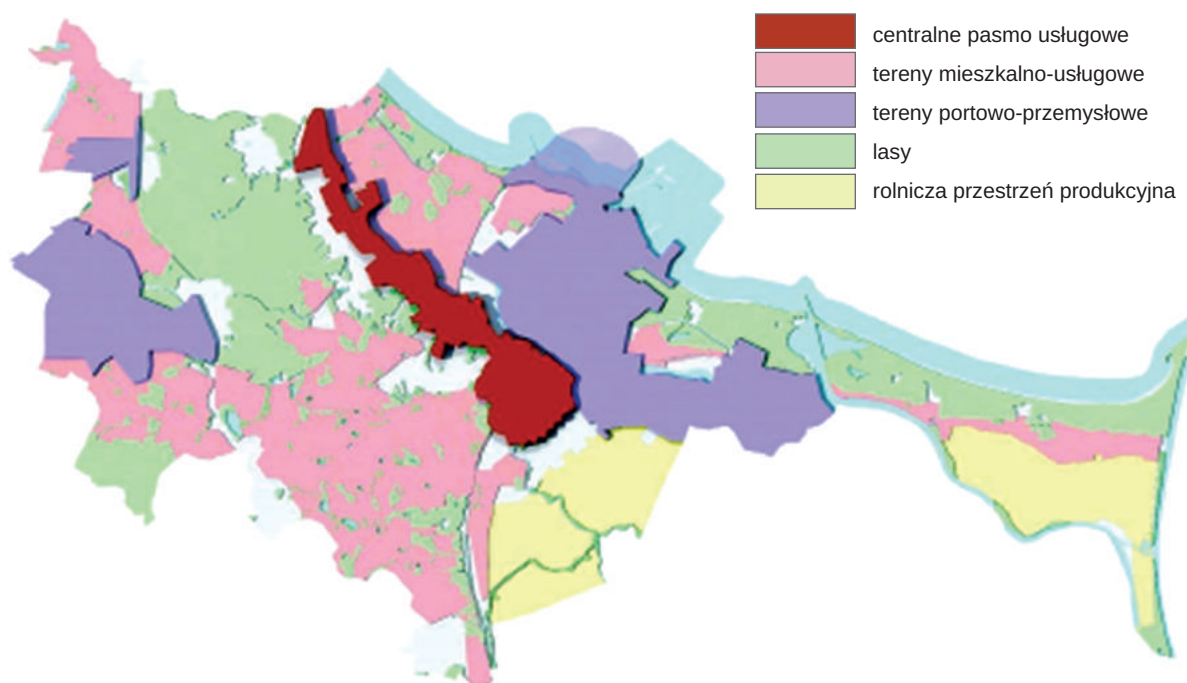
Gdańsk

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gdańska stanowi załącznik do uchwały Rady Miasta Gdańska z dnia 23 kwietnia 2018 roku zmienionej uchwałą z dnia 27 czerwca 2019 roku.

Mapa obrazująca podział miasta dla celów planistycznych została zamieszczona bezpośrednio po stronie tytułowej. Podziały administracyjne i funkcjonalne Gdańska dokładnie opisuje zaś rozdział 3 „Strefa zarządzania”. Miasto podzielono na sześć dzielnic urbanistycznych, każda z dzielnic składa się z od trzech do sześciu jednostek urbanistycznych. Łącznie wydzielono 28 jednostek urbanistycznych. Autorzy studium podają, iż kryteriami delimitacji struktur urbanistycznych były czynniki funkcjonalno-przestrzenne oraz historyczne. „Jednostki urbanistyczne wyróżniają się określonym charakterem zagospodarowania i dominującą funkcją” (SUiKZP Gdańska 2019, s. 29) Na mapach zawierających podział na jednostki urbanistyczne przedstawiono współczynnik powierzchni mieszkaniowej w m²/ha oraz liczbę mieszkań oddanych w latach 2007–2015 w każdej z jednostek. Według podziału na jednostki urbanistyczne opisano również wskaźniki przyjęte dla terenów mieszkaniowych i mieszkaniowo-usługowych, takie jak dominujący wskaźnik intensywności zabudowy, średni udział typów zabudowy mieszkaniowej (jednorodzinna i wielorodzinna) oraz założony udział usług w powierzchni terenu stref mieszkaniowo-usługowych. Z kolei przyjęte dominujące wskaźniki intensywności zabudowy terenów usługowych opisano według podziału na sześć dzielnic.

Rysunek przedstawiający główne kierunki rozwoju (ryc. 1) dzieli terytorium miasta na ściśle funkcjonalne obszary: centralne pasmo usługowe, tereny mieszkalno-usługowe, tereny

portowo-przemysłowe i logistyczne, lasy oraz rolniczą przestrzeń produkcyjną. Co ciekawe, granice wyznaczonych stref nie pokrywają się z granicami jednostek urbanistycznych. W tekście studium nie występuje też żadna inna forma kategoryzacji bądź systematyzacji jednostek.



Ryc. 1. Główne kierunki rozwoju

Źródło: SUIKZP Gdańska 2019, s. 214.

Kraków

Dokument pn. Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa Uchwalonego Uchwałą Nr XII/87/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 16 kwietnia 2003 r. stanowi załącznik do uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 roku. Dokument podzielony jest na dwa tomy: Tom I „Uwarunkowania”, Tom II „Zasady i kierunki polityki przestrzennej”.

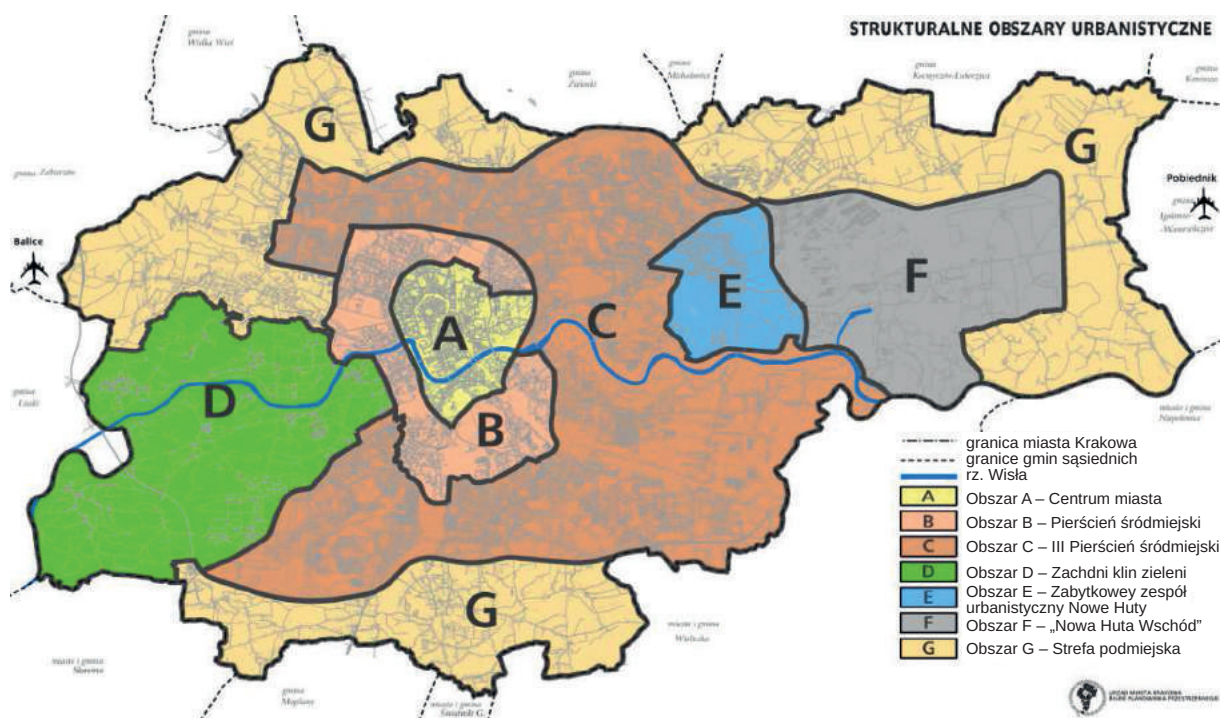
W studium uwarunkowań znajduje się punkt 2.2 „Struktura przestrzenna Krakowa” (ZSUiKZP Krakowa 2014a). Miasto podzielono na 18 dzielnic, a każda z dzielnic składa się z jednostek urbanistycznych. Fragment ten zawiera opis każdej z dzielnic uwzględniający historię, charakter zabudowy, strukturę pracy oraz przedstawiający główne problemy rozwojowe danego terytorium. W ramach wspomnianego opisu wszystkie jednostki wchodzące w obszar dzielnicy wymieniono wyłącznie w przypadku jednej dzielnicy (Czyżyny).

Punkt 2.2.4.1 studium uwarunkowań wprowadza pojęcie „rejonów miejskich” jako jednostek obszarowych budujących strukturę miasta. „Drobnociarność struktury funkcjonalnej Krakowa nie sprzyja wyznaczaniu rejonów według kryterium funkcji. Dla ich delimitacji ważniejsze jest kryterium fizjonomiczne” (tamże, s. 49). W punkcie wymieniono następujące rejonów miejskie: Stare Miasto, rejon zwartej zabudowy z XIX i początku XX wieku, rejon osiedli zakładanych w okresie PRL, rejon nowych osiedli, rejon kampusów wyższych uczelni, rejon skupiające skoncentrowane usługi i obiekty związane z pracą biurową i produkcją, obszary zieleni urządzonej, parków, cmentarzy, terenów sportowych i ogródków działkowych.

Podział na jednostki urbanistyczne występuje na ilustracjach przedstawiających następujące współczynniki: zmiana gęstości zaludnienia, przyrost liczby mieszkań i przyrost liczby domów.

W punkcie II.3 kierunków zagospodarowania przestrzennego zarysowano podział miasta na: 7 strukturalnych obszarów urbanistycznych, 63 strukturalne jednostki urbanistyczne, tereny o różnym sposobie zagospodarowania (ZSUiKZP Krakowa 2014b).

Granice obszarów urbanistycznych A–G wytyczono, biorąc pod uwagę historyczny rozwój terenu, przyrodnicze i kulturowe elementy przestrzeni geograficznej miasta, policentryczność miasta, zasady sformułowane w dokumentach planistycznych, wspólne cechy kierunków polityki przestrzennej, politykę w zakresie ochrony cennych wartości, rozwoju systemu komunikacji i rewitalizacji, lokalizację kombinatu metalurgicznego i Nowej Huty oraz inne decyzje wpływające znacząco na rozmieszczenie elementów strukturotwórczych. Granice obszarów pokrywają się często z liniowymi przebiegami ważnych arterii komunikacyjnych. Na przykład granica strefy A pokrywa się z przebiegiem trasy II obwodnicy, obszaru B – III obwodnicy, a granica południowej części obszaru G biegnie wzdłuż IV obwodnicy.



Ryc. 2. Strukturalne obszary urbanistyczne

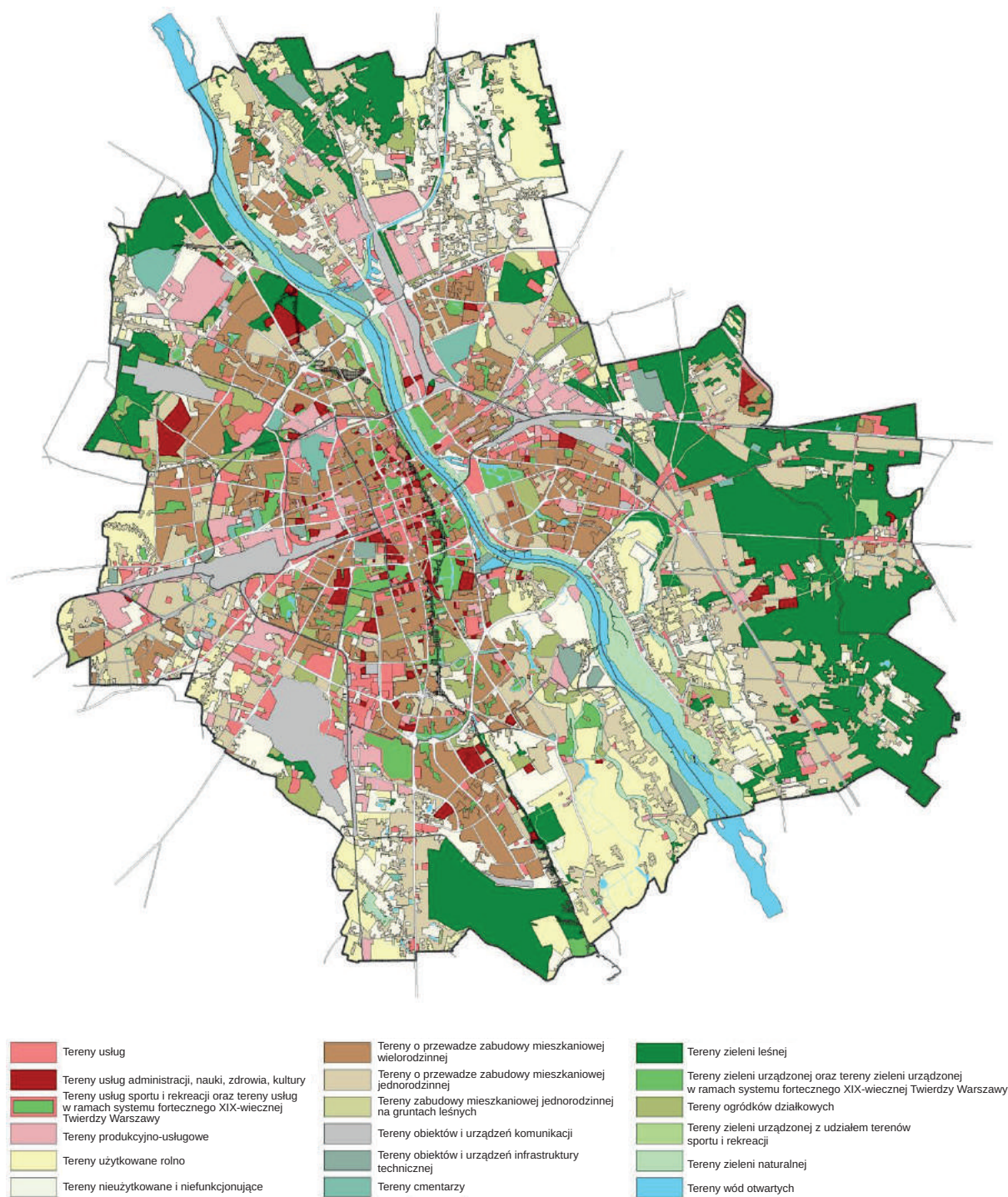
Źródło: ZSUiKPZP Krakowa 2014b, s. 34.

Warszawa

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Stołecznego Warszawy stanowi załącznik do uchwały Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 10 października 2006 roku zmienionej uchwałą z dnia 1 marca 2018 roku.

Studium Warszawy dzieli terytorium miasta na 18 dzielnic. W punkcie 3. „Struktura przestrzenna i układ przestrzeni publicznych” (SUiKPZP Warszawy 2018) pojawia się rozróżnienie obszarów morfologicznych składających się na „kształt miasta”: obszar śródmiejski, obszar koncentracji wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej, obszar koncentracji funkcji produkcyjno-usługowej, obszar zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej niskiej. Każdemu z wymienionych obszarów, oprócz obszaru koncentracji funkcji produkcyjno-usługowej, przyporządkowano odpowiadające mu dzielnice. Niektóre dzielnice przyporządkowano do dwóch kategorii obszarów – przykładowo Białoleka jest częściowo określona jako obszar koncentracji wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej, a częściowo jako obszar zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej niskiej.

Oprócz obszarów zabudowy pojawia się kategoryzacja „charakterystycznych elementów kształtujących tożsamość i indywidualny obraz Warszawy”. Wymieniono wśród nich: Dolinę Wisły i Skarpę, przestrzenie publiczne, obszary zieleni.



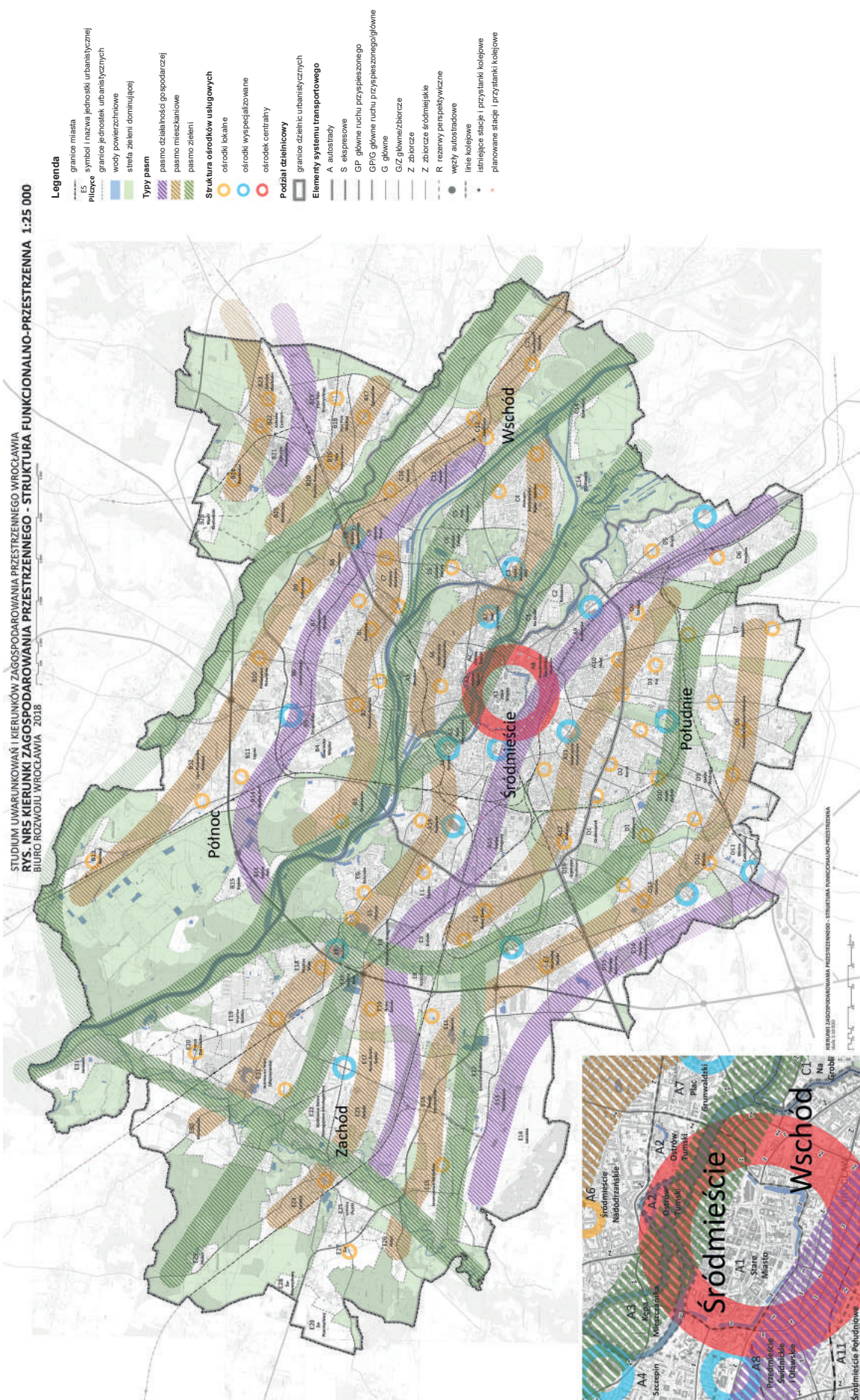
Ryc. 3. Struktura funkcjonalna miasta

Źródło: SUIKZP Warszawy 2018, s. 21.

Studium nie zawiera uogólnionej mapy przedstawiającej podział na odrębne, charakterystyczne części miasta. Schemat „Struktura funkcjonalna miasta” posiada podział terenu dokładnością zbliżony do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wrocław

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Wrocławia stanowi załącznik do uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2018 roku.



Ryc. 4. Kierunki zagospodarowania przestrzennego – struktura funkcjonalno-przestrzenna

Źródło: SUKZP Wrocławia 2018.

Rozdział 1. „Struktura funkcjonalno-przestrzenna” wprowadza pasmowy układ funkcjonalny miasta (SUIKZP Wrocławia 2018). Występują tu pasma mieszkalne, pasma aktywności gospodarczej, pasma zieleni. Schemat pasmowy pokazuje rycina 4. Pasma przebiegają równolegle do nurtu Odry. Obszary pasm są oznaczone schematycznie i wyznaczone opisowo, nie mają jednak wytyczonych konkretnych granic przestrzennych.

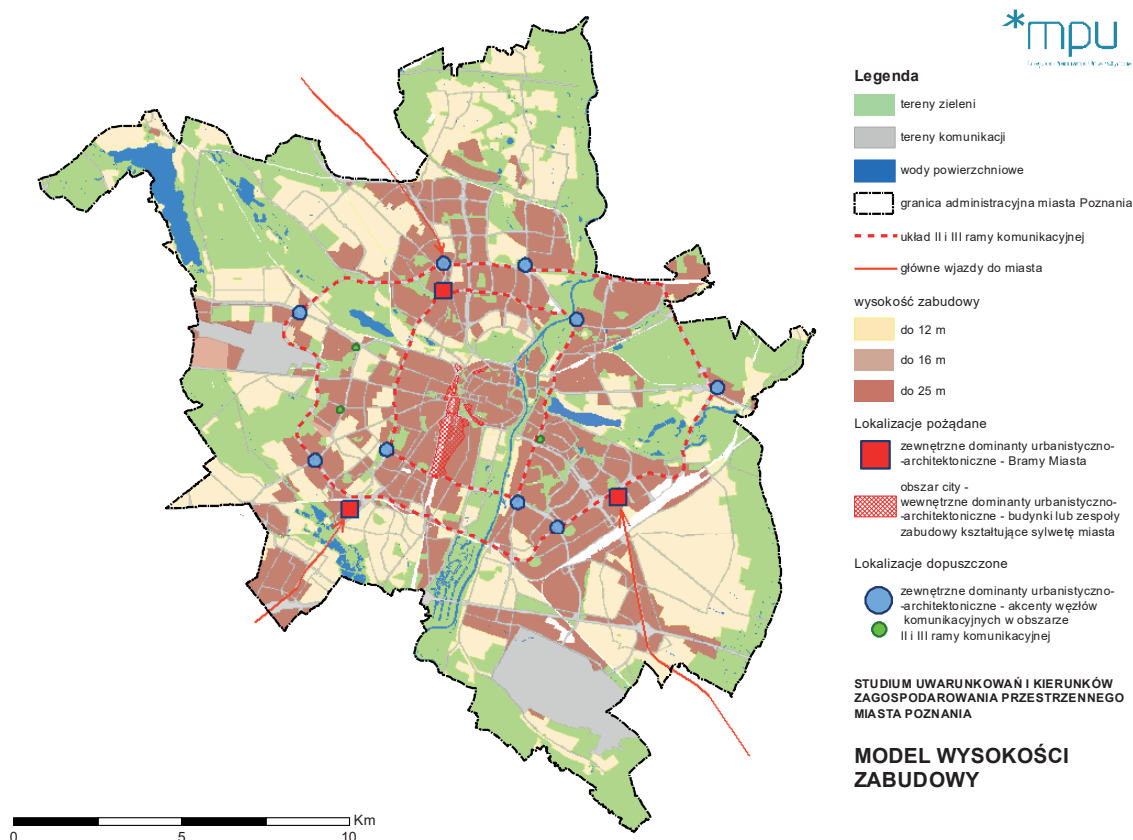
Studium Wrocławia dzieli obszar miasta na 5 dzielnic urbanistycznych i 101 jednostek urbanistycznych. Wśród dzielnic wyróżniono Śródmieście jako obszar odznaczający się intensywnością zabudowy, dużą gęstością sieci komunikacji i znacznym nasyceniem obiektami usługowymi, zamknięty między biegiem Starej Odry, Odry i Oławy oraz zachodnią obwodnicą Wrocławia. Pozostałe dzielnice to: Północ, Wschód, Południe, Zachód.

Każda spośród 101 jednostek została opisana w aneksie zawierającym karty jednostek urbanistycznych. Każdej z jednostek przyporządkowano określone w studium kategorie „styl zamieszkiwania” zgodnie z ryciną 8 „Kierunki zagospodarowania przestrzennego – polityka zamieszkiwania”. Wyróżniono osiem stylów zamieszkiwania: śródmiejski, kameralny, osiedlowy, osiedli blokowych, indywidualny, małomiasteczkowy, sielski oraz mozaikowy. Kryteriami podziału były nie tylko fizyczne cechy zabudowy, lecz także kwestie przestrzenne, funkcjonalne i społeczne. Oprócz określenia stylów zamieszkiwania karty jednostek zawierają wskaźniki, takie jak dopuszczalne wysokości, zalecana maksymalna wartość wskaźnika powierzchni zabudowy różnych funkcji, zalecana minimalna wartość wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Karty jednostek określają też kierunki rozwoju w kategoriach takich, jak zamieszkiwanie, gospodarka i usługi, zieleni, rzeki/woda, przestrzenie publiczne, kompozycja, dziedzictwo, mobilność, infrastruktura.

Poznań

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Poznania stanowi załącznik do uchwały Rady Miasta Poznania z dnia 23 września 2014 roku i składa się z trzech tomów. W tomie pierwszym pt. „Wprowadzenie i uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania”, w punkcie 2.4.1. „Charakter zabudowy”, opisuje się zabudowę śródmiejską jako „zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze funkcjonalnego śródmieścia, stanowiącego faktyczne centrum miasta” (SUIKZP Poznania 2014a, s. 27). Pozostałe opisane typy zabudowy – zabudowa blokowa, zabudowa kwartałowa, zabudowa z przewagą obiektów o charakterze zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowa wielkogabarytowa, zabudowa o charakterze tymczasowym i zabudowa mieszana – nie odnoszą się już do lokalizacji w ramach konkretnych stref miejskich. Autorzy studium charakteryzują również strefy miasta w rozdziale dotyczącym krajobrazu kulturowego. W punkcie 4.2.1 „Wielkie struktury przestrzenne” (tamże, s. 64) pojawiają się następujące strefy: „Stare Miasto w obrębie średniowiecznych fortyfikacji, dzielnice wielkomiejskie Poznania, pierścień poforteczny wewnętrzny, zewnętrzny pierścień fortów, strukturalne kliny zieleni”. W studium uwarunkowań znajduje się również punkt 2.4.5 „Struktury funkcjonalno-przestrzenne”. Zawiera on krótki (jedna, niepełna strona tekstu) opis rozkładu poszczególnych funkcji w mieście. Strefowanie w tym punkcie nie jest jednak określone za pomocą żadnych konkretnych przestrzennych granic, a jedynie opisane określeniami takimi, jak „strefa centralna”, „wokół centrum”, „w miarę oddalania się od centrum”, „w części peryferyjnej”.

Dokładne wyznaczenie granic stref miejskich obejmujących całe terytorium miasta następuje w tomie drugim pt. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania”. W punkcie 2.1. „Zasady polityki przestrzennej i kierunki zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miasta” (SUIKZP Poznania 2014b) podzielono terytorium miasta na trzy strefy, których obszar wyznacza ramowy układ komunikacyjny miasta. Strefa I (strefa wewnętrzna) zawiera się w obszarze zamkniętym II ramą komunikacyjną. Wewnątrz strefy I wydzielono strefę Ia i Ib oddzielone od siebie I ramą komunikacyjną. Analogicznie granice II i III ramy komunikacyjnej wyznaczają granice strefy II i strefy III. Podział na strefy jest następnie wykorzystywany w późniejszych rozdziałach Studium do określenia takich współczynników nowej zabudowy, jak przeważająca w danej strefie wysokość zabudowy, możliwość lokalizowania ekranów akustycznych, lokalizacja stref ruchu uspokojonego, lokalizacja obiektów generujących natężenie ruchu drogowego, sposób zaspokajania potrzeb parkingowych i lokalizacja punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK).



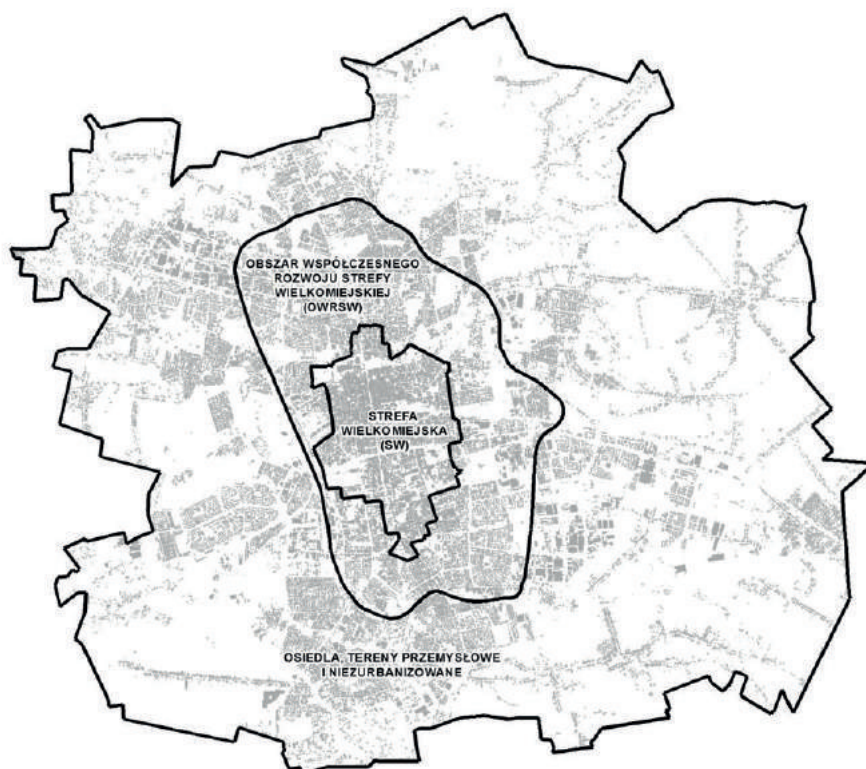
Ryc. 5. Model wysokości zabudowy

Źródło: SUIKZP Poznania 2014b.

W punkcie 2.3.1. „Standardy zagospodarowania i wykorzystania przestrzeni” zdefiniowano strefę funkcjonalnego śródmieścia jako teren obejmujący „Ostrów Tumski, Śródkę, strefę centralną (w tym Stare Miasto), historycznie ukształtowane dzielnice: Jeżyce, Łazarz, Wilda, Sołacz oraz wskazane tereny prawobrzeżnej Warty, w tym obszar tzw. Łaciny i Głównej”. Granice śródmieścia funkcjonalnego przedstawiono na rysunku „model funkcjonalny zabudowy – kierunki przeznaczenia terenów”.

Łódź

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Łodzi stanowi załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 marca 2018 roku. W części dotyczącej uwarunkowań, w punkcie 5.2 „Struktura funkcjonalno-przestrzenna” (SUIKZP Łodzi 2018a), definiuje się podział miasta na trzy strefy. Strefę wielkomiejską opisano jako „obszar wielofunkcyjny, z głównym udziałem zabudowy mieszkaniowej i usługowej, posiadający zróżnicowaną typologię zabudowy z dominacją układów pierzejowych” (tamże, s. 33). Kolejną strefą jest obszar współczesnego rozwoju strefy wielkomiejskiej (OWRSW) charakteryzujący się przewagą zabudowy wielorodzinnej i usługowej z dodatkiem zieleni urządzonej i obszarów przemysłowych. Dalej od centrum wyznaczono strefę obszarów obrzeżnych. Obszary obrzeżne obejmują tereny o różnych funkcjach – tereny wielkich zespołów mieszkaniowych, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny zabudowy przemysłowej, usługowej i innej, jednak przewagę mają tutaj obszary niezurbanizowane. Granicę między OWRSW a obszarami obrzeżnymi stanowi przebieg kolei obwodowej. Ustalony podział na trzy strefy pojawia się w kolejnych rozdziałach SUIKZP – Uwarunkowania, opisujących uwarunkowania związane z zielenią, krajobrazem, historią i stanem zabytków, demografią, komunikacją, przestrzeniami publicznymi. Ogółem zwrot „Strefa Wielkomiejska” pojawia się w tekście Uwarunkowań 188 razy.



Ryc. 6. Granice miasta Łodzi

Źródło: SUiKZP Łodzi 2018a, s. 20.

W części „Kierunki rozwoju” (SUiKZP Łodzi 2018b) zaprezentowano podział terytorium miasta na jednostki funkcjonalno-przestrzenne. Każdą z jednostek przyporządkowano do jednej z 23 kategorii, zaś każdą z kategorii – do odpowiedniej strefy spośród trzech stref miejskich: strefy wielkomiejskiej, strefy ogólnomiejskiej i strefy terenów wyłączonych z zabudowy. Dla każdej kategorii jednostek przedstawiono karty ustaleń jednostek funkcjonalno-przestrzennych. Karty zawierają informacje takie, jak charakterystyka jednostki, główne cele polityki przestrzennej w obrębie jednostki, przeznaczenie terenów w jednostce oraz ustalenia dotyczące struktury przestrzennej, kształtowania zieleni, kształtowania nowej zabudowy, komunikacji oraz działań operacyjnych. Podział terytorialny na jednostki poszczególnych kategorii przestrzennych ukazano na siedmiu załączonych do tekstu schematach.

Wnioski

Zbiorcze wnioski z przeprowadzonego badania przedstawiono w tabeli nr 1. Zgodnie z tezą założoną we wstępie wykazano duże zróżnicowanie w stopniu szczegółowości, metodzie strefowania oraz sposobie delimitacji obszarów stref.

W studiach czterech spośród sześciu badanych miast podstawowymi jednostkami przyjętymi do podziału obszaru miasta są jednostki urbanistyczne (w przypadku Łodzi nazywane jednostkami funkcjonalno-przestrzennymi). Największą rolę podział miasta na jednostki urbanistyczne odgrywa w studium Łodzi i Wrocławia. W obu dokumentach znajdują się karty jednostek urbanistycznych zawierające charakterystykę jednostek, w tym przypisanie jednostek do stworzonych kategorii, przy czym w przypadku Wrocławia kategorie owe stanowią „style zamieszkiwania”, a w przypadku Łodzi kategorie związane z charakterem istniejącej zabudowy, ale także planowanym kierunkiem rozwoju (np. tereny przekształcania historycznej struktury przestrzennej). Ponadto w przypadku Łodzi kategoryzacja jest dwupoziomowa.

Tab. 1. Zestawienie sposobów strefowania w SUIKZP sześciu największych miast w Polsce

Gdańsk		Kraków			Warszawa	
dzielnice urbanistyczne i jednostki urbanistyczne	obszary funkcjonalne	dzielnice i jednostki urbanistyczne	strefy funkcjonalno-urbanistyczne	strukturalne obszary urbanistyczne	dzielnice	charakterystyczne obszary zabudowy
7 dzielnic urbanistycznych/ 24 jednostki urbanistyczne	centralne pasmo usługowe	18 dzielnic/ 63 jednostki urbanistyczne	strefa śródmiejska	A – Centrum miasta (II obwodnica)	18 dzielnic	obszar śródmiejski
	tereny mieszkalno-usługowe			B – Pierścień śródmiejski (III obwodnica)		
	tereny portowo-przemysłowe i logistyczne		strefa osiedli mieszkaniowych	C – Pierścień Miejski		obszar koncentracji wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej
	lasa oraz rolnicza przestrzeń produkcyjna			E – Nowa Huta		
	lasa oraz rolnicza przestrzeń produkcyjna		strefa obrzeży miasta	F – Nowa Huta Przyszłości		obszar zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej niskiej
				D – zachodni klin zieleni		

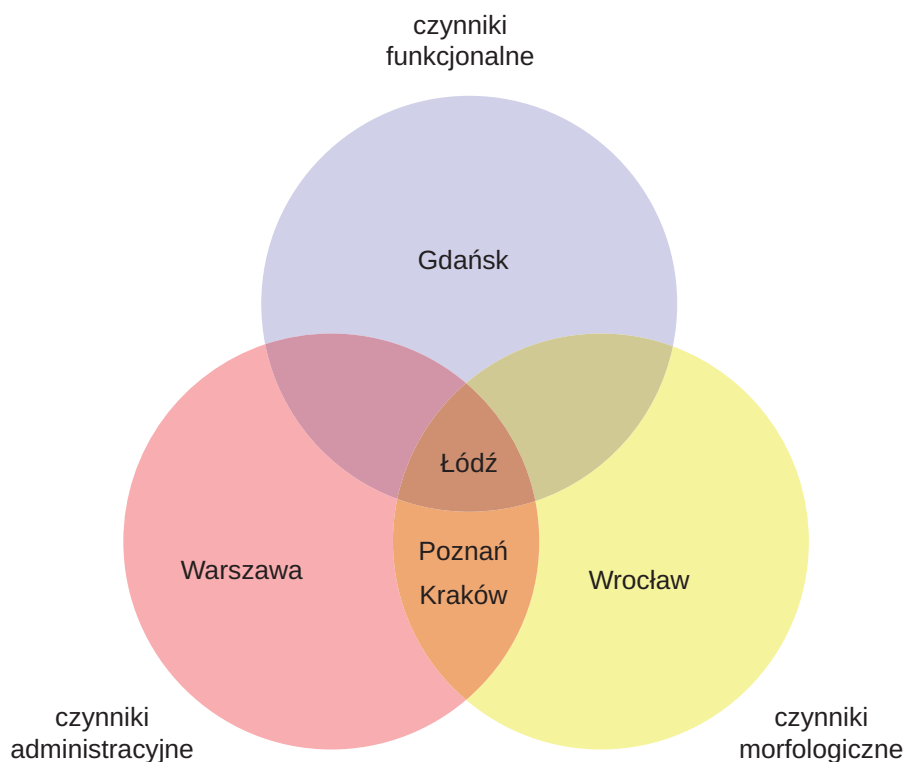
Wrocław		Poznań		Łódź		
dzielnice urbanistyczne i jednostki urbanistyczne	style zamieszkiwania	strefy	charakter zabudowy	typ jednostek funkcjonalno-przestrzennych	kategorie jednostek funkcjonalno-przestrzennych	jednostki funkcjonalno-przestrzenne
5 dzielnic urbanistycznych/ 101 jednostek urbanistycznych	śródmiejski	strefa I (wewnętrzna) zamknięta II ramą komunikacyjną	śródmiejska	strefa wielkomiejska	W1 – tereny zachowania historycznej struktury przestrzennej	W1a – wielofunkcyjne kwartały śródmiejskie I
	osiedli blokowych	strefa II zamknięta III ramą komunikacyjną	blokowa			W1b – zespoły zabudowy wielofunkcyjnej Księżego Młyna i Centrali Scheiblera
	małomiasteczkowy	strefa III	kwartałowa		W2 – tereny porządkowania i uzupełniania historycznej struktury przestrzennej	W2a – wielofunkcyjne kwartały śródmiejskie II
	osiedlowy		zabudowa z przewagą obiektów o charakterze zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej			W2b – zespoły zabudowy wielofunkcyjnej w dolinie rzeki Jasier
	kameralny				W3 – tereny przekształcania historycznej struktury przestrzennej	W3a – zespoły zabudowy usługowe, wzdłuż trasy W-Z
	indywidualny					W3b – wielofunkcyjne kwartały śródmiejskie
	sielski					W3c – Nowe Centrum Łodzi
				strefa ogólnomiejska	WZ – tereny zabudowy wielofunkcyjnej	
					M1 – tereny wielkich zespołów mieszkaniowych	
					M2 – tereny zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej niskiej	
					M3 – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej	
					M4 – tereny zabudowy jednorodzinnej na dużych ulicach	
					PM – tereny zabudowy mieszkaniowej w układach ulicowych	
				tereny wyłączone spod zabudowy	0 – tereny aktywne przyrodniczo, w tym użytkowane rolniczo; L – tereny lasów o pow. min. 3 ha; Z – tereny zieleni urządzonej o pow. min. 3 ha i dolin rzecznych w strefie zurbanizowanej; tereny rekreacyjno-wypoczynkowe; tereny ogrodów działkowych; tereny cemntarzy	

Źródło: opracowanie własne.

We wszystkich zbadanych studiach miast, z wyjątkiem Wrocławia, podjęto próbę zdefiniowania stref lub obszarów funkcjonalno-przestrzennych w ramach konkretnych granic, jednak w przypadku Gdańska i Warszawy owe strefy nie pokrywają się z granicami jednostek urbanistycznych lub dzielnic. Spośród sześciu zbadanych miast cztery posiadają podział na jednostki urbanistyczne lub funkcjonalno-przestrzenne, przy czym zdecydowanie różnią się skalą tych jednostek – Wrocław ma ich aż 101, a Gdańsk zaledwie 24 przy zbliżonej powierzchni miasta i liczbie ludności około ¼ większej w przypadku Wrocławia.

W niektórych przypadkach na etapie studium uwarunkowań wydziela się strefy, które następnie nie mają zastosowania na etapie studium kierunków zagospodarowania. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku krakowskich „rejonów miejskich”, co może wynikać z faktu, iż krakowskie studium opracowały dwa odrębne zespoły, zajmujące się oddzielnie tomem dotyczącym uwarunkowań i tomem dotyczącym kierunków zagospodarowania.

Analiza zebranych danych pozwala wysnuć wniosek, że autorzy studiów, decydując o sposobie wydzielenia stref, kierują się trzema przesłankami: podziałem administracyjnym, podziałem funkcjonalnym i podziałem morfologicznym. Podział administracyjny dominuje w przypadku Warszawy, gdzie studium podaje wyłącznie rozdział miasta na dzielnice, którymi posługuje się również w opisie charakterystycznych obszarów zabudowy. Podział funkcjonalny jest najbardziej widoczny w przypadku studium Gdańska, natomiast w studium Wrocławia położono największy nacisk na aspekt morfologiczny.



Ryc. 7. Schemat ideowy dominujących czynników wyznaczania stref w studiach miast

Źródło: opracowanie własne.

Dyskusja

Duża elastyczność w sporządzaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, którą daje obowiązujące prawo, stanowi szansę polegającą na możliwości „szycia na miarę”, ale też zagrożenie ze względu na brak standardów stanowiących punkt odniesienia dla autorów studiów. Każde miasto posiada swoją unikatową historię, niepowtarzalne uwarunkowania geograficzne czy społeczne, a co za tym idzie, poszczególne jego strefy powstają w wyniku zróżnicowanych, długotrwałych, skomplikowanych i często przypadkowych procesów. Autorzy studiów,

opisując obecną i planowaną strukturę miast, muszą pogodzić ze sobą zastane uwarunkowania oraz cele rozwojowe miejskiej polityki. Jednocześnie powinni mieć na uwadze, że sporządzany dokument strategiczny musi być wystarczająco elastyczny, by jego cele były możliwe do realizacji w zmieniających się warunkach rynkowych, prawnych, społecznych czy środowiskowych. Nie dziwi zatem różnorodne podejście do wydzielania stref w dokumentach planistycznych poszczególnych polskich miast. Fakt, że czynnikom morfologicznym, administracyjnym i funkcjonalnym nadano różną wagę w procesie wydzielania stref w badanych miastach, świadczy o dużym zróżnicowaniu potrzeb i celów, które mają spełniać poszczególne studia. Wydaje się jednak, że wprowadzenie pewnych standardów w zakresie wydzielania stref miejskich ułatwiłoby porównywanie studiów różnych miast, a przez to współpracę między samorządami i wymianę dobrych praktyk w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej. Podstawową jednostką w wyznaczaniu stref mogłyby być „jednostki urbanistyczne”. Pojawiły się one pod różnymi nazwami w czterech z sześciu przeanalizowanych dokumentów, co wskazuje na duże możliwości wykorzystania ich w przypadku różnych miast.

Obecnie coraz większej krytyce poddawany jest fakt, iż studium jako dokument określający założenia polityki przestrzennej nie może stanowić źródła prawa, w związku z czym występują sytuacje wydawania decyzji niezgodnych z założeniami studium (*Informacja...* 2017). Przykład Łodzi i Wrocławia pokazuje, jak daleko idące i szczegółowe mogą być zapisy studium. Takie podejście wzmacnia rolę dokumentu studium w procesie przygotowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i może wspierać konsekwentne prowadzenie polityki przestrzennej, jednocześnie nie wchodząc w zakres regulacji właściwy MPZP, które stanowią uszczegółowienie i sformalizowanie wytycznych określanych dla poszczególnych jednostek.

W sytuacji prowadzonej debaty nad reformą systemu planowania przestrzennego i wzmocnienia umocowania prawnego studium (lub innego, proponowanego w miejsce studium dokumentu) należy rozważyć unifikację sposobu podziału funkcjonalno-przestrzennego miast, przy jednoczesnym zapewnieniu elastyczności i możliwości dostosowania go do unikatowych uwarunkowań występujących w każdym ośrodku. Zgodnie z panującymi dziś trendami, stawiającymi za priorytet rozwój miast „do środka” poprzez dopełnianie, uzupełnianie i tworzenie zwartej tkanki urbanistycznej o mieszanej funkcji, rozsądnym wydaje się staranne wydzielanie i opisywanie stref miejskich. Przy czym dla tak określonych priorytetów słusznym kierunkiem wydaje się kładzenie nacisku nie na strefowanie funkcjonalne, a morfologiczne, co jest postulowane przez urbanistów związanych z nurtem nowego urbanizmu. W tym kontekście ciekawym kierunkiem do dalszego rozwijania są zaproponowane przez autorów wrocławskiego studium „style zamieszkiwania”, które w połączeniu z wydzielaniem większych stref funkcjonalnych (ale nie monofunkcyjnych), jak ma to miejsce w studium Łodzi, mogą stać się standardem porządkującym i wzmacniającym konsekwencję samorządowej polityki przestrzennej.

Literatura

- Andrzejewska A., 2019, „Modernistyczni mistrzowie urbanistyki jako prekursorzy współczesnego trendu »zielonej infrastruktury« i »urban garden« w kontekście zachodzących procesów przestrzennych”, *Architectus*, t. 60, nr 4, s. 53–64.
- Berleant A., 2011, *Wrażliwość i zmysły. Estetyczna przemiana świata człowieka*, tłum. S. Stankiewicz, Kraków: Universitas.
- Charter of Athens*, 1933, The Getty Conservation Institute, https://www.getty.edu/conservation/publications_resources/research_resources/charters/charter04.html.
- Duany A., Falk B., 2020, *Transect Urbanism – Readings in Human Ecology*, ORO Editions.
- Duany A., Talen E., 2007, „Transect planning”, *Journal of the American Planning Association*, t. 68, nr 3, s. 245–266.
- GUS, 2017, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2017 roku*, Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2017-r-7,14.html (dostęp: 06.11.2021).
- Howard E., 1965, *Garden Cities of To-Morrow*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Informacja o wynikach kontroli – System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, 2017, Najwyższa Izba Kontroli, nr ewid. 193/2016/KIN.

- Podolak S., 1998, „Podstawowe pojęcia i definicje”, w: S. Podolak (red.), *Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik*, t. 3, London – Kraków: Llewelyn-Davies, Fundusz Współpracy: Brytyjski Fundusz „Know-How”.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233.
- Solarek K., 2011, „Współczesne koncepcje rozwoju miasta”, *Kwartalnik Architektury i Urbanistyki*, t. 56, z. 4, s. 51–71.
- SUiKZP Gdańska, 2019, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Gdańska, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr LI/1506/18 Rady Miasta Gdańska z dnia 23 kwietnia 2018 r. zmienionej Uchwałą Nr XII/218/19 z dnia 27 czerwca 2019 r.
- SUiKZP Łodzi, 2018a, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Łodzi – Uwarunkowania, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr LXIX/1753/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 Marca 2018 r.
- SUiKZP Łodzi, 2018b, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Łodzi – Kierunki rozwoju, Załącznik Nr 12 do Uchwały Nr LXIX/1753/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 Marca 2018 r.
- SUiKZP Poznania, 2014a, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Poznania, Tom I: Wprowadzenie i uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania, Załącznik Nr 2 do Uchwały Rady Miasta Poznania Nr LXXII/1137/VI/2014 z dnia 23 września 2014 r.
- SUiKZP Poznania, 2014b, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Poznania, Tom II: Kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta Poznania, Załącznik Nr 3 do Uchwały Rady Miasta Poznania Nr LXXII/1137/VI/2014 z dnia 23 września 2014 r.
- SUiKZP Warszawy, 2018, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Stołecznego Warszawy ze zmianami, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr LXII/1667/2018 Rady m.st. Warszawy z dnia 1 marca 2018 r. – ujednolicona forma Załącznika Nr 1 do Uchwały Nr LXXXII/2746/2006 Rady m.st. Warszawy z dnia 10.10.2006 r.
- SUiKZP Wrocławia, 2018, Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Wrocławia, Załącznik Nr 1 do uchwały Nr L/1177/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 stycznia 2018 r.
- Szczepańska M., 2011, „Miasto-ogród jako przestrzeń zamieszkania, pracy i rekreacji – dawniej i dziś”, *Zeszyty Naukowe Wielkopolskiej Wyższej Szkoły Turystyki i Zarządzania w Poznaniu*, t. 6, s. 77–89.
- Tölle A., 2018, „Rozrastanie się miasta w krajobrazie. Dawne i współczesne utopijne koncepcje”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, t. 15, s. 9–21.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2021 poz. 741 ze zm.
- ZSUiKZP Krakowa, 2014a, Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa, Tom I: Uwarunkowania, Załącznik Nr 4 do Uchwały Nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r.
- ZSUiKZP Krakowa, 2014b, Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Krakowa, Tom II: Zasady i kierunki polityki przestrzennej, Załącznik Nr 4 do Uchwały Nr CXII/1700/14 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 2014 r.

Strategie reprezentowania interesów mieszkańców przez ruchy miejskie w Polsce

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 4(86)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499548605

Joanna Zuzanna Popławska

Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, ul. Wiśniowa 41,
02-520 Warszawa; e-mail: jpopla@sgh.waw.pl; ORCID: 0000-0001-9588-3093

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza strategii podejmowanych przez ruchy miejskie w procesie reprezentacji interesów mieszkańców polskich miast. Siłą ruchów miejskich w pierwszych latach ich funkcjonowania w Polsce była ich oddolność, brak powiązań z systemem, a więc niezależność i możliwość stawiania bezkompromisowych postulatów. Z biegiem czasu podmioty te zaczęły ulegać przekształceniom, ewoluowały też wdrażane przez nie strategie reprezentacji interesów mieszkańców. Zaczynając prace badawcze nad niniejszym tekstem, autorka zakładała, że efektem analiz będzie obserwacja wyraźnego trendu od działań oddolnych do profesjonalizacji. Pogłębiona analiza zagadnienia wykazała jednak, że nie można wskazać jednolitej tendencji w kierunkach rozwoju ruchów miejskich oraz stosowanych przez nie strategiach reprezentacji interesów. Opracowanie powstało na podstawie analizy *desk research*, jej uzupełnieniem były indywidualne wywiady pogłębione.

Słowa kluczowe

strategie reprezentacji interesów, ruchy miejskie, mieszkańcy, oddolność, profesjonalizacja

Strategies of representing the interests of city inhabitants by urban movements in Poland

Abstract

The aim of the article is to analyse the strategies undertaken by urban movements in the process of advocacy promoting the interests of the inhabitants of Polish cities. The strength of urban movements in the first years of their activity in Poland was their grassroots nature, lack of connections with the public policy system, and therefore independence and being able to put forth uncompromising postulates. Over time, urban movements began to undergo transformations, and the strategies of representing the interests of the residents they implemented evolved as well. When starting research on this text, the author assumed that the results of the analyses would be the observation of a clear trend from bottom-up activities to professionalisation. However, an in-depth analysis of the issue showed that there is no uniform trend in the development of urban movements nor in the strategies of advocacy for the interests applied by them. The study was based on desk research analysis; additionally several individual in-depth interviews were conducted.

Keywords

advocacy, urban movements, city inhabitants, grassrootsness, professionalization

Wstęp

Reprezentacja interesów, zwana też rzecznictwem lub lobbingiem, coraz częściej jest związana nie tylko z działalnością parlamentu czy z procesem legislacyjnym, lecz także polega na wywieraniu wpływu na decyzje polityków, instytucji publicznych oraz władz lokalnych. Niektórzy autorzy wskazują, że przedmiotem lobbingu mogą być wszelkiego rodzaju decyzje administracyjne i finansowe. Również grono lobbystów bywa definiowane szeroko – są to zarówno reprezentujący własne interesy obywatele, organizacje społeczne, jak i osoby zawodowo zajmujące się reprezentacją interesów zatrudniających ich klientów (Piechowicz 2013). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że po II wojnie światowej, a w szczególności w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w.,

pojęcie reprezentacji interesów zyskało nowe znaczenie – zaczęło mieć wymiar pozarządowy i ponadnarodowy, a strategie reprezentacji zaczęły przybierać bardzo zróżnicowane formy (Jasiecki i Kurczewska 2017). Współcześnie w naukach społecznych lobbying często jest rozumiany jako forma komunikacji między grupami interesów a aparatem państwa (Jasiecki i in. 2006), wyraz uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w kreowaniu polityki na każdym poziomie (Piechowicz 2013), forma dialogu obywatelskiego (Kurczewska i Mołęda-Zdziech 2002), zbiór wszystkich działań zmierzających do wywarcia wpływu na proces decyzyjny w instytucjach władzy (Makowski 2010). Celem opracowania jest analiza strategii podejmowanych przez ruchy miejskie w procesie reprezentacji interesów mieszkańców polskich miast w polityce publicznej. Realizacji postawionego celu służy odpowiedź na następujące pytania badawcze:

1. Jakie strategie reprezentacji interesów mieszkańców podejmowane przez ruchy miejskie można wskazać (pytanie główne)?
2. Jakie formy działań podejmują ruchy miejskie (pytanie uzupełniające)?
3. Jaki jest cel podejmowania określonych działań (pytanie uzupełniające)?

Metody badawcze

Opracowanie powstało na podstawie analizy treści literatury przedmiotu, prasy oraz stron internetowych związanych z działalnością wybranych do badania ruchów miejskich. Uzupełnieniem analizy *desk research* były indywidualne wywiady pogłębione, które autorka prowadziła w kwietniu i maju 2019 roku z przedstawicielami dwóch ruchów miejskich w Warszawie. Dobór próby był celowy, do badań wybrano podmioty prowadzące w ocenie autorki prężną i skuteczną działalność, rozmowy odbyto z przedstawicielami ruchów miejskich o dzielnicowym (2 wywiady) i ogólnomiejskim (2 wywiady) zasięgu działalności. Niniejszy artykuł i zaproponowana autorska typologia powstawały w kilku etapach. Pierwszą wersję tekstu opracowano na początku 2020 r. W okresie od maja do września 2021 r. autorka uzupełniła artykuł o systematyczną analizę zawartości stron internetowych (analizie poddano wszystkie treści niezależnie od czasu ich publikacji) i profili na Facebooku (analizowano wiadomości publikowane w okresie kwiecień–wrzesień 2021 r.) wybranych do badania ruchów miejskich (dalej autorka skrótowo pisze o stronach internetowych).

W artykule zostaną przedstawione inicjatywy sformalizowane (stowarzyszenia i fundacje), zaliczane do dominującej w polu miejskich ruchów społecznych kategorii – ruchów mieszczańskich (Pluciński 2015, s. 412). Podczas wyboru podmiotów do analizy autorka kierowała się następującymi kryteriami: w pierwszej kolejności wybrano do analizy ruchy miejskie będące we wrześniu 2021 r. członkami Kongresu Ruchów Miejskich (KRM). To kryterium analizy pozwoliło wyodrębnić podmioty najbardziej aktywne w poszczególnych miastach, równocześnie akceptujące „15 tez miejskich” będących deklaracją poglądów na temat kierunków rozwoju miasta¹. Drugim kryterium wyboru była aktywność w rozwiązywaniu różnorodnych problemów miejskich, pominięto więc ruchy skoncentrowane na wąskich dziedzinach życia, np. wyłącznie na ekologii. Trzecim kryterium wyboru było prowadzenie działań w dużych miastach, co wynikało z założenia, że takie podmioty są bardziej aktywne i lepiej dokumentują swoje działania na stronach internetowych. Regularna dokumentacja prowadzonych działań była ostatnim kryterium wyboru. W sumie do analizy wybrano osiem podmiotów zróżnicowanej wielkości, prowadzących działalność w czterech miastach. Jako wskaźnik sygnalizujący wielkość organizacji przyjęto liczbę osób obserwujących profil na Facebooku (dane za wrzesień 2021 r.). Zanalizowano następujące ruchy miejskie stowarzyszone w KRM: BoMiasto (Katowice, 2 400 obserwujących), Prawo do Miasta (Poznań, 5 900 obserwujących), Miasto jest Nasze (Warszawa, 62 000 obserwujących), Akcja Miasto (Wrocław, 12 300 obserwujących) oraz pozostające poza KRM: Napraw Sobie Miasto (Katowice, 9 800 obserwujących), Inwestycje dla Poznania (9 500 obserwujących), Projekt Ursynów (Warszawa, 8 950 obserwujących), Wrocławski Ruch Obywatelski (1 000 obserwujących).

¹ <https://kongresruchowmiejских.pl/tezy-miejskie> (dostęp: 28.09.2021).

Problematyka ruchów miejskich w literaturze przedmiotu

Chociaż ruchy społeczne i działania zbiorowe dotyczące ważnych zagadnień związanych z życiem w mieście, jak np. mieszkalnictwo, miały miejsce już na początku XX w. (Lawson 1988), termin miejskie ruchy społeczne, zwane też ruchami miejskimi, pojawił się w literaturze przedmiotu dopiero w 1972 r. Autorem pojęcia i pionierem badań nad nimi jest Manuel Castells (1972, 1983, 2008, 2013). Autor ten zdefiniował ruchy miejskie jako „procesy celowej mobilizacji społecznej organizowane na danym terytorium i zorientowane na cele związane z miastem”. Trzy istotne elementy konstytuujące ruchy miejskie to: odniesienie do obywatelskości i miasta lub jego społeczności w ramach autodefinicji uczestników, terytorialne zdefiniowanie i lokalne zakorzenienie, działania skoncentrowane wokół trzech celów: konsumpcji zbiorowej, tożsamości kulturowej i zaangażowania politycznego (Castells 1983). W późniejszym czasie ruchy miejskie i rezultaty ich działań zaczęto definiować w sposób bardziej ogólny, kładąc nacisk na fakt, że ważne jest, czy mieszkańcy miasta podejmują jakiegokolwiek działania, niezależnie od osiąganych rezultatów. Uznano, że nawet jeśli w danym momencie efekty podejmowanych działań wydają się być nieznaczące, to mogą one prowadzić do istotnych zmian w przyszłości. Ruchy miejskie zaczęły być definiowane jako sieci organizacji i grup różnicujące się ze względu na cechy społeczne, interesy, do których realizacji dążą, a także ze względu na stopień zaangażowania w proces zarządzania miastem i planowania jego rozwoju (Martínez 2011). W innej definicji wskazano, że ruchy miejskie to „zróżnicowane pod względem struktury, tematyki i formy działania organizacje oraz grupy nieformalne, wywierające wpływ na zarządzanie i planowanie w mieście, których dążeniem jest osiągnięcie trwałej zmiany w funkcjonowaniu miast” (Sowada 2018, s. 35).

Wiele publikacji anglojęzycznych, nadających ton debacie o ruchach miejskich, porusza problem wpływu polityki neoliberalnej na rozwój miast i niesprawiedliwości społecznych wynikających z traktowania ich jako zasobów ekonomicznych. Powstawanie ruchów miejskich jest przedstawiane jako reakcja na te niesprawiedliwości (Brenner i in. 2011; Mayer i in. 2016). W niektórych z tych opracowań wskazano na różnorodność tematów podejmowanych przez ruchy miejskie w różnych państwach, przede wszystkim w Europie (Mayer i in. 2016), w innych zawężono obszar analizy do Europy Środkowej i Wschodniej (Jacobsson 2016; Pleyers i Sava 2016; Jacobsson i Korolczuk 2019) oraz Polski (Polańska 2016, 2018; Jacobsson i Korolczuk 2017). W publikacjach tych podkreśla się, że działania ruchów miejskich mogą mieć charakter zarówno dobrze zorganizowany i ustrukturyzowany, jak i bardziej spontaniczny i lokalny (Mayer i in. 2016; Polańska 2018; Jacobsson i Korolczuk 2019). W literaturze przedmiotu wskazuje się również, że chociaż w Europie Środkowej i Wschodniej od czasów rozpadu ZSRR, upadku muru berlińskiego i transformacji systemowej w Polsce wiele się zmieniło w kwestii aktywności społecznej i można obserwować duże ożywienie miejskich ruchów społecznych, w międzynarodowej literaturze przedmiotu proces ten jest analizowany w niewielkim stopniu (Pleyers i Sava 2016; Jacobsson i Saxonberg 2016; Jacobsson i Korolczuk 2019). Sytuacja ta wynika ze stosowanych mierników poziomu społeczeństwa obywatelskiego. W prowadzonych badaniach uwzględnia się liczbę organizacji pozarządowych, natomiast oddolne niesformalizowane inicjatywy często pozostają niezauważone (Jacobsson 2016; Polańska 2018; Jacobsson i Korolczuk 2019).

W polskiej literaturze przedmiotu powstały liczne publikacje dotyczące partycypacji społecznej (Lewenstein i in. 2010; Masłyk 2010; Przewłocka 2011; Raciborski 2011; Mularska-Kucharek 2012; Bober i in. 2013), analizy tożsamości, zakresu podejmowanych działań oraz przemian ruchów miejskich (Kubicki 2011, 2013, 2016a, 2016b, 2017, 2019; Kowalewski 2013, 2016; Kurnicki 2013; Mergler i in. 2013; Pluciński 2013, 2014, 2015, 2018; Theiss i in. 2017; Sowada 2018; Domaradzka 2018, 2019, 2021).

Sposób organizacji ruchów miejskich w Polsce zmieniał się na przestrzeni czasu, warto więc poświęcić temu zagadnieniu nieco uwagi. Wiele z nich dość szybko zaczęło formalizować swoją działalność, głównie poprzez przekształcanie się w stowarzyszenia. Z jednej strony taki status integrował członków ruchu, nadawał ruchowi tożsamość i spójność, z drugiej stawał się symbolicznym zasobem, był odpowiedzią na coraz większe znaczenie ruchów miejskich w polityce publicznej (Kubicki 2019). Posiadające osobowość prawną organizacje mogły podejmować działania niedostępne dla grup nieformalnych, czyli np. brać udział w postępowaniach administracyjnych lub

uczestniczyć w procesach sądowych (Theiss i in. 2017). Profesjonalizacja ułatwiała wchodzenie w lokalne struktury władzy publicznej, co z kolei miało zwiększyć efektywność podejmowanych działań i ułatwiać rzecznictwo interesów. W literaturze przedmiotu zwraca się jednak uwagę na zagrożenia związane z nadmierną profesjonalizacją organizacji pozarządowych – proces ten nazywano NGOizacją (Korolczuk 2011; Poławski 2012; Pluciński 2015; Jacobsson i Korolczuk 2017, 2019). Jest to proces biurokratyzacji, etatyzacji oraz uzależniania się tych podmiotów od unijnych i państwowych instytucji wspierających sektor finansowo (Korolczuk 2011; Kubicki 2013), a także od prywatnych darczyńców (Jacobsson i Korolczuk 2019). Zależność od instytucji finansujących niesie ze sobą zagrożenie, że organizacje pozarządowe będą reprezentować interesy elit, które je finansują, a w konsekwencji tracą swój antysystemowy charakter (Korolczuk 2011).

W badaniach nad ruchami miejskimi w Europie zazwyczaj stosowana jest perspektywa teoretyczna nowych ruchów społecznych (Offe 1995). Jednak uważna analiza przekształceń tych podmiotów w Polsce stawia pod znakiem zapytania zasadność tego podejścia, a niektórzy autorzy zastanawiają się, w jakim stopniu ruchy miejskie pozostają ruchami społecznymi, a w jakim stają się grupami interesu (Pluciński 2015, s. 415; por. Kubicki 2019). Z drugiej strony słabo zinstytucjonalizowane inicjatywy miejskie (Kurnicki 2013; Pluciński 2015; Theiss i in. 2017; Polańska 2018) w opinii niektórych autorów również nie mają znamion ruchu społecznego (Kubicki 2019). W obliczu wskazanych wątpliwości zaproponowana w niniejszym artykule analiza ruchów miejskich, która wykorzystuje nieobecną dotychczas w badaniach nad tymi podmiotami koncepcję teoretyczną reprezentacji interesów, wydaje się szczególnie uzasadniona.

Nieliczne publikacje zawierają analizę poszczególnych form działania stosowanych przez ruchy miejskie czy szerzej: przez ruchy społeczne. Nieco uwagi poświęcono w literaturze przedmiotu wpływowi Internetu, w tym przede wszystkim mediów społecznościowych, na działalność ruchów społecznych (Środoń 2010; Castells 2013; Niederer i Priester 2016; Popławska 2020), niektóre publikacje zwracają uwagę na to, jak ważnym narzędziem może być protest w przestrzeni publicznej (Kowalewski 2016; Pleyers i Sava 2016; Jacobsson i Korolczuk 2019). W innych porusza się również problem przenikania się świata akademickiego i świata miejskich aktywistów oraz konsekwencje tego zjawiska (Pluciński 2015; Kubicki 2019). Nowe spojrzenie na działania ruchów miejskich przedstawił w 2018 r. Tomasz Sowada. W swoim opracowaniu autor wymienił formy podejmowanych przez ruchy miejskie działań, analizował ich częstotliwość, nie poddał ich jednak dalszej pogłębionej analizie. Publikacja ta, choć nowatorska i w ocenie autorki niniejszego artykułu bardzo ważna, wydaje się w środowisku akademickim niezauważana, o czym świadczy brak odniesień do niej w literaturze przedmiotu. Ten brak uwagi jest prawdopodobnie konsekwencją niewielkiego zainteresowania akademików zagadnieniem form działań podejmowanych przez ruchy miejskie.

Jak dotąd w literaturze przedmiotu nie opublikowano wyczerpującego zestawienia i analizy form działań stosowanych przez ruchy miejskie w polityce publicznej w Polsce. Prezentowany artykuł jest próbą wypełnienia tej luki badawczej. Autorka proponuje typologię strategii działań podejmowanych przez ruchy miejskie, każdej ze wskazanych strategii autorka przypisała określone cele i formy działania, a także wzbogaciła o przykłady aktywności w ramach poszczególnych strategii.

Zróźnicowanie ruchów miejskich w Polsce

W literaturze przedmiotu jako początek aktywności ruchów miejskich w Polsce wskazuje się lata 2007–2008. Ich powstanie i wzrost aktywności były częściowo powodowane nasilonymi inwestycjami deweloperów, które z kolei były związane ze wstąpieniem Polski do UE (Kubicki 2019). Inwestycje te, realizowane bez porozumienia z mieszkańcami, często budziły ich sprzeciw, stając się bezpośrednim impulsem do podejmowania działań na rzecz zamieszkiwanego miasta.

Klasyczny model tożsamości ruchów społecznych (Castells 2008) dzieli je na dwie kategorie: oporu i projektu. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że polskie ruchy miejskie wpisujące się w model oporu były odpowiedzią na politykę neoliberalną, w ramach której przestrzeń miejską traktowano wyłącznie w kategoriach ekonomicznych. Ruchy projektu koncentrowały się natomiast wokół szeroko definiowanego zagadnienia „wynajdowania miejskości” (Kubicki 2016b; por. Mayer i in. 2016).

Pierwszej próby podziału ruchów miejskich ze względu na rodzaj prowadzonej działalności i merytoryczny zakres zainteresowań dokonano ok. 2011 r. (Mergler i in. 2013). Wskazano, że można je podzielić na tzw. fora rozwoju, które wspierają rozwój infrastrukturalny swoich miast, oraz ruchy miejskie typu NIMBY (ang. *Not In My Backyard* – „nie na moim podwórku”), które nie godzą się na określone inwestycje w mieście. Ten typ ruchów miejskich często powstaje w wyniku konfliktu w obronie interesów mieszkańców miasta, są to ruchy sprzeciwu wobec planów deweloperów lub władz lokalnych. Wyróżniono również trzeci typ ruchów miejskich, a mianowicie ruchy zajmujące się tematami tożsamości, lokalnej kultury i ekologii (Kubicki 2011).

W innym podziale wskazano, że ruchy miejskie można podzielić na cztery kategorie, są to ruchy: neoanarchistyczne, lokatorskie, obywatelskie środowiska mieszczańskie („ruchy mieszczańskie”) oraz organizacje trzeciego sektora (Pluciński 2013). Autor tej typologii zauważył również, że podział ten można przedstawić w formie uproszczonej, dwubiegunowej. Z jednej strony można wskazać „ruchy ludzi biednych” (Piven i Cloward 1979) charakteryzujące się antykapitalistyczną retoryką, kwestionujące własnościowe podstawy kapitalizmu (ruchy neoanarchistyczne) oraz walczące o dostęp do niedrogich mieszkań i ochronę praw lokatorów (ruchy lokatorskie). Z drugiej strony należy wskazać ruchy mieszczańskie i organizacje trzeciego sektora. Ruchy te m.in. krytykują działania władz lokalnych, dążą do upodmiotowienia mieszkańców, estetyzacji przestrzeni i poprawy funkcjonalności miasta. Ich postulaty są postrzegane jako bliskie interesom klasy średniej (Della Porta i Diani 2009; Lewenstein i in. 2010; Kowalewski 2013; Pluciński 2013; Sowada 2018; Kubicki 2019). Ta kategoria ruchów miejskich dominuje wśród miejskich ruchów społecznych.

Strategie reprezentowania interesów mieszkańców wdrażane przez ruchy miejskie w Polsce

Charakter aktywności ruchów miejskich w Polsce ulega ciągłym zmianom. Przeprowadzone badania pozwoliły autorce wyodrębnić sześć strategii reprezentacji interesów mieszkańców wdrażanych przez te podmioty, są to: oddolne działania akcyjne, wykorzystanie prawa do partycypacji społecznej, kontrola działań władz miasta, wpływanie na rozwiązania legislacyjne na poziomie krajowym, przenikanie do struktur władzy lokalnej, promocja i edukacja. Autorka wyodrębniła te strategie ze względu na wyznaczone do osiągnięcia cele oraz formy realizowanych działań.

Pierwszą strategią reprezentacji interesów ruchów miejskich są oddolne działania akcyjne. Celem tej strategii jest wyrażenie sprzeciwu wobec zachodzących zmian, zwrócenie uwagi mieszkańców i władz miasta na określony problem oraz integracja społeczności lokalnej. Tradycyjnym działaniem w ramach tej strategii jest organizacja protestów w przestrzeni publicznej miasta. Co ciekawe, przeprowadzona analiza wykazała, że są one organizowane sporadycznie, zdecydowanie częściej ruchy miejskie posługują się petycjami internetowymi, apelami i listami otwartymi. Te formy działania często współwystępują ze sobą. Jako przykład protestu połączonego ze zbieraniem podpisów pod petycją internetową można wskazać działanie stowarzyszenia BoMiasto, które w 2017 r. sprzeciwiało się zmianie nazwy placu Szewczyka na Marii i Lecha Kaczyńskich, która to zmiana odbyła się bez konsultacji z mieszkańcami. Sprawa miała swój finał w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym, gdzie stowarzyszenie reprezentowało interes strony społecznej². Częściej niż protesty organizowane są happeningi. Mają one charakter humorystyczny, dzięki czemu skutecznie zwracają uwagę mediów i mieszkańców. Jako przykład można wskazać akcję zorganizowaną przez poznańskie Prawo do Miasta, które bezskutecznie próbowało przekonać władze miejskie do wyznaczenia przejścia dla pieszych w wygodnej lokalizacji przy Dworcu Głównym. Gdy inne metody zawiodły, w 2014 r. stowarzyszenie zorganizowało happening „Uwalniamy zebkę”³. Inne aktywności w ramach omawianej strategii to wydarzenia o charakterze kulturalnym lub sąsiedzkim. Ta forma działań była stosowana przez warszawskie ruchy miejskie najczęściej, jako przykład

² bomiasto.pl/#o-nas (dostęp: 28.09.2021).

³ <http://prawodomiasta.org/robimy-przejscie-dla-pieszych-na-dworzec-poznan-glowny/> (dostęp: 28.09.2021).

można wskazać „międzypokoleniowe potańcówki”, akcję „Seniorzy czytają dzieciom” oraz festiwal edukacyjny DrzeWarszawa⁴.

Drugą podejmowaną strategią jest wykorzystanie prawa do partycypacji społecznej. W przypadku tej strategii można wskazać wszelkie aktywności wywodzące się z systemu demokracji przedstawicielskiej, mieszczące się w ramach obowiązującego prawa i nieodnoszące się do spontanicznych, oddolnych działań. Jedną z form aktywności w obrębie tej strategii jest udział w konsultacjach społecznych: np. wrocławskie Akcja Miasto opiniowała projekt miejskiej uchwały krajobrazowej oraz zgłaszała uwagi do programu ochrony środowiska⁵. Z przeprowadzonej analizy wynika, że ruchy miejskie stosunkowo rzadko spotykają się z mieszkańcami miasta, takie działania prowadził przede wszystkim warszawski Projekt Ursynów. Kolejną formą zaangażowania w życie miejskie jest zgłaszanie projektów w ramach budżetu obywatelskiego, jak i zachęcanie mieszkańców do tej aktywności. Za przykład projektów zgłaszanych przez ruchy miejskie mogą służyć: propozycje wybudowania bezpiecznych ścieżek pieszo-biegowych w Poznaniu⁶ oraz sadzenia nowych drzew we Wrocławiu⁷. Jeszcze inną formą jest zgłaszanie władzom miejskim własnych propozycji działań i innowacji, które zdaniem ruchów miejskich poprawiłyby jakość życia w mieście, np. poznańskie Prawo do Miasta opracowało program „Zawsze zielone”, będący projektem zmian w działaniu sygnalizacji świetlnej, tak aby w większym stopniu uwzględniać potrzeby pieszych⁸. Ważną, bardzo rzadko wdrażaną formą działania jest możliwość zgłoszenia obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Tego typu działanie było podejmowane w 2021 r. przez Akcję Miasto, która zabiegała o poprawę funkcjonowania kolei aglomeracyjnej⁹.

Trzecia strategia działania ruchów miejskich, czyli kontrola władz lokalnych, jest wyrazem pewnego rodzaju dezaprobaty i braku zaufania do rządzących. Zgłaszanie zaobserwowanych nieprawidłowości do organów wyższych wobec władz miejskich, udział w postępowaniach administracyjnych lub sądowych to działania podejmowane w ostateczności, gdy inne metody zawiodły. Zastosowanie tych metod znacznie ogranicza szanse na harmonijną współpracę ruchu miejskiego z władzami miasta, zazwyczaj jest początkiem konfliktu. Nieco mniej konfliktogenny charakter mają zapytania zgłaszane w trybie dostępu do informacji publicznej, społeczne audyty oraz stała analiza działań podejmowanych przez władze lokalne. Przykładem jednego z bardziej spektakularnych działań ruchu miejskiego w opozycji do władz miasta i przedsiębiorców w nim działających jest nagłośniony przez Miasto jest Nasze problem reprivatyzacji w Warszawie. Działania tego ruchu doprowadziły do kilku rozpraw sądowych, stowarzyszenie przeprowadziło również „Społeczny audyt reprivatyzacji”, zmuszając urząd miasta do publikacji wszystkich wydanych decyzji dotyczących reprivatyzacji. Ponadto członek tego ruchu stał się uczestnikiem Rady Społecznej przy Komisji Weryfikacyjnej ds. reprivatyzacji. Miasto jest Nasze zgłosiło również swoje postulaty dotyczące brzmienia ustawy reprivatyzacyjnej¹⁰. Jednak nie jest to jedyny ruch miejski działający w jawnej opozycji do władz miejskich, np. w 2021 r. Akcja Miasto złożyła do NIK wnioski o kontrolę w Urzędzie Miejskim oraz miejskich jednostkach; wniosek dotyczył nielegalnego parkowania w przestrzeni publicznej Wrocławia¹¹.

Czwartą podejmowaną strategią działań są próby ruchów miejskich, aby wpływać na proces legislacyjny na poziomie krajowym. W tym celu w 2011 r. powołano organizację konsolidującą ruchy miejskie i wyznaczającą ich wspólny „miastopogląd” zapisany w postaci tez miejskich¹². Powołanie Kongresu Ruchów Miejskich było konsekwencją obserwacji, że nie wszystkie miejskie problemy można rozwiązać na poziomie działań lokalnych, czasem potrzebne jest wypracowanie wspólnego stanowiska na poziomie ogólnopolskim. Podmiot ten podjął się m.in. opiniowania

⁴ <https://miastojestnasze.org/czerwiec-sezon-na-potancowki/>; <https://miastojestnasze.org/nasze-akcje-projekty/drzewarszawa/> (dostęp: 28.09.2021).

⁵ <https://www.facebook.com/akcjamiastowro>, 31.05.2021 (dostęp: 28.09.2021).

⁶ idp.org.pl/glosujmy-na-bezpieczne-sciezki-maltanskie-pbo2018/ (dostęp: 28.09.2021).

⁷ <http://wro.org.pl/2016/09/27/wbo-glosujemy-na-projekt-710-drzewa-dla-wroclawia/> (dostęp: 28.09.2021).

⁸ <http://prawodomiasta.org/w-poznaniu-zawsze-zielone/> (dostęp: 28.09.2021).

⁹ <https://www.akcjamiasto.org/o-uchwale-o-kolei-demokracji-facebookowej-i-merytorycznym-milczeniu/> (dostęp: 28.09.2021).

¹⁰ <https://miastojestnasze.org/reprivatyzacja/> (dostęp: 28.09.2021).

¹¹ <https://www.akcjamiasto.org/wniosek-do-nik-pora-zakonczyc-patologie-parkowania-po-wroclawsku/> (dostęp: 28.09.2021).

¹² <https://kongresruchowmiejskich.pl/tezy-miejskie> (dostęp: 28.09.2021).

dokumentów rządowych w procesie konsultacji społecznych, np. Założeń Krajowej Polityki Miejskiej do 2020 r., Ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach oraz Ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Początkowo Kongres Ruchów Miejskich był inicjatywą niesformalizowaną, w 2017 r. przyjął on formę prawną stowarzyszenia o nazwie Związek Stowarzyszeń „Kongres Ruchów Miejskich”. We wrześniu 2021 r. Kongres zrzeszał czterdzieści pięć podmiotów z ponad dwudziestu miast¹³.

Kolejną strategią działania ruchów miejskich jest przenikanie do struktur władzy lokalnej. Uczestnicy ruchów miejskich zauważyli bowiem, że wpływanie na zmiany zachodzące w mieście może być łatwiejsze i szybsze, jeśli miejscy aktywiści będą mieli swoich przedstawicieli we władzach miejskich. Aby usprawnić proces kandydowania działaczy miejskich do władz lokalnych, w 2014 r. powołano nowy podmiot – Porozumienie Ruchów Miejskich¹⁴. W 2014 i 2018 r. wiele z ruchów wzięło udział w wyborach samorządowych i podjęło próbę zdobycia mandatów radnych miejskich, a nawet stanowisk prezydentów, burmistrzów lub pełnomocników prezydenta. Miejscy aktywiści startowali w wyborach samorządowych z różnym skutkiem. Na przykład w 2018 r. w wyborach do Rady miasta stołecznego Warszawy na listy KWW Miasto Jest Nasze – Ruchy Miejskie zagłosowało ponad 50 tys. warszawiaków. Wskazany ruch miejski w 2018 r. był reprezentowany w radach dzielnicowych Warszawy przez czterech radnych oraz wiceburmistrza w dzielnicy Żoliborz¹⁵. W tym samym czasie niezrzeszony w Kongresie Ruchów Miejskich ani w Porozumieniu Ruchów Miejskich Projekt Ursynów wprowadził do rady dzielnicy czterech radnych (Kińczyk 2018). Jak wynika z analizy literatury przedmiotu, profesjonalizacja i instytucjonalizacja ruchów miejskich oraz bliska współpraca z władzą lokalną oprócz potencjalnych korzyści, takich jak większy wpływ na politykę miejską, niesie ze sobą pewne zagrożenia. Wejście w system polityczny zachęca do rezygnacji z radykalnych postulatów, stwarza pokusę starania się o reelekcję. W taki sposób miejscy aktywiści, włączeni w system władzy publicznej, ryzykują utratę tego, co było ich siłą, czyli antysystemowego charakteru.

Ostatnią strategią podejmowaną przez ruchy miejskie jest promocja i edukacja. Strategia ta ma na celu szerzenie wiedzy wśród mieszkańców na temat problemów miejskich i ich praw w zakresie współrzędzenia, a także promocję pożądaných (zdaniem ruchów miejskich) postaw. W ramach tej strategii ruchy miejskie podejmują różnego rodzaju działalność szkoleniową, organizują warsztaty i konferencje, biorą też udział w wydarzeniach o takim charakterze. Ciekawym przykładem warsztatów są te organizowane przez Fundację Napraw Sobie Miasto. Podczas tych wydarzeń każdy uczestnik może zaprezentować swój pomysł na usprawnienie funkcjonowania miasta. W ten sposób fundacja nie tylko szuka innowacyjnych kierunków rozwoju miasta, ale też wdraża koncepcję partycypacyjnego zarządzania¹⁶.

Szerzenie wiedzy na temat problemów rozwoju miast ułatwia wielu ruchom miejskim fakt, że część ich działaczy to równocześnie pracownicy akademicki (por. Pluciński 2015). Można tu więc mówić o ciekawej zależności, gdy miejscy aktywiści biorą udział w procesie oddolnego wpływania na rozwój miasta, a następnie analizują te procesy, tworzą nowe, często kluczowe pojęcia, np. „narracja konkretna” autorstwa Lecha Merglera (Mergler i in. 2013). Innym przykładem przenikania się świata nauki i miejskiego aktywizmu są prowadzone przez prestiżowe uczelnie wyższe studia miejskie, np. studia miejskie utworzone w 2020 r. przez Uniwersytet Warszawski, na których jednym z wykładowców jest Kacper Pobłocki¹⁷. Ważnym elementem edukacji społeczeństwa i budowania świadomości istnienia określonych problemów jest wydawanie publikacji o charakterze popularno-naukowym. Jako przykład można wskazać opracowania takie, jak: *Anty-bezradnik przestrzenny*

¹³ <https://kongresruchowmiejских.pl/o-kongresie> (dostęp: 28.09.2021).

¹⁴ Powołanie nowego, ogólnopolskiego podmiotu konsolidującego ruchy miejskie było potrzebne, gdyż nie wszyscy uczestnicy Kongresu Ruchów Miejskich chcieli startować w wyborach samorządowych, do tej grupy należały np. Stowarzyszenie Inwestycje dla Poznania, katowicka Fundacja Napraw Sobie Miasto oraz Towarzystwo Upiększania Miasta Wrocławia (Pluciński 2015). Warto zauważyć, że kiedy struktury Kongresu zaczęły się formalizować, Stowarzyszenie Inwestycje dla Poznania oraz Fundacja Napraw Sobie Miasto nie zaangażowały się w ten proces; <https://kongresruchowmiejских.pl/o-kongresie/czlonkowie-krm>.

¹⁵ <https://miastojestnasze.org/mjn/koalicyja-ruchy-miejских/> (dostęp: 28.09.2021).

¹⁶ <https://naprawsobiemiaasto.eu/> (dostęp: 28.09.2021).

¹⁷ <https://studiamiejских.uw.edu.pl/kadra/> (dostęp: 28.09.2021).

Tab. 1. Strategie reprezentowania interesów mieszkańców przez ruchy miejskie w praktyce

Nazwa strategii	Formy działania	BoMiasto, Katowice	Napraw Sobie Miasto, Katowice	Prawo do Miasta, Poznań	Inwestycje dla Poznania	Miasto jest Nasze, Warszawa	Projekt Ursynów, Warszawa	Akcja Miasto, Wrocław	Wrocławski Ruch Obywatelski
1. Oddolne działania akcyjne	protesty, happeningi	#	#	#		#	#	#	
	spotkania z mieszkańcami					#			
	apele, listy otwarte, petycje internetowe	#		#	#	#	#	#	#
	wydarzenia o charakterze kulturalnym lub sąsiedzkiem					#	#	#	
2. Wykorzystanie prawa do partycypacji społecznej	udział w konsultacjach społecznych, debatach publicznych, uczestnictwo w badaniach opinii mieszkańców			#	#	#		#	#
	zgłaszanie projektów w budżecie obywatelskim				#	#		#	#
	własne propozycje projektów, zmian i innowacji		#	#	#	#	#	#	#
	obywatelska inicjatywa uchwałodawcza							#	
3. Kontrola działań władz miasta	zapytania w trybie dostępu do informacji publicznej, krytyczna analiza lokalnych dokumentów urzędowych (działania typu <i>watchdog</i>)				#	#	#	#	

Tab. 1 – cd.

Nazwa strategii	Formy działania	BoMiasto, Katowice	Napraw Sobie Miasto, Katowice	Prawo do Miasta, Poznań	Inwestycje dla Poznania	Miasto jest Nasze, Warszawa	Projekt Ursynów, Warszawa	Akcja Miasto, Wrocław	Wrocławski Ruch Obywatelski
	zgłaszanie zaobserwowanych nieprawidłowości do organów wyższych wobec władz miejskich				#	#		#	
	udział w postępowaniach administracyjnych lub sądowych	#				#			
	wykonywanie „społecznych audytów”				#	#			
4. Wpływanie na rozwiązanie legislacyjne na poziomie krajowym	członkostwo w Kongresie Ruchów Miejskich, opracowanie tez miejskich wyznaczających miastopogląd zrzeszonych organizacji	członek zwyczajny	zaangażowanie w pierwszych latach istnienia Kongresu	organizacja założycielska	zaangażowanie w pierwszych latach istnienia Kongresu	organizacja założycielska		członek zwyczajny	
	udział w konsultacjach społecznych dotyczących dokumentów legislacyjnych na poziomie krajowym	#	#	#	#	#		#	
5. Przenikanie do struktur władzy lokalnej	członkostwo w Porozumieniu Ruchów Miejskich (stan na 09.2021)			#		#			

Tab. 1 – cd.

Nazwa strategii	Formy działania	BoMiasto, Katowice	Napraw Sobie Miasto, Katowice	Prawo do Miasta, Poznań	Inwestycje dla Poznań	Miasto jest Nasze, Warszawa	Projekt Ursynów, Warszawa	Akcja Miasto, Wrocław	Wrocławski Ruch Obywatelski
	start w wyborach samorządowych			#		#	#		#
	koalicje z partiami politycznymi			#		#	#		
6. Promocja i edukacja	organizacja szkoleń, warsztatów, konferencji	#	#		#	#		#	#
	konferencje prasowe					#		#	
	łączenie funkcji miejskiego aktywisty z zawodem nauczyciela akademickiego		#	#					
	działalność publikacyjna (książki, raporty, analizy), słuchowiska (podcasty), debaty w radiu	#	#		#	#		#	
	kampanie medialne	#				#			
	konkursy				#			#	

Źródło: opracowanie własne.

– *prawo do miasta w działaniu* (Mergler i in. 2013), *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityki miejskie, doświadczenia* (Bukowiecki i in. 2014) lub *Betonoza. Jak się niszczy polskie miasta* (Mencwel 2020). W popularyzacji wiedzy ważną rolę odgrywają również audycje dostępne w Internecie, tzw. podcasty. Ruchy miejskie realizują też kampanie medialne, zazwyczaj w mediach społecznościowych, czasem w tradycyjnych. Jako przykład problemów nagłaśnianych przez ruchy miejskie, które zyskały rozgłos ogólnopolski, należy wskazać problem smogu, nadmiernego wycinania zieleni miejskiej, a także reprivatyzacji w Warszawie. Ostatnią, dość rzadko stosowaną, formą działań ruchów miejskich jest organizacja konkursów. Jako przykład można wskazać konkurs na najlepszą renowację elewacji kamienicy w Poznaniu „Dobry Remont”. Konkurs ten jest organizowany od 2009 r. przez Stowarzyszenie Inwestycje dla Poznania we współpracy z Urzędem Miasta¹⁸.

Formy działań składających się na poszczególne strategie oraz szczegółowe wyniki analizy dotyczącej częstości podejmowania poszczególnych aktywności umieszczono w tabeli 1. Zaznaczono w niej symbolem „#”, jeśli w analizowanych materiałach internetowych autorka znalazła informacje o zastosowaniu poszczególnych form działania. Początkowym zamysłem analizy było policzenie, ile razy w materiałach pojawiają się informacje na temat konkretnych form działań, jednak złożony i zróżnicowany charakter aktywności ruchów miejskich, często cykliczny charakter projektów, a także nie zawsze szczegółowa dokumentacja aktywności, które były podejmowane, odwiódł autorkę od zamiaru przeprowadzenia szczegółowych obliczeń.

Podjęta próba ilościowej oceny, jak często podejmowane były określone strategie reprezentacji interesów mieszkańców przez badane ruchy miejskie, prowadzi do dwóch zasadniczych wniosków. Po pierwsze, można wskazać, które formy działań były stosowane częściej lub rzadziej. Do szczególnie popularnych form aktywności należały: happeningi, petycje internetowe, listy otwarte i apele, które stały się szczególną formą protestu. Ruchy miejskie często brały udział w konsultacjach społecznych oraz występowały z własnymi propozycjami zmian i z projektami. Podmioty te często organizowały warsztaty i konferencje, a także prowadziły szeroko pojętą działalność publikacyjną. Do szczególnie rzadko stosowanych form działań należały: tradycyjna forma protestu, spotkania z mieszkańcami, wydarzenia o charakterze kulturalno-sąsiedzki, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, zgłaszanie zaobserwowanych nieprawidłowości do organów wyższych wobec władz miejskich, udział w postępowaniach administracyjnych lub sądowych, wykonywanie społecznych audytów. Bardzo rzadko ruchy miejskie organizowały konferencje prasowe, kampanie medialne oraz konkursy. Bazując na wniosku pierwszym, można spróbować ocenić częstość, z jaką były stosowane poszczególne strategie reprezentacji interesów. Nadzwyczaj często były stosowane: strategia oddolnych działań akcyjnych, wykorzystania prawa do partycypacji społecznej oraz strategia promocji i edukacji. Zdecydowanie rzadziej ruchy miejskie stosowały strategię kontroli działań władz miasta, strategię tę wdrażały największe z analizowanych podmiotów. Cztery ruchy wdrażały strategię przenikania do struktur władzy lokalnej i brały udział w wyborach samorządowych, przy czym tylko dwa z nich były stowarzyszone w Porozumieniu Ruchów Miejskich. Ze względu na celowy dobór analizowanej próby, gdzie jednym z kryteriów wyboru była przynależność do Kongresu Ruchów Miejskich, częstotliwość stosowania strategii wpływania na rozwiązania legislacyjne na poziomie krajowym pozostała poza oceną, chociaż ciekawy jest fakt, że podmioty, które w przeszłości wspierały ideę Kongresu, w 2021 r. nie były jego członkami (por. Pluciński 2015).

Podsumowanie

Siłą ruchów miejskich w pierwszych latach ich funkcjonowania w Polsce była ich oddolność, brak powiązań z systemem, a więc niezależność i możliwość stawiania bezkompromisowych postulatów. Z biegiem czasu podmioty te zaczęły ulegać przekształceniom, a wraz z zachodzącymi przemianami ewoluowały też wdrażane przez nie strategie reprezentacji interesów mieszkańców. Zaczynając prace badawcze nad niniejszym tekstem, autorka zakładała, że efektem analiz będzie obserwacja wyraźnej ewolucji od strategii oddolnych działań akcyjnych do strategii wpływania na rozwiązania legislacyjne na poziomie krajowym oraz przenikania do struktur władzy lokalnej. Pogłębiona analiza zagadnienia wykazała jednak, że nie można wskazać jednolitej tendencji

¹⁸ idp.org.pl/dobry-remont-edycja-szosta/ (dostęp: 29.09.2021).

w kierunkach rozwoju ruchów miejskich. Aby uzasadnić to stwierdzenie, autorka przywołała przykłady strategii wdrażanych przez trzy ruchy miejskie. Założone w 2006 r. Inwestycje dla Poznania¹⁹ stosowały bardzo aktywnie wszystkie strategie oprócz, wydawałoby się, najbardziej zaawansowanej strategii przenikania do struktur władzy lokalnej. Co ciekawe, ruch ten był niegdyś zaangażowany w tworzenie Kongresu Ruchów Miejskich, więc realizował strategię wpływania na rozwiązania legislacyjne na poziomie krajowym, ale z biegiem czasu zrezygnował z tego członkostwa. W tym samym czasie założona w 2014 r. Akcja Miasto²⁰ była zrzeszona w KRM i wdrażała wszystkie strategie reprezentacji interesów oprócz przenikania do struktur władzy lokalnej. Przeciwwagą dla tych dwóch ruchów jest założony w 2016 r. – a więc relatywnie młody – Projekt Ursynów²¹, który od początku swojej działalności miał aspiracje polityczne (co wynika z rozmów z jego przedstawicielami), a mimo to nie uczestniczył ani w Kongresie Ruchów Miejskich, ani w Porozumieniu Ruchów Miejskich. Co więcej, mimo że Projekt Ursynów miał swoich przedstawicieli w strukturach władzy lokalnej, to w swoich działaniach wdrażał przede wszystkim najbardziej podstawową strategię oddolnych działań akcyjnych.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że każdy ruch miejski ma określoną specyfikę, cele i charakterystykę realizowanych projektów, a także możliwości wynikające z wielkości organizacji i aspiracji poszczególnych jej członków. Te czynniki determinują wdrażane strategie reprezentacji interesów i formy podejmowanych działań, a w rezultacie każdy ruch miejski tworzy ich niepowtarzalną kombinację.

Literatura

- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf (dostęp: 23.06.21).
- Brenner N., Marcuse P., Mayer M., 2011, *Cities for People, Not for Profits. Critical Urban Theory and the Right to the City*, London: Routledge.
- Bukowiecki Ł., Obarska M., Stańczyk X., 2014, *Miasto na żądanie. Aktywizm, polityki miejskie, doświadczenia*, Warszawa: WUW.
- Castells M., 1982, *Kwestia miejska*, Warszawa: PWN (wyd. I, *La Question urbaine*, 1972).
- Castells M., 1983, *The City and The Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, London: Edward Arnold Publishers Ltd.
- Castells M., 2008, *Siła tożsamości*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Castells M., 2013, *Sieci oburzenia i nadziei. Ruchy społeczne w erze Internetu*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Della Porta D., Diani M., 2009, *Ruchy społeczne: Wprowadzenie*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Domaradzka A., 2018, „Urban social movements and the right to the city: An introduction to the special issue on urban mobilization”, *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, t. 29, s. 607–620, DOI: 10.1007/s11266-018-0030-y.
- Domaradzka A., 2019, „The un-equal playground: Developers and urban activists struggling for the right to the city”, *Geoforum*, DOI: 10.1016/j.geoforum.2019.01.013.
- Domaradzka A., 2021, *Klucze do miasta. Ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jacobsson K. (red.), 2016, *Urban Grassroots Movements in Central and Eastern Europe*, London – New York: Routledge.
- Jacobsson K., Korolczuk E. (red.), 2017, *Civil Society Revisited: Lessons from Poland*, t. 9, New York: Berghahn Books.
- Jacobsson K., Korolczuk E., 2019, „Mobilising grassroots in the city: Lessons for civil society research in Central and Eastern Europe”, *International Journal of Politics, Culture and Society*, t. 33, s. 125–142.

¹⁹ <http://idp.org.pl/o-nas-samych/> (dostęp: 29.09.2021).

²⁰ <https://www.akcjamiasto.org/info/> (dostęp: 29.09.2021).

²¹ <https://spis.ngo.pl/> (dostęp: 29.09.2021).

- Jacobsson K., Saxonberg S., 2016, *Beyond NGOisation. The Development of Social Movements in Central and Eastern Europe*, London – New York: Routledge.
- Jasiecki K., Kurczewska U., 2017, „Wprowadzenie. Systemowa deinstytucjonalizacja i problemy reprezentacji interesów”, w: K. Jasiecki, U. Kurczewska (red.), *Reprezentacja interesów gospodarczych i społecznych w Unii Europejskiej*, Warszawa: WUW, s. 7–27.
- Jasiecki K., Mołęda-Zdziech M., Kurczewska U., 2006, *Lobbing. Sztuka skutecznego wywierania wpływu*, Kraków: Oficyna Ekonomiczna.
- Kińczyk S., 2018, „Znamy oficjalne wyniki wyborów na Ursynowie”, *Halo Ursynów*, 24.10.2018, <https://www.haloursynow.pl/artykuly/znamy-oficjalne-wyniki-wyborow-na-ursynowie-kto-bedzie-rzadzil-dzielnica,10742.htm> (dostęp: 20.09.2020).
- Korolczuk E., 2011, „Kłopot z NGOizacją: debata na temat społeczeństwa obywatelskiego w Polsce”, *Polityka Społeczna*, nr 5–6, s. 37–43.
- Kowalewski M., 2013, „Organizowanie miejskiego aktywizmu w Polsce: Kongres Ruchów Miejskich”, *Social Space Journal*, t. 6, nr 2, s. 99–126.
- Kowalewski M., 2016, *Protest Miejski. Przestrzenie, tożsamości i praktyki niezadowolonych obywateli miast*, Kraków: Nomos.
- Kubicki P., 2011, „Nowi mieszczaństwo – nowi aktorzy na miejskiej scenie”, *Przegląd Socjologiczny*, t. 60, nr 2–3, s. 203–227.
- Kubicki P., 2013, „Polskie ruchy miejskie in statu nascendi”, w: A. Maszkowska, K. Sztop-Rutkowska (red.), *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*, Białystok: Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „SocLab”.
- Kubicki P., 2016a, „Polskie ruchy miejskie: polityczne czy kulturowe?”, *Przegląd Socjologiczny*, t. 2, s. 65–79.
- Kubicki P., 2016b, *Wynajdywanie miejskości. Polska kwestia miejska z perspektywy długiego trwania*, Kraków: Nomos.
- Kubicki P., 2017, „Od miejskiego aktywizmu do miejskich ruchów społecznych”, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin*, t. 24, nr 2, Sectio K, s. 173–186, DOI: 10.17951/k.2017.24.2.173.
- Kubicki P., 2019, „Ruchy miejskie w Polsce. Dekada doświadczeń”, *Studia Socjologiczne*, nr 3(234), s. 5–30, DOI: 10.24425/sts.2019.126150.
- Kurczewska U., Mołęda-Zdziech M., 2002, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kurnicki K., 2013, „(Nowe) ruchy miejskie w Polsce – w stronę socjologicznego opisu”, *Trzeci Sektor*, nr 31, s. 12–24.
- Lawson R., 1988, *The Tenant Movement in New York City, 1904–1984*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R. (red.), 2010, *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa: WUW.
- Makowski G., 2010, „Wprowadzenie do problematyki”, w: G. Makowski (red.), *Lobbing w samorządzie województwa. Raport z badań i monitoringu*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 13–27.
- Martínez M., 2011, „The citizen participation of urban movements in spatial planning: A comparison between Vigo and Porto”, *International Journal of Urban and Regional Research*, t. 35, nr 1, s. 147–171.
- Masłyk T., 2010, *Obywatel w społeczeństwie informacyjnym. Teoria i praktyka*, Kraków: Nomos.
- Mayer M., Thörn C., Thörn H. (red.), 2016, *Urban Uprisings: Challenging Neoliberal Urbanism in Europe*, London: Palgrave Macmillan.
- Mencwel J., 2020, *Betonoza. Jak się niszczy polskie miasta*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Mergler L., Pobłocki K., Wudarski M., 2013, *Anty-bezradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu*, Warszawa: Biblioteka Res Publici Nowej.
- Mularska-Kucharek M., 2012, „Poczucie podmiotowości i aktywność organizacyjna mieszkańców Łodzi”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, t. 74, nr 2, s. 251–264.
- Niederer S., Priester R., 2016, „Smart citizens: Exploring the tools of the urban bottom-up movement”, *Computer Supported Cooperative Work*, t. 25, s. 137–152.
- Offe C., 1995, „Nowe ruchy społeczne: przekraczanie granic polityki instytucjonalnej”, w: J. Szczuparczyński (wybór i oprac.), *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z socjologii polityki*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 226–233.
- Piechowicz M., 2013, „Lobbing wobec samorządu terytorialnego w Polsce”, w: D. Plecka (red.), *Współczesne wyzwania administracji rządowej i samorządowej*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, s. 192–203.

- Piven F.F., Cloward R.A., 1979, *Poor People's Movement: Why They Succeed, How They Fail*, Nowy Jork: Vintage Books, A Division of Random House.
- Pleyers G., Sava I., 2016, *Social Movements in Central and Eastern Europe: a Renewal of Protests and Democracy*, București: Editura Universității din București.
- Pluciński P., 2013, „Miejskie (r)ewolucje. Radykalizm retoryki a praktyka reformy”, *Praktyka Teoretyczna*, nr 3(9), s. 133–157.
- Pluciński P., 2014, „Miasto to nie firma! Dylematy i tożsamość polityczna miejskich ruchów społecznych we współczesnej Polsce”, *Przegląd Socjologiczny*, t. 63, nr 1, s. 137–170.
- Pluciński P., 2015, „Im lepiej, tym gorzej albo widmo kryzysu miejskich ruchów społecznych?”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, t. 77, nr 1, s. 409–423, DOI: 10.14746/rpeis.2015.77.1.23.
- Pluciński P., 2018, „Forces of altermodernization: Urban social movements and the new urban question in contemporary Poland”, *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, s. 653–669, DOI: 10.1007/s11266-018-0007-x.
- Polańska D.V., 2016, „Neoliberal post-socialist urban transformation and the emergence of urban social movements in Poland”, w: M. Mayer (red.), *Urban Uprisings: Challenging Neoliberal Urbanism in Europe*, London: Palgrave Macmillan, s. 311–334.
- Polańska D.V., 2018, „Going against institutionalization: New forms of urban activism in Poland”, *Journal of Urban Affairs*, t. 42, nr 2, s. 176–187, DOI: 10.1080/07352166.2017.1422982.
- Polawski P., 2012, *Trzeci sektor: fasady i realia*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Popławska J., 2020, „Wpływ Internetu na działalność ruchów społecznych w Polsce”, w: P. Błędowski, U. Kurczewska, M. Zaleska (red.), *Ekonomiczne i społeczne skutki nowych technologii*, Warszawa: OW SGH, s. 255–269.
- Przewłocka J., 2011, *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: Wolontariat, filantropia, 1%. Raport badań*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Raciborski J., 2011, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Słowik K., 2018, „Happening wyborczy na Ursynowie. Aktywiści »spalili« mercedesa przy ul. Rosoła”, *Gazeta Wyborcza*, 23.08.2018, <https://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,23816600,happening-wyborczy-na-ursynowie-aktywisci-spalili-mercedesa.html?disableRedirects=true> (dostęp: 22.05.2021).
- Sowada T., 2018, *Rola ruchów miejskich w procesie partycypacji społecznej w funkcjonowaniu wybranych polskich miast*, Rozprawa doktorska, Poznań: Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM.
- Środoń M., 2010, „Konflikt wokół problemów zagospodarowania przestrzennego – rola internetu jako narzędzia politycznej samoorganizacji społeczności lokalnej. Przypadek Starej Ochoty w Warszawie”, w: B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, Warszawa: WUW, s. 143–163.
- Theiss M., Kurowska A., Petelczyc J.Z., Lewenstein B., 2017, *Obywatel na zielonej wyspie. Polityka społeczna i obywatelstwo społeczne w Polsce w dobie europejskiego kryzysu ekonomicznego*, Warszawa: IFiS PAN.

Netografia

- Portal organizacji pozarządowych, <https://spis.ngo.pl/> (dostęp: 29.09.2021).
- Profil na Facebooku Fundacji Napraw Sobie Miasto, https://www.facebook.com/naprawsobie_miasto/ (dostęp: 27.09.2021).
- Profil na Facebooku Stowarzyszenia Akcja Miasto, <https://www.facebook.com/akcjamiastowro> (dostęp: 27.09.2021).
- Profil na Facebooku Stowarzyszenia BoMiasto, <https://www.facebook.com/bomiasto/> (dostęp: 27.09.2021).
- Profil na Facebooku Stowarzyszenia Inwestycje dla Poznania, https://www.facebook.com/inwestycjedla_poznania/ (dostęp: 27.09.2021).
- Profil na Facebooku Stowarzyszenia Miasto jest Nasze, <https://www.facebook.com/miastojestnasze/> (dostęp: 27.09.2021).
- Profil na Facebooku Stowarzyszenia Prawo do Miasta, <https://www.facebook.com/prawodomiasta/> (dostęp: 27.09.2021).
- Profil na Facebooku Stowarzyszenia Projekt Ursynów, <https://www.facebook.com/ProjektUrsynow/> (dostęp: 27.09.2021).

Profil na Facebooku Stowarzyszenia Wrocławski Ruch Obywatelski, <https://www.facebook.com/wroclawskiruchobywatelski/> (dostęp: 27.09.2021).

Strona internetowa Fundacji Napraw Sobie Miasto, <https://naprawsobie.miasto.eu/> (dostęp: 27.09.2021).

Strona internetowa Kongresu Ruchów Miejskich, <http://kongresruchowmiejских.pl/> (dostęp: 27.09.2021).

Strona internetowa Stowarzyszenia Akcja Miasto, <https://www.akcjamiasto.org> (dostęp: 27.09.2021).

Strona internetowa Stowarzyszenia BoMiasto, bomiasto.pl (dostęp: 27.09.2021).

Strona internetowa Stowarzyszenia Inwestycje dla Poznania, <https://idp.org.pl> (dostęp: 27.09.2021).

Strona internetowa Stowarzyszenia Miasto jest Nasze, <https://miastojestnasze.org/> (dostęp: 22.09.2021).

Strona internetowa Stowarzyszenia Prawo do Miasta, <https://prawodomiasta.org> (dostęp: 27.09.2021).

Strona internetowa Stowarzyszenia Projekt Ursynów, <https://www.projektursynow.org> (dostęp: 27.09.2021).

Strona internetowa Stowarzyszenia Wrocławski Ruch Obywatelski, wro.org.pl (dostęp: 27.09.2021).

Strona internetowa studiów miejskich na UW, <https://studiamiejskie.uw.edu.pl/kadra/> (dostęp: 25.06.21).

Działania łódzkich ośrodków wsparcia ekonomii społecznej – jako wsparcie dla rozwoju regionu

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 4(86)/2021
© Autorzy 2021



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049
doi: 10.7366/1509499548606

Agnieszka Murawska

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Katedra Socjologii Wsi i Miasta, ul. Rewolucji 1905 r. 41, 90-214 Łódź;
e-mail: agnieszka.murawska@uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0003-3745-2548

Streszczenie

Na terenie województwa łódzkiego działają trzy ośrodki wsparcia ekonomii społecznej (stosowany skrót: OWES). Podstawową rolą takich ośrodków ekonomii społecznej są usługi doradztwa dla istniejących podmiotów ekonomii społecznej i szkolenie osób zainteresowanych założeniem przedsiębiorstwa społecznego. Celem artykułu jest przedstawienie działań ośrodków wsparcia ekonomii społecznej ukierunkowanych na wspomaganie przedsiębiorstw społecznych i rozwój ekonomii społecznej w regionie łódzkim. Ewaluacja ich działań i wynikające z tej analizy wnioski mogą mieć znaczenie praktyczne dla rozwoju ekonomii społecznej. Materiał badawczy opiera się na badaniach *desk research* projektów: „OWES – wsparcie ekonomii społecznej”, „Łódzki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej”, „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Centrum KLUCZ”, „OWES – rozwój ekonomii społecznej”, realizowanych w latach 2016–2017, badaniach Regionalnego Centrum Pomocy Społecznej w Łodzi oraz wywiadach CATI przeprowadzonych z koordynatorami ośrodków wsparcia ekonomii społecznej działającymi na terenie województwa łódzkiego.

Słowa kluczowe

przedsiębiorstwo społeczne, OWES, rozwój regionu, województwo łódzkie

Activities of Social Economy Support Centres in Łódź to promote the region's development

Abstract

There are three Social Economy Support Centres (OWES) operating in the Łódzkie region. The basic role of such centres is to provide advisory services to the existing social economy entities and train people interested in setting up a social enterprise. The aim of the article is to present the activities of social economy support centres aimed at supporting social enterprises and promoting the development of social economy in the Łódzkie region. Evaluation of their activities and conclusions from this analysis may be of practical importance for the development of social economy. The research material is based on the desk research for the projects: “OWES – support to social economy”, “Social Economy Support Centre in Łódź”, “Social Economy Support Centres KLUCZ”, “OWES – development of social economy” implemented in 2016–2017, research of the Regional Centre for Social Assistance in Łódź and CATI interviews conducted with coordinators of social economy support centres operating in the Łódzkie region.

Keywords

NGO, social activity, civil society, third sector, social economy, social enterprise

Zagadnienia wstępne

Na terenie województwa łódzkiego działają trzy ośrodki wsparcia ekonomii społecznej – w skrócie OWES-y. Podstawową rolą takich ośrodków ekonomii społecznej jest świadczenie usług doradztwa dla istniejących podmiotów ekonomii społecznej (w skrócie PES) i szkolenie osób zainteresowanych założeniem przedsiębiorstwa społecznego (w skrócie PS). Dzięki swoim działaniom mają wpływ na wizerunek nie tylko miasta wojewódzkiego, lecz także mniejszych miast i wsi.

Celem artykułu jest opisanie działań ośrodków wsparcia ekonomii społecznej ukierunkowanych na wspomaganie przedsiębiorstw społecznych. Ewaluacja działań OWES-ów ma za zadanie sprowokować dyskusję na temat znaczenia tych instytucji dla rozwoju ekonomii społecznej i regionu łódzkiego.

W artykule wykorzystano dane z badań własnych autorki. Przeprowadzono badania *desk research* dotyczące projektów: „OWES – wsparcie ekonomii społecznej”, „Łódzki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej”, „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Centrum KLUCZ”, „OWES – rozwój ekonomii społecznej”¹, dzięki którym OWES-y dysponowały wsparciem finansowym na prowadzenie swoich działań. Przedstawione zostaną także wyniki badań Regionalnego Centrum Pomocy Społecznej w Łodzi dotyczące oceny ich działań przez podmioty korzystające z ich usług. W analizie uwzględniono także wywiady CATI przeprowadzone z koordynatorami ośrodków wsparcia ekonomii społecznej działającymi na terenie województwa łódzkiego. Badanie realizowano w okresie X–XII 2017 r.² Wynikające z analizy wnioski mogą mieć znaczenie praktyczne dla rozwoju ekonomii społecznej.

1. Działania ośrodków wsparcia ekonomii społecznej wspomagające podmioty ekonomii społecznej

Województwo łódzkie podzielone jest na cztery subregiony, na którym działają trzy OWES-y. Subregion I obejmuje powiaty: zduńskowolski, łaski, pabianicki, łódzki wschodni, tomaszowski, rawski, opoczyński. Opiekę nad nim sprawuje Fundacja Instytut Spraw Obywatelskich – Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Centrum KLUCZ, realizując projekt „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Centrum KLUCZ”³.

Powiaty: bełchatowski, piotrkowski, miasto Piotrków Trybunalski, radomszczański, pajęczański, wieluński, wieruszowski, sieradzki obejmują swoim zasięgiem subregion III wspomagany przez ośrodek wsparcia ekonomii społecznej prowadzony przez Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich OPUS poprzez projekt „OWES – rozwój ekonomii społecznej” w latach 2016–2017, a w kolejnych latach poprzez projekt „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej REGION 2018–2020”.

Ośrodek wsparcia ekonomii społecznej prowadzony przez Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „Ja–Ty–My” zajmuje się subregionem II. Subregion II obejmuje powiaty: poddębicki, zgierski, brzeziński, skierniewicki, miasto Skierniewice, łowicki, łączycki, kutnowski. Wsparcie na tych terenach odbywa się dzięki realizacji projektów „OWES – ośrodek wsparcia ekonomii społecznej” w latach 2016–2017 oraz OWES „Ja–Ty–My” w latach 2018–2020. Wszystkie trzy wymienione wyżej OWES-y z regionu łódzkiego realizują w partnerstwie projekt „Łódzki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej”⁴, którego obszarem działania jest subregion IV, czyli miasto Łódź. W latach 2016–2017 liderem projektu było Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „Ja–Ty–My”, w latach 2018–2020 liderem projektu był Instytut Spraw Obywatelskich (dawniej Fundacja Instytut Spraw Obywatelskich INSPRO).

Zgodnie z „Planem działania Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej” na okres od 01.01.2015 r. do 31.12.2017 r. celem działania OWES-u jest:

- „Wzmocnienie roli podmiotów ekonomii społecznej,
- Powstanie i utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych,
- Wzrost kompetencji w obszarze ekonomii społecznej,
- Rozwój partnerstw lokalnych i współpracy międzysektorowej,
- Poszukiwanie źródeł długookresowego finansowania dla PES” (SWS „Ja–Ty–My” 2015).

Działania w wymienionych wyżej projektach mają obejmować kompleksowe wsparcie dla podmiotów ekonomii społecznej. Pierwsze z nich – działania inkubacyjne, skierowane są do grup

¹ Realizowane są one w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020 (Oś Priorytetowa IX Włączenie społeczne; Działanie IX.3 Rozwój ekonomii społecznej; Poddziałanie IX.3.1 Miejsca pracy w sektorze ekonomii społecznej), współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

² Celem badania było zebranie opinii na temat trwałości nowo powstałych PES.

³ Zarówno w latach 2016–2017, jak i 2018–2020 nazwa projektu się nie zmieniła.

⁴ Projekt ten realizowany jest w partnerstwie przez trzy wymienione ośrodki wsparcia ekonomii społecznej. Liderem projektu jest Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „Ja–Ty–My”.

nieformalnych, osób fizycznych, w tym lokalnych liderów, fundacji i stowarzyszeń nieprowadzących działalności odpłatnej i/lub gospodarczej, jednostek samorządu terytorialnego oraz otoczenia podmiotów ekonomii społecznej. Dotyczą one przede wszystkim animacji społecznej przekładającej się na wsparcie w zakładaniu działalności odpłatnej i gospodarczej. Dzięki podjętym działaniom powstało 30 nowych podmiotów (np. fundacji, stowarzyszeń, spółdzielni socjalnych).

Druga forma wsparcia koncentruje się na udzielaniu dotacji na tworzenie nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych (zarówno nowo powstałych, jak też tych powstałych z przekształcenia istniejących podmiotów ekonomii społecznej)⁵. W regulaminach rekrutacji do poszczególnych edycji projektów z 2016 (SWS „Ja–Ty–My” 2016) i 2018⁶ OWES precyzuje dokładnie, czym dane przedsiębiorstwo społeczne musi się charakteryzować⁷. W tym miejscu należy jedynie podkreślić, iż przedsiębiorstwa społeczne określane są jako podstawowa instytucja tzw. nowej ekonomii społecznej. W literaturze przedmiotu najbardziej znana jest definicja europejskiej sieci badawczej EMES (European Research Network): „przedsiębiorstwo społeczne to działalność gospodarcza (business), która wyznacza sobie cele ściśle społeczne i która inwestuje ponownie nadwyżki zależnie od tych celów w działalność lub we wspólnotę, zamiast kierować się potrzebą osiągnięcia maksymalnego zysku na rzecz akcjonariuszy lub właścicieli” (Defourny 2005).

Trzecia forma działań OWES-ów dotyczy natomiast wsparcia istniejących przedsiębiorstw społecznych poprzez specjalistyczne doradztwo (marketingowe, księgowe, biznesowe i informatyczne) oraz szkolenia zarówno dla liderów, jak i dla pracowników⁸. Zgodnie z zebranymi przez RCPS danymi w 2017 roku wymienione wyżej OWES-y przeprowadziły aż 3842 godziny porad doradztwa specjalistycznego i 39 szkoleń. Nawiązano aż 66 partnerstw rozwijających przedsiębiorczość społeczną. Każda z realizowanych usług i instrumentów wsparcia realizowana jest zgodnie z określonymi w „Regulaminie działalności Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej” standardami, które odpowiadają krajowym standardom ośrodków wsparcia ekonomii społecznej.

⁵ Więcej na ten temat w kolejnym podrozdziale artykułu.

⁶ Definicja przedsiębiorstwa społecznego zawarta w „Regulaminie rekrutacji Łódzkiego Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej na lata 2018–2020” zgodna jest już z obowiązującymi przepisami. Należy podkreślić fakt, iż aktualizacja wytycznych postępu rzeczowego realizacji projektów w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych z roku 2018 wprowadziła uściślenie definicji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i rozszerzyła ich katalog o osoby ubogie pracujące, opiekunów osób niepełnosprawnych. Ponadto status osoby bezrobotnej nie musi być określany poprzez poszczególne profile typu I–III. W kontekście udziału w projektach z dziedziny ekonomii liczy się bowiem sam status osoby bezrobotnej zarejestrowanej w urzędzie pracy. Rozszerzenie katalogu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym jest efektem widocznych zmian na rynku pracy, spadającego odsetka osób bezrobotnych i zagrożonych wykluczeniem (SWS „Ja–Ty–My” 2018).

⁷ Przedsiębiorstwo społeczne (PS):

1) „jest podmiotem prowadzącym zarejestrowaną w Krajowym Rejestrze Sądowym działalność gospodarczą (wyodrębnioną pod względem organizacyjnym i rachunkowym), której celem jest:

a) integracja społeczna i zawodowa określonych kategorii osób wyrażona poziomem zatrudnienia tych osób:

– zatrudnienie co najmniej 50% osób bezrobotnych, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy, lub osób, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, lub

– zatrudnienie co najmniej 30% osób o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności;

b) lub realizacja usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym, usług opieki nad dzieckiem w wieku do lat 3 zgodnie z ustawą z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. 2013 r. poz. 1457) lub usług wychowania przedszkolnego w przedszkolach lub w innych formach wychowania przedszkolnego zgodnie z ustawą z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, przy jednoczesnej realizacji celów prozatrudnieniowych: zatrudnienie co najmniej 20% osób, o których mowa w ppkt a);

2) jest podmiotem, który nie dystrybuuje zysku lub nadwyżki bilansowej pomiędzy udziałowców, akcjonariuszy lub pracowników, ale przeznaczają go na wzmocnienie potencjału przedsiębiorstwa jako kapitał niepodzielny oraz w określonej części na reintegrację zawodową i społeczną (w przypadku przedsiębiorstw o charakterze zatrudnieniowym) lub na działalność pożytku publicznego prowadzoną na rzecz społeczności lokalnej, w której działa przedsiębiorstwo;

3) jest zarządzany na zasadach demokratycznych (w przypadku spółdzielni) albo co najmniej posiada ciało konsultacyjno-doradcze z udziałem pracowników lub innych interesariuszy, zaś wynagrodzenia kadry zarządzającej są ograniczone limitami” (SWS „Ja–Ty–My” 2016).

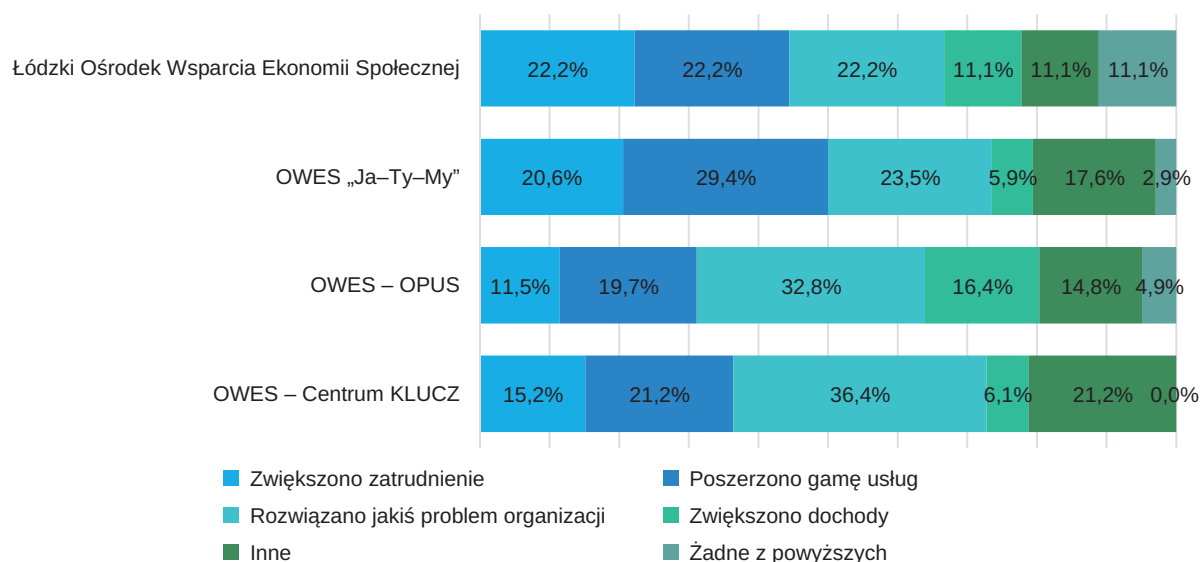
⁸ Przykładowe szkolenia: Podnoszenie kompetencji pracowników PES; Księgowość w podmiotach ekonomii społecznej; Podnoszenie kompetencji pracowników PES; Pozyskiwanie środków finansowych (grantów) na działalność statutową organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorstw społecznych; Techniki prezentacji i autoprezentacji – podnoszenie kompetencji pracowników PES; Wiosenne obowiązki w organizacjach pozarządowych (księgowość); Excel dla średnio zaawansowanych; Ochrona danych osobowych w podmiotach ekonomii społecznej; Księgowość w podmiotach ekonomii społecznej.

Tab. 1. Realizacja zadań OWES-ów w 2017 roku (wskaźniki produktu)

Nazwa działania	OPUS	INSPRO/Centrum KLUCZ	Wsparcie Społeczne „Ja–Ty–My”	Suma
liczba wspartych fundacji, stowarzyszeń, spółdzielni socjalnych	95	461	182	738
liczba godzin porad specjalistycznych (np. doradztwo biznesowe, prawne, finansowo-rachunkowe)	190	2 298	1 354	3 842
liczba usług specjalistycznych (www, wydruki, wizyty studyjne)	0	8	13	21
liczba przyznanych pakietów rozwojowych	12	9	6	27
liczba zrealizowanych szkoleń	0	25	14	39
liczba zorganizowanych wydarzeń, np. fora, konferencje, seminaria	15	8	4	27
liczba partnerstw rozwijających przedsiębiorczość społeczną	6	36	24	66

Źródło: na podstawie danych uzyskanych od RCPS w Łodzi 2020⁹.

W przypadku wsparcia przedsiębiorstw społecznych podkreśla się konieczność ciągłego wspomagania tych instytucji, szczególnie w początkowym (pierwszym) roku prowadzonej przez nich działalności. OWES zatem nie tylko pełni funkcję doradczą, polegającą na planowaniu rozwoju i monitoringu działań PS, ale powinien także reagować w pojawiających się sytuacjach kryzysowych. Zgodnie z założeniami, dysponując wykwalifikowaną kadrą, powinien być w stanie zauważyć nadchodzące problemy finansowe czy organizacyjne przedsiębiorstw społecznych i podjąć właściwe kroki zaradcze. Ocenę skuteczności i jakości takich wspierających działań prowadzonych przez ośrodki wsparcia ekonomii społecznej w województwie łódzkim na rzecz rozwoju ekonomii społecznej dokonało Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi. Przeprowadzono ankiety telefoniczne wspomagane komputerowo (CATI) z 73 osobami, które korzystały z usług poszczególnych OWES-ów. Wyniki przedstawiono na ryc. 1.



Ryc. 1. Korzyści płynące ze wsparcia OWES-ów

Źródło: RCPS 2019, s. 50.

⁹ Dane te autorka otrzymała w sierpniu 2020 r. od pana Piotra Pietrzaka z Wydziału ds. Pomocy i Integracji Społecznej Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi.

Według badanych dzięki wsparciu OWES-ów rozwiązano problem organizacji (22,2% dzięki ŁOWES; 23,5% dzięki OWES „Ja-Ty-My”; 32,8% dzięki OWES – OPUS; 36,4% dzięki OWES – Centrum KLUCZ) oraz poszerzono gamy usług (od 19,7% do 29,4%).

Stosunkowo rzadziej dzięki wsparciu OWES-ów klientom udało się zwiększyć dochody lub zatrudnienie. W ramach innych korzyści respondenci wymienili:

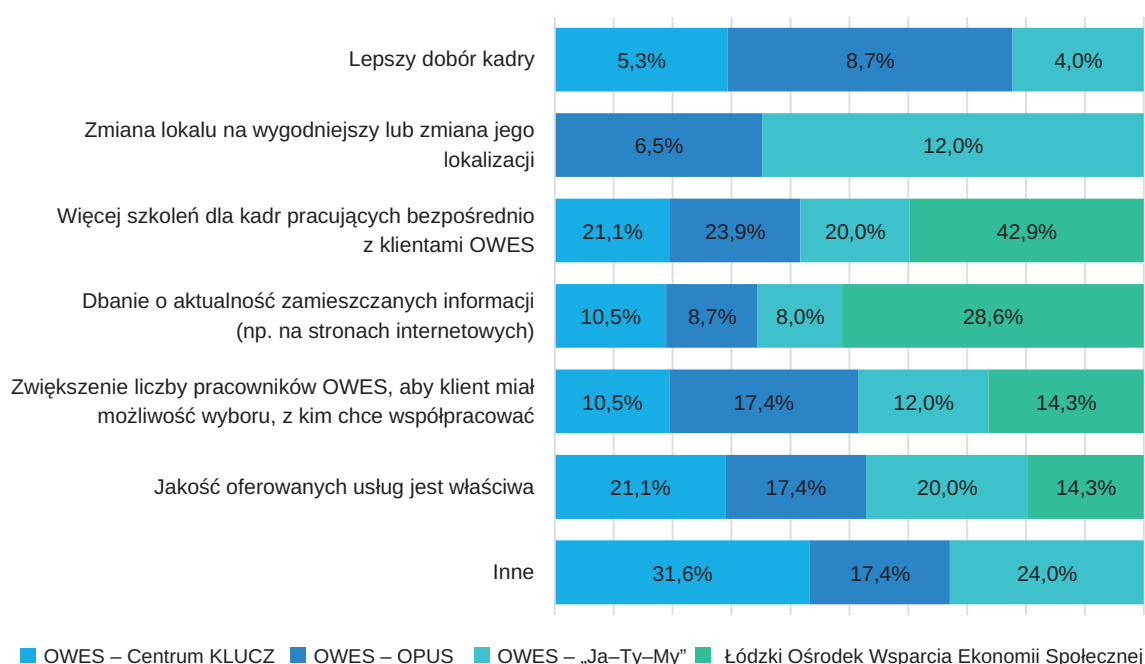
- doszkolenie członków organizacji, poszerzenie wiedzy, zdobycie know-how, podniesienie kompetencji pracowników;
- nawiązanie współpracy z innymi podmiotami;
- promocję własnej organizacji;
- zwiększenie liczby członków organizacji (RCPS 2019, s. 50).

Należy podkreślić, iż wszyscy klienci OWES Centrum KLUCZ przyznali, że pakiet oferowanych przez ten ośrodek usług w pełni zaspokaja ich potrzeby. Pogląd ten podziela także 90,2% klientów OWES – OPUS, 76% klientów OWES „Ja-Ty-My” i 60% klientów ŁOWES (20% nie ma zdania w tej kwestii).

Wsparcie OWES-ów ograniczone jest jednak pewnymi obiektywnymi uwarunkowaniami. Zgodnie z „Regionalnym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej w województwie łódzkim do roku 2020” do głównych przyczyn niewystarczającej sprawności systemu wsparcia ekonomii społecznej można zaliczyć:

- „projektowy charakter finansowania OWES,
- niewystarczające kompetencje kadry OWES,
- niewystarczający system monitorowania i ewaluacji OWES,
- niedostateczne powiązanie usług OWES z innymi usługami świadczonymi na poziomie lokalnym,
- niedostateczne uwzględnienie ekonomii społecznej w politykach regionalnych” (RCPS 2016, s. 29).

Projektowy charakter wsparcia powoduje ryzyko koncentracji działań ośrodków wsparcia ekonomii społecznej na tworzeniu kolejnych podmiotów ekonomii społecznej lub miejsc pracy, a nie na ich utrzymaniu i wzmacnianiu. Konieczność wydłużenia okresu wsparcia była także zauważona przez klientów łódzkich OWES-ów. „Postulowanymi działaniami usprawniającymi OWES jest konieczność zwiększenia liczby szkoleń dla pracowników OWES, zwiększenie liczby pracowników OWES oraz większa dbałość o aktualność zamieszczanych ogłoszeń. Badani wskazali na: konieczność wydłużenia okresu wsparcia” (RCPS 2019, s. 50). Szczegółowe wyniki badania przedstawiono na ryc. 2.



Ryc. 2. Działania na rzecz poprawy jakości usług świadczonych przez OWES-y

Źródło: RCPS 2019, s. 52.

Podsumowując, należy podkreślić, że OWES-y starają się przeciwdziałać wskazanym ograniczeniom między innymi poprzez dążenie do profesjonalizacji sektora. Poprawa sytuacji musi jednak opierać się na zmianach o charakterze systemowym, uwzględniającym opisane rekomendacje.

2. Rezultaty działań ośrodków wsparcia ekonomii społecznej generowane przez przedsiębiorstwa społeczne

Według ekonomistów o stanie aktywności gospodarczej i poziomie przedsiębiorczości świadczy liczba przedsiębiorstw gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON. Podejście ilościowe uznawane jest także za jedno z najważniejszych mierników rozwoju regionalnego¹⁰ (Karmowska 2011). Podkreśla się, że wybór zestawu mierników, czy też modelu rozwoju, zależy przede wszystkim od celu badań oraz dostępności danych.

W niniejszej pracy przedstawione zostaną dane dotyczące: liczby nowo utworzonych miejsc pracy, liczby bezrobotnych/niepełnosprawnych, którzy zostali zatrudnieni w przedsiębiorstwach społecznych. Wyróżnione wskaźniki są twardymi rezultatami opisywanych projektów, uwzględnianymi w ich ewaluacji¹¹. Należy tutaj podkreślić, iż projektodawcy projektów „OWES – wsparcie ekonomii społecznej”, „Łódzki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej”, „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Centrum KLUCZ”, „OWES – rozwój ekonomii społecznej” zobligowani są do ich uwzględnienia i monitorowania przez cały okres ich trwania. Twarde wskaźniki projektów uznawane są bowiem za najbardziej miarodajne i obiektywne¹². Dzięki nim prostsze jest stwierdzenie, czy dany projekt osiągnął efekt, czy też nie. Kwestią dyskusyjną jest jednak określenie, na ile pozwalają one rzetelnie ocenić skuteczność danej interwencji społecznej¹³. W ewaluacji projektów miękkich ważne bowiem jest ich jakościowe, a nie tylko ilościowe oddziaływanie.

Na terenie województwa łódzkiego dzięki działaniom ośrodków wsparcia ekonomii społecznej w latach 2016–2017¹⁴ powstało 30 nowych podmiotów ekonomii społecznej, tworząc 186 miejsc pracy¹⁵. Biorąc pod uwagę główny cel działania przedsiębiorstw społecznych, jakim jest reintegracja grup marginalizowanych, warto także przyrzeć się strukturze zatrudnionych (tabela 2).

Wszystkie osoby zatrudnione w nowo powstałych w ramach projektów OWES „Ja–Ty–My”, ŁOWES, OWES – INSPRO, OWES – OPUS przedsiębiorstwach społecznych posiadały status osoby bezrobotnej (w tym długotrwale bezrobotnej). Jedna trzecia z nich to osoby niepełnosprawne (66 osób). Pomimo zauważalnego mało istotnego udziału w zatrudnieniu czy produkcji regionu warto podkreślić dodatkowe korzyści tak skonstruowanego segmentu gospodarki.

Biorąc pod uwagę korzyści ekonomiczne, wielu badaczy dowodzi, że właśnie praca w przedsiębiorstwach społecznych może stać się alternatywą dla osób będących odbiorcami środków zaopatrzenia i opieki społecznej, z której korzystają osoby niepełnosprawne (Biernat 2008; Broniszewski

¹⁰ Literatura przedmiotu bogata jest w prace na temat teorii rozwoju regionalnego, jak też mierników rozwoju (Obrębałski 2006; Karmowska 2011). Mierniki rozwoju regionalnego są: „mieralne w jednostkach fizycznych, tj. zaludnienie, liczba pracujących, bezrobotnych, podmiotów gospodarczych itp.; przedstawione w ujęciu finansowym, tj. wynagrodzenia, wartość środków trwałych, wartości inwestycji itp.; niewyceniane, ale dające się zmierzyć, tj. odległość, poziom zanieczyszczenia itp.; niemierzalne, lecz identyfikowalne na tyle, że można w sposób jednoznaczny i obiektywny wyróżnić sytuacje lepsze i gorsze, tj. z punktu widzenia zdrowotności mieszkańców; niemierzalne i identyfikowalne na podstawie odczuć subiektywnych, tj. walory estetyczne i krajobrazowe” (Karmowska 2011, s. 86).

¹¹ Przy rozliczaniu projektów unijnych bardzo często uwzględnia się twarde wskaźniki projektów uznawane za najbardziej miarodajne i obiektywne.

¹² Planowanie ewaluacji, czyli między innymi określenie wskaźników, wybór metody, powinno zawsze odnosić się do konkretnego projektu. Można powiedzieć, iż to cel badań ewaluacyjnych wyznacza metodę, jaką stosuje się w danym przypadku. Więcej na temat ewaluacji w projektach miękkich zob. Świątek 2013.

¹³ Celem badań ewaluacyjnych jest „ocena (ewaluacje) wpływu podejmowanych działań interwencji społecznych [rozumiana jako – przyp. A.M.] [...] działanie podejmowane w określonym kontekście społecznym w celu osiągnięcia zakładanego celu” (Babbie 2006, s. 370).

¹⁴ Ewaluacji projektów z okresu 2018–2020 należy dokonać po zakończeniu ich realizacji.

¹⁵ Dzięki działaniom Stowarzyszenia Wsparcie Społeczne „Ja–Ty–My” powstało aż 14 nowych podmiotów ekonomii społecznej. Liczba utworzonych miejsc pracy wynosi 106. Dzięki działaniom INSPRO powstało 7 nowych podmiotów ekonomii społecznej. Liczba utworzonych miejsc pracy wynosi 37. Dzięki działaniom OPUS powstało aż 20 nowych podmiotów ekonomii społecznej. Liczba utworzonych miejsc pracy wynosi 43.

2016; Dudzik i Kucharski 2008; Brdulak i Florczak 2016; Sobczak 2016). Należy zatem przyjrzeć się danym statystycznym dotyczącym tej kwestii w regionie łódzkim.

Tab. 2. Struktura zatrudnionych w nowo powstałych przedsiębiorstwach społecznych

	„OWES – ośrodek wsparcia ekonomii społecznej”, OWES – Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „Ja-Ty-My”	„Łódzki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej”, ŁOWES	„Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Centrum KLUCZ” OWES – INSPRO	OWES – rozwój ekonomii społecznej OWES – OPUS	Suma
Liczba bezrobotnych, którzy uzyskali zatrudnienie	59	47	37	43	186
Liczba niepełnosprawnych wśród bezrobotnych, którzy uzyskali zatrudnienie	32	34	0	0	66

Źródło: dane stowarzyszenia „Ja-Ty-My”, INSPRO, OPUS.

Według danych Wojewódzkiego Urzędu Pracy we wrześniu 2017 roku w województwie łódzkim zarejestrowane były 76 554 osoby bezrobotne (w tym 43 238 osób to długotrwale bezrobotni). Aż 6 401 osób to niepełnosprawni – bezrobotni (WUP 2017). Analiza Regionalnego Centrum Pomocy Społecznej w Łodzi potwierdza natomiast, iż do głównych powodów udzielenia pomocy i wsparcia rodzinom w województwie łódzkim w latach 2011–2017 należały: ubóstwo (46%), długotrwała lub ciężka choroba (46% rodzin, którym przyznano świadczenie), bezrobocie (45,5%) i niepełnosprawność (39%) (RCPS 2018 s. 10).

W ogólnej kwocie świadczeń rodzinnych wypłaconych w 2017 r. – 4,0 mld zł, tj. 40,6% stanowiły świadczenia opiekuńcze skierowane do osób niepełnosprawnych. [...] Zasiłek pielęgnacyjny wypłacono średnio miesięcznie dla 912,4 tys. osób, tj. o 0,5% mniej niż w 2016 r. W strukturze zasiłków pielęgnacyjnych najwyższy udział – 74,4% stanowiły zasiłki wypłacane osobom niepełnosprawnym w wieku 16–74 lata (GUS 2018, s. 3).

Szczegółowe dane z 2017 roku pokazują, iż z usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w województwie łódzkim skorzystało łącznie blisko 7,2 tys. osób (ponad 1,7 mln świadczeń na łączną kwotę 29,8 mln zł), a zatem objęto nimi około 16% ogółu osób, którym udzielono świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej (RCPS 2018, s. 21).

Pomimo zaklasyfikowania województwa łódzkiego jako regionu o średnim stopniu zagrożenia wykluczeniem społecznym na tle reszty kraju (Sobczak 2012) warto podkreślić, iż jest to obszar mocno zubożały, na którym istnieje wiele problemów społecznych. W przypadku ustawowej granicy ubóstwa zagrożenie ubóstwem w roku 2015 r. w województwie łódzkim wyniosło 10,3%. Dla minimum egzystencji zagrożenie ubóstwem wyniosło wtedy 5,4%, a dla relatywnych granic ubóstwa – 12,3% (USŁ 2016). Wsparcia wymaga między innymi stolica województwa, na której terenie w związku z podjęciem trudu rewitalizacji zdiagnozowano aż 20 obszarów zdegradowanych (z których osiem podlega działaniom rewitalizacji Łodzi)¹⁶.

Jak dowodzi Michał Broniszewski, narzędziem do przeciwdziałania ubóstwu i bezrobociu ma być właśnie działanie przedsiębiorstw społecznych. „W chwili obecnej ES jest jednym z najsukcesyjniejszych sposobów walki z problemami społecznymi w oparciu o badania. ES ma kluczowe znaczenie dla obszarów zapaści społeczno-gospodarczej, w których wciąż aktualne i przenikające się problemy społeczne blokują rozwój i aktywność (Broniszewski 2018, s. 42).

Podkreślić należy, że sytuacja osób niepełnosprawnych na łódzkim rynku pracy jest niezwykle trudna. Wiele osób niepełnosprawnych nie podejmuje zatrudnienia. Udział osób niepełnosprawnych w ogólnej liczbie pracujących w przedsiębiorstwach województwa łódzkiego w 2013 roku wyniósł 4,3% (28,2 tys. osób) (USŁ 2014, s. 49). Wśród podmiotów umożliwiających pracę osobom

¹⁶ <http://centrumwiedzy.org>; <http://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/rewitalizacja/rewitalizacja-obszarowa-centrum-lodzi-projekty-1-8/> (dostęp: 17.10.2017).

niepełnosprawnym szczególnymi pracodawcami są zakłady pracy chronionej¹⁷ i właśnie zakłady aktywności zawodowej, będące podmiotami ekonomii społecznej. „Na terenie województwa łódzkiego w okresie 2008–2012 działał tylko jeden zakład aktywności zawodowej, w którym ponad 73% zatrudnionych to osoby niepełnosprawne. W 2013 r. powstały 2 kolejne i łącznie dały one zatrudnienie 81 osobom niepełnosprawnym” (tamże, s. 52).

Powyższe dane potwierdzają, że poprzez swoją działalność przedsiębiorstwa społeczne wpływają pozytywnie na rozwój ekonomii społecznej. Zatrudniając osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, w szczególności osoby niepełnosprawne, inicjują w regionie łódzkim proces włączający i integrujący (Hausner 2012). Te dodatkowe społeczne korzyści, oprócz jedynie ekonomicznych wskaźników ilościowych dotyczących dodatkowych miejsc pracy, w dłuższej perspektywie czasu mogą przynieść większą spójność społeczną. Zakłada się także, że przyczyni się to do „trwałego rozwoju lokalnego rynku pracy implikującego dobrobyt całej społeczności” (RCPS 2019, s. 58).

Kluczowe znaczenie w generowaniu korzyści dla regionu ma trwałość istnienia przedsiębiorstw społecznych. Kwestię tę badał w latach 2010–2013 Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu systemowego „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej”. Już wtedy zauważono ogólną tendencję dotyczącą funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych w Polsce, objawiającą się stosunkowo krótkim czasem ich istnienia (Bogacz-Wojtanowska i in. 2014). Ze względu na rozwój regionu aspekt ten wymaga szczególnego zainteresowania. Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi podaje, iż w województwie łódzkim 44% miejsc pracy w funkcjonujących przedsiębiorstwach społecznych istnieje co najmniej 30 miesięcy (tab. 3). Wynik ten można uznać za zadowalający, biorąc pod uwagę odsetek w innych województwach. Najlepszy rezultat pod tym względem uzyskało województwo małopolskie (85%), a najgorszy – lubelskie (15%).

Tab. 3. Liczba i długość istnienia miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych w 2017 r.

	Liczba miejsc pracy utworzonych w przedsiębiorstwach społecznych	Liczba miejsc pracy istniejących co najmniej 30 mies., utworzonych w PS
Śląskie	1 784	49%
Wielkopolskie	1 500	33%
Podkarpackie	1 079	33%
Mazowieckie	687	40%
Małopolskie	600	85%
Pomorskie	500	25%
Podlaskie	473	30%
Łódzkie	469	44%
Warmińsko-mazurskie	400	22%
Kujawsko-pomorskie	360	30%
Lubelskie	302	15%
Lubuskie	180	60%
Opolskie	168	60%
Zachodniopomorskie	160	75%
Dolnośląskie	110	50%
Świętokrzyskie	25	26%

Źródło: RCPS 2017.

W projektach realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014–2020 przedsiębiorstwa społeczne zobowiązane są do nieprzerwanego utrzymania oferowanych miejsc pracy przez 12 miesięcy. Regulaminy projektów zakładają, iż

¹⁷ Na terenie województwa pierwszy typ działalności, według stanu na koniec 2013 r., prowadziło 108 podmiotów, które zatrudniały 15,2 tys. osób niepełnosprawnych.

osoby rezygnujące z pracy w nowo powstałych podmiotach ekonomii społecznej muszą niezwłocznie zostać zastąpione innymi pracownikami spełniającymi warunek bycia osobą zagrożoną wykluczeniem społecznym. O ich spełnieniu decyduje psycholog zatrudniony w ww. projektach, który poprzez wywiad z kandydatem do pracy w przedsiębiorstwie społecznym określa jego kompetencje społeczne i projektuje indywidualny plan działania dla kandydata. Pomoc psychologa jest bardzo ważna we wstępnym etapie przekształcania się podmiotu ekonomii społecznej w przedsiębiorstwo społeczne ze względu na częstotliwość problemów związanych z komunikacją interpersonalną i brakiem doświadczenia pracodawców (przedsiębiorstw społecznych) w pracy z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym. Indywidualni doradcy PS mają za zadanie pomóc w rekrutacji nowego pracownika, a także na bieżąco analizować sytuację gospodarczą i kulturę organizacyjną panującą w przedsiębiorstwach społecznych.

Badania CATI przeprowadzone z koordynatorami projektów „OWES – wsparcie ekonomii społecznej”, „Łódzki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej”, „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Centrum KLUCZ”, „OWES – rozwój ekonomii społecznej” potwierdzają duże nadzieje związane z ich realizacją: *Wszystkie powstałe PS mają szanse przetrwać – ze względu na dobre pomysły na biznes oparte o solidną analizę rynkową i wsparcie specjalistów OWES, ze względu na zaangażowanie i motywację założycieli, ze względu na możliwe dalsze wsparcie OWES* (wywiad z koordynatorem OWES-2).

Analizując potencjalny wpływ działań OWES-ów na rozwój regionu, należy zwrócić uwagę na konieczność ich ewaluacji po okresie dłuższym niż 12 miesięcy od ich założenia. Uwzględniony przez RCPS wskaźnik długości trwania PS (ponad 30 miesięcy) może w sposób rzetelny ukazać mocne i słabe strony złożonych na etapie konkursu biznesplanów. Oczywistym zagrożeniem jest wykorzystanie dotacji jedynie jako łatwego zarobku dla pracodawców, którzy nie uwzględniają prawdziwych celów działania tych podmiotów ekonomii społecznej. Duże znaczenie ma także postawa samych zatrudnionych w przedsiębiorstwach społecznych. Dla wielu osób, które podjęły pracę, sama rutyna obowiązków, dostosowanie się do kultury organizacyjnej przedsiębiorstwa stają się przeszkodą w kontynuacji aktywności zawodowej. Są tacy, których cechy osobowościowe stoją na drodze do reintegracji zawodowej i społecznej.

Istotne z punktu widzenia trwania i rozwoju ekonomii społecznej w regionie jest uświadomienie sobie głównych przeszkód i barier rozwojowych. Same podmioty zaliczają do nich następujące czynniki:

- brak elastycznych form zatrudnienia w PES i PS wspieranych przez OWES (konieczność finansowania pełnych etatów, brak okresów próbnych, brak możliwości zwolnienia pracowników);
- zmienność przepisów;
- brak koordynacji i spójności działań na szczeblu centralnym (ministerialnym);
- brak uwzględniania lokalnych specyfik przy tworzeniu ogólnych wytycznych;
- stosunkowo wąska grupa beneficjentów ostatecznych;
- nadmierne obciążenie obowiązkami biurokratycznymi;
- brak ciągłości w finansowaniu projektów OWES;
- dublujące się działania certyfikujące produkty i usługi na poziomie ministerialnym i regionalnym, promujące zakupy prospołeczne;
- brak możliwości zatrudnienia wykwalifikowanej kadry menadżerskiej w PS i PES ze względów finansowych, co w rezultacie determinuje zakres usług, jakie te podmioty mogą świadczyć (głównie usługi opiekuńcze, „sprząające”, cateringowe) (RCPS 2019, s. 32–33).

Oferowane przez OWES-y wsparcie nie jest w pełni wystarczające, by można rozwiązać niniejsze kwestie. Konieczne są działania centralne uwzględniające regionalne potrzeby.

3. W służbie rozwoju regionu

Podstawę do wyznaczania regionu w wielu przypadkach pełni hierarchia obszarów rynkowych czy też przestrzennie współzależnego lub „węzłowego” rynku pracy. Najbardziej popularna definicja stosowana przez Biuro Analiz Ekonomicznych Departamentu Handlu Stanów Zjednoczonych

jest koncepcja „funkcjonalnego obszaru gospodarczego” Karla Foka. Jest ona oparta na założeniu, że dominacja węzła centralnego nad otaczającymi go peryferiami wynika z przestrzennej zależności pracowników od sąsiadujących z nim ośrodków zatrudnienia. W obliczu postępów w komunikacji i technologii transportowej granice regionów stają się jednak trudniejsze do zdefiniowania i mogą nie odzwierciedlać zależności przestrzennych pomiędzy ośrodkami pracy i zatrudnienia. Harry W. Richardson wyróżnił natomiast tzw. regiony planowania, które odpowiadają jednostkom kontroli politycznej lub administracyjnej (Richardson 1979, cyt. za: Dawkins 2003, s. 133–134). W artykule za region przyjęto obszar czterech subregionów województwa łódzkiego jako przestrzeni zapisanego w dokumentach projektowych oddziaływania opisanych ośrodków wsparcia ekonomicznej.

Rozwój regionu to pojęcie definiowane na wiele sposobów¹⁸. Większość wczesnych teorii regionalnego wzrostu gospodarczego była przestrzennym rozszerzeniem neoklasycznych teorii ekonomicznych dotyczących handlu międzynarodowego i krajowego wzrostu gospodarczego (tamże, s. 135). Koncepcje rozwoju podzielić można na dwie podstawowe grupy: teorie nurtu neoklasycznego i teorie nurtu neokeynesowskiego.

Należy także zwrócić uwagę na teorie rozwoju mówiące o pochodzeniu czynników, na bazie których może on następować (teoria rozwoju endogennego i egzogenego), oraz integrującą wagę czynników wewnętrznych i zewnętrznych teorię rozwoju neoendogenego. Rozwój egzogeny to rozwój oparty o czynniki zewnętrzne, np. wiedzę ekspercką, wsparcie finansowe, merytoryczne i organizacyjne pochodzące z zewnątrz danej społeczności lokalnej. Rozwój endogeny, jak sugeruje sama nazwa, to taki, który bazuje na zasobach i potencjale społeczności lokalnej (Bohdziewicz-Lulewicz i Sutula 2012, s. 52).

W teorii neoendogennej zwraca się uwagę na łączenie czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Literatura przedmiotu potwierdza, że ze względu na procesualność rozwoju regionalnego o efektach zmian zainicjowanych w społecznościach lokalnych, regionach czy innych podmiotach można wnioskować dopiero w dłuższej perspektywie czasu. W wielu przypadkach pojęcia rozwój regionalny i rozwój lokalny są ze sobą mylone lub zastępowane celowo. Rozwój lokalny odnosi się jednak do mniejszego obszaru (np. gmina, miasto) niż rozwój regionalny.

Ze względu na główny temat pracy warto posłużyć się następującą definicją: rozwój regionalny to „trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej” (Kudłacz 1999, s. 15). Podkreśla ona, że celem rozwoju regionalnego ma być przede wszystkim poprawa jakości życia u wszystkich osób zamieszkujących dany teren. Obecnie uważa się, iż aby osiągnąć rozwój gospodarczy i społeczny, należy uwzględnić potrzeby mieszkańców, dając im prawo wypowiedzania się i współdecydowania (Parysek 1995, s. 37).

Tab. 4. Analizowane sfery rozwój regionu

Sfera gospodarcza	Sfera społeczna	Sfera ekologiczna	Sfera przestrzenna	Sfera techniczna/ technologiczna
Rozwijanie indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości	Aktywność lokalnych społeczności oraz lokalnych instytucji	Rozwój zrównoważony	Zagospodarowanie przestrzenne, kompozycja, ład przestrzenny, dostępność przestrzenna	Pełniejsze, racjonalniejsze wykorzystanie czynników i zasobów regionu
Wykorzystanie zasobów surowców, siły roboczej, krajobrazu	Kształtowanie i wzmacnianie świadomości regionalnej	Przemiany w systemie gospodarczym i społecznym w stronę eksploatacji zasobów odnawialnych	Kompozycja, ład przestrzenny, konflikty w przestrzeni	Unowocześnianie i doskonalenie infrastruktury technicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kuchmacz 2016; Głuszczyk 2011.

Rozwój regionalny w najszerszym znaczeniu rozumiany jest jako rozwój w sferze gospodarczej/ekonomicznej, w sferze społecznej, w sferze ekologicznej i przestrzennej oraz

¹⁸ Na temat niejasności tego pojęcia piszą między innymi: Dawkins 2003; Głuszczyk 2011.

w sferze technicznej/technologicznej. Sfery te wzajemnie się przenikają i inicjują zmiany w kolejnym obszarze (Kuchmacz 2016; Głuszczyk 2011).

W zakres dwóch pierwszych sfer rozwoju regionalnego – sfery gospodarczej i społecznej – wpisują się działania przedsiębiorstw społecznych, czyli podmiotów wspomaganych przez ośrodki wsparcia ekonomii społecznej. Biorąc pod uwagę aspekt gospodarczy, należy potraktować je jako podmioty gospodarki wolnorynkowej, wytwarzające określone dobra i usługi. Jak pisze Broniszewski:

PES mają pozytywny wpływ na siłę lokalnych gospodarek, na ich rynki pracy, czy działalność inwestycyjną i badawczo-rozwojową (B+R), a także mają istotny wpływ na sytuację budżetową samorządów. Po pierwsze, w zależności od rodzaju prowadzonej działalności społecznej płacą one w różnej proporcji szereg podatków zasilających lokalne budżety, tworząc miejsca pracy. Przedsiębiorstwa społeczne są największymi inwestorami w naszym kraju, a to oznacza, że często są kluczowym ogniwem decydującym o rozwoju gospodarczym poszczególnych regionów. PES realizują odpowiedzialność społeczną (Broniszewski 2018, s. 47).

Przedsiębiorstwa społeczne generują także popyt rynkowy wśród osób w nich zatrudnionych. Poszerzają rynek dzięki włączeniu do uczestnictwa w nim osób dotychczas wykluczonych. Dzięki temu przyczyniają się do pobudzenia koniunktury gospodarczej regionu, zwiększenia wpływów podatkowych i zmniejszenia wydatków socjalnych (Dudzik i Kucharski 2008; Brdulak i Florczak 2016; Sobczak 2016).

W aspekcie gospodarczym duże znaczenie ma także budowanie partnerstw lokalnych (Hausner 2012). Jak twierdzi Maciej Frączek, „bardzo ważnym elementem polityki rynku pracy w Polsce jest idea dialogu społecznego i współpracy z partnerami społecznymi” (Frączek 2007, s. 43). Partnerstwa nawiązywane przez ośrodki wsparcia ekonomii społecznej poprzez zwrócenie uwagi na istniejące problemy społeczne, utrudnienia rozwoju przedsiębiorczości, a przede wszystkim poprzez szukanie rozwiązań w tym obszarze tworzą sprzyjające podłoże do rozwoju ekonomii społecznej w regionie. Ich wagę dostrzega także koordynator OWES-u:

Dla uruchomienia procesu rozwoju na poziomie regionalnym potrzebne są różne rodzaje kapitału – produkcyjny, finansowy, ekologiczny, ludzki i społeczny. Jest to taki proces, jest on silnie uzależniony od regionalnych więzi społecznych i sieci koordynacji działań, determinowanych przez: wzajemność, współzależność, współdziałanie i władzę (samorząd). Fundamentem efektywnych regionalnych sieci koordynacji jest przede wszystkim zaufanie i otwartość na partnerstwo. OWES poprzez wspieranie istniejących podmiotów ekonomii społecznej (PES), procesu powstawania nowych PES oraz wspieranie współpracy pomiędzy nimi z otoczeniem PES (w tym w szczególności z samorządem) wspomaga rozwój regionu poprzez wzmacnianie działań nakierowanych na zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności, na tworzenie lokalnych systemów usług społecznych, rozwój przedsiębiorczości oraz kooperatywizmu, w tym różnorodność form zinstytucjonalizowanego partnerstwa. Silne i zintegrowane społeczności, samodzielnie diagnozujące problemy oraz sposoby ich rozwiązania stanowią podstawę rozwoju całego regionu. Ważnym aspektem działalności OWES jest ekonomizacja PES, dzięki której pobudzana jest dystrybucja dóbr oraz rozwijany jest kapitał (wywiad z koordynatorem OWES-1).

W tym miejscu warto również wspomnieć o oferowanych przez ośrodki wsparcia ekonomii społecznej bezpłatnych szkoleniach i doradztwie na rzecz przedsiębiorstw społecznych. Zgodnie z teorią neoendogenną rozwoju regionalnego „wiedza ekspercka ma być uzupełnieniem, klamrą spinającą operacyjnie powyższe zasoby i służyć do wypracowania użytecznych rozwiązań lokalnych problemów, łącznie z informacją i sposobem pozyskania funduszy na ich realizację” (Bohdziewicz-Lulewicz i Sutula 2012, s. 54).

Przedsiębiorstwa społeczne wykorzystują zasoby danego terytorium zarówno w aspekcie materialnym, jak też społecznym. Działanie to polega na uwzględnieniu nie tylko potencjału gospodarczego regionu (lokalizacji, jakości środowiska), ale przede wszystkim na wykorzystaniu istniejącego na danym terenie potencjału ludzkiego. Jak puentuje koordynator ośrodka wsparcia ekonomii społecznej: *Istnienie przedsiębiorstw społecznych ma pozytywny wpływ na rozwój regionu, ponieważ: uczy łączenia idei społecznych z przedsiębiorczością, pokazuje, że warto wspierać lokalnie, jest szansą dla tych, którzy mają w życiu z różnych powodów trudniej* (wywiad z koordynatorem OWES-2).

Struktura zatrudnienia w przedsiębiorstwach społecznych potwierdza włączenie osób zagrożonych marginalizacją, do tej pory pomijanych w gospodarce rynkowej. W szczególności warto tu podkreślić kwestię osób niepełnosprawnych jako tych, którzy włączeni są nie tylko do rynku pracy, lecz także do wspólnoty. Jak tłumaczy koordynator OWES-u:

Istnienie przedsiębiorstw społecznych wpływa na rozwój regionu z uwagi na swój wyjątkowy charakter łączący prowadzenie działalności gospodarczej z działalnością społeczną. PS wspierają gospodarkę przy jednoczesnym zorientowaniu na użyteczność społeczną, a wypracowana nadwyżka służy realizacji celów społecznych. Tworzenie przez PS nowych miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym stanowi istotną alternatywę dla tradycyjnych i nie zawsze skutecznych programów aktywizacji zawodowej skierowanych do osób będących w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (wywiad z koordynatorem OWES-3).

Przedsiębiorstwa społeczne poprzez swoje działania dążą zatem do zmian w mentalności poprzez wzbudzanie i pielęgnowanie aktywnych postaw społecznych. Ich funkcjonowanie przyczynia się do wzmacniania ekonomii solidarnej, „której podstawowym celem jest aktywizacja zawodowa i integracja społeczna, w tym reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych” (MRPiPS 2019). Przedsiębiorstwa społeczne nie tylko aktywizują osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, lecz przede wszystkim dążą do ich integracji z otoczeniem. Działania te opierają się na budowaniu i wzmacnianiu więzi społecznych. Wszystko to powoduje wzrost kapitału społecznego. Opisane działania w sferze społecznej i gospodarczej wpisują się w model rozwoju lokalnego definiowanego jako proces tworzenia nowych wartości (Blakely 1994, cyt. za: Brol 1996). Tylko dzięki tym elementom nowe miejsca pracy zyskają społeczny wymiar przekładający się na rozwój danego obszaru.

Podsumowując omawiane wątki, należy podkreślić, że zagadnienie wpływu ekonomii społecznej na rozwój regionu jest coraz śmielej podejmowane przez badaczy. Jak piszą Marta Bohdziewicz-Lulewicz i Joanna Sutula, ekonomia społeczna odgrywa tu rolę uzupełniającą/komplementarną w stosunku do rynku i państwa. Komplementarność

[...] zakłada proces elastycznego dopasowywania się do rzeczywistości uwarunkowanej, zarówno w skali makro (ustrojem państwa, koniunkturą gospodarczą), jak i mikro (specyficznymi, formalnymi i nieformalnymi strukturami lokalnymi). Powoduje to: elastyczne reagowanie/dopasowywanie się do potrzeb grup społecznych, środowisk czy konkretnych ludzi, różnorodność inicjatyw, spontaniczność i oddolność, innowacyjność, nieszablonowość (Bohdziewicz-Lulewicz i Sutula 2012, s. 52).

Podejmowana przez badaczy analiza funkcji, jakie pełnią przedsiębiorstwa społeczne, stanowi natomiast podstawę poglądu o ich pozytywnej roli w rozwoju regionu (Dudzik i Kucharski 2008; Brdulak i Florczak 2016; Sobczak 2016). Do najważniejszych funkcji można zaliczyć te przedstawiane przez Piotra Sałustowicza (2007, s. 10), ujmujące ekonomię społeczną w czterech obszarach oddziaływania:

1. Ekonomia społeczna jako „jobmachine” – jest spojrzeniem z perspektywy polityki zatrudnienia i rynku pracy – od ekonomii społecznej oczekuje się nowych miejsc pracy, szczególnie adresowanych do ludzi zmarginalizowanych lub którym grozi społeczna marginalizacja, oczekuje się również usług w zakresie zawodowego szkolenia i umożliwienia transferu na tzw. pierwszy rynek pracy;
2. Ekonomia społeczna jako kompensacja „zawodności rynku i państwa socjalnego” – jest to spojrzenie głównie z perspektywy polityki społecznej, która jest odpowiedzialna za dostarczanie usług socjalnych dla jednostek i zbiorowości czy wspólnot lokalnych, zwłaszcza tam, gdzie sektor prywatny czy publiczny nie są w stanie zaspokoić rosnących potrzeb społecznych;
3. Ekonomia społeczna jako „producent” kapitału społecznego – jest to przede wszystkim perspektywa polityki integracji społecznej/spójności, ale również dla etnicznego czy emancypacyjnego spojrzenia na ekonomię społeczną – zadaniem ekonomii społecznej jest „pomnażanie” kapitału społecznego;
4. Ekonomia społeczna jako „szkoła demokratyzacji” – z perspektywy procesu demokratyzacji oczekuje się od ekonomii społecznej wciągania jednostek i grup społecznych w proces politycznych decyzji.

Dla pełniejszego obrazu znaczenia ekonomii społecznej dla rozwoju regionalnego należy dodać uwzględnione przez Bohdziewicz-Lulewicz i Sutulę funkcje, jakie ona pełni:

1. Funkcja pobudzania zrównoważonego rozwoju lokalnego bazującego na zasobach lokalnych, potencjale miejsca i ludzi, tj. lokalnych przewagach konkurencyjnych, takich jak np. walory przyrodnicze, krajoznawcze oraz dziedzictwo kulturowe [...].
2. Funkcja pobudzania postaw przedsiębiorczych, mobilizowania i rozwoju kompetencji związanych z funkcjonowaniem na konkurencyjnym rynku pracy. Funkcja ta dotyczy zarówno pracowników organizacji i zmian w kulturze organizacyjnej podmiotów (np. organizacji pozarządowych wkraczających na drogę samofinansowania działalności poprzez działalność ekonomiczną, w przeciwieństwie do bazowania na dotacjach, grantach, darowiznach), jak i poszczególnych osób – pracowników/udziałowców/członków przedsiębiorstw społecznych, którzy poprzez współodpowiedzialność za finansowe powodzenie przedsiębiorstwa są niejako zmuszeni do rozwoju kompetencji przedsiębiorczych (Bohdziewicz-Lulewicz, Sutula 2012, s. 59).

Wraz z rozwojem ekonomii społecznej rośnie potrzeba określenia faktycznego stanu realizacji tych funkcji oraz jej wpływu na rozwój regionu. Trudność w określeniu potencjalnych efektów działań omawianych ośrodków wsparcia ekonomii społecznej poprzez wspomaganie przedsiębiorstw społecznych ujęto w tabeli 5.

Tab. 5. Efekty działań ośrodków wsparcia ekonomii społecznej poprzez wspomaganie przedsiębiorstw społecznych

Wersja optymistyczna	Wersja pesymistyczna
Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem	Krótkotrwała aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem
Aktywizacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych	Krótkotrwała aktywizacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych
Aktywizacja zawodowa i społeczna starszych mieszkańców	Krótkotrwała aktywizacja zawodowa i społeczna starszych mieszkańców
Reintegracja społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym	Pozorna integracja
▪ z pracodawcą ▪ z pracownikami	▪ pracodawcy nie potrafią porozumieć się z pracownikami obciążonymi wykluczeniem społecznym; ▪ współpracownicy nie potrafią porozumieć się z pracownikami obciążonymi wykluczeniem społecznym; ▪ osoby zagrożone wykluczeniem społecznym nie potrafią / nie chcą dostosować się do zasad i warunków pracy w PS
Wzrost poczucia wartości osób przynależących do PS	Krótkotrwały wzrost poczucia wartości osób przynależących do PS
Przeciwdziałanie uzależnieniu od pomocy społecznej	Powrót do korzystania ze środków zaopatrzenia i opieki społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów z koordynatorami OWES-ów.

Realizacja rezultatów miękkich projektów „OWES – wsparcie ekonomii społecznej”, „Łódzki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej”, „Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej Centrum KLUCZ”, „OWES – rozwój ekonomii społecznej” według wywiadów z koordynatorami OWES-ów opiera się na realizacji dwóch scenariuszy: scenariusza rozwojowego lub stagnacyjnego. Scenariusz stagnacyjny zakłada, że nieliczne nowo utworzone przedsiębiorstwa społeczne posiadają zdolność do osiągnięcia założonych celów społecznych i ekonomicznych. W wielu przypadkach brakuje bowiem dobrego zarządzania przedsiębiorstwem.

Wsparcie indywidualnego doradcy przedsiębiorstwa społecznego na etapie jego tworzenia się jest niewystarczające, doradztwo specjalistyczne też nie zapełnia istotnego braku, jakim jest brak menedżera finansowego przedsiębiorstwa społecznego. W wielu przypadkach brak biznesowej praktyki lub wsparcia biznesowego praktyka działa na niekorzyść PS. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku zakłada tworzenie studiów menedżerskich oraz MBA w zakresie zarządzania PS obejmując[ych] zagadnienia z zakresu mechanizmów funkcjonowania sektora ekonomii społecznej i solidarnej w Polsce i na świecie, kształtujący[ch] umiejętności menedżerskie. Nacisk kładzie się na udział w studiach podyplomowych z zakresu zarządzania i marketingu oraz na współpracę w praktyce z sektorem biznesowym (mentoring lub coaching).

Czas pokaże, czy to będzie wystarczające w kontekście rozwoju ekonomii społecznej w Polsce (wywiad z koordynatorem OWES-1).

Scenariusz rozwojowy polega natomiast na kompleksowym wykorzystaniu zasobów lokalnych¹⁹. Uwzględnienie potencjału osób zagrożonych wykluczeniem społecznym może skutkować w dalszej perspektywie zwiększeniem poziomu kapitału społecznego przez te osoby, intensywnością sieci społecznych, wzmocnieniem więzi społecznych i w konsekwencji może przyczynić się do rozwoju regionalnego. Opowiedzenie się za jednym z scenariuszy i odpowiedź na pytanie problemowe zawarte w artykule wymagają przeprowadzenia dodatkowych analiz.

4. Zakończenie

Niezbędnym warunkiem rozwoju ekonomii społecznej jest stabilny system wsparcia podmiotów ekonomii społecznej, który świadczy usługi wysokiej jakości. W Polsce zadania te wypełniają ośrodki wsparcia ekonomii społecznej. To dzięki ich działaniom szkoleniowym, doradczo-konsultacyjnym powstają przedsiębiorstwa społeczne. Ich pozytywna rola w rozwoju regionu potwierdzona jest poprzez twarde rezultaty realizacji projektów. Należy zauważyć, że właśnie zakłady aktywności zawodowej jako przedsiębiorstwa społeczne są jednymi z niewielu miejsc, gdzie osoby niepełnosprawne w regionie łódzkim mogą znaleźć pracę. W 2017 roku w województwie łódzkim działało 30 przedsiębiorstw społecznych, a w 2021 roku ich liczba wynosi już 77²⁰. Daje to podwaliny pod budowanie rozwoju społecznego regionu w zakresie reintegracji społecznej grup marginalizowanych ze społecznością lokalną.

Przedstawione wyniki badań prezentują pozytywną rolę działań łódzkich OWES-ów. Dotyczy to nie tylko opinii osób odpowiedzialnych za realizację tego typu wsparcia – koordynatorów OWES-ów, ale przede wszystkim ich klientów. To oni potwierdzają kompleksowość usług przez nich oferowanych. Działania ośrodków wsparcia ekonomii społecznej w ich opinii przyczyniają się także do rozwiązywania problemów organizacji.

Oferowana przez OWES-y pomoc nie może jednak koncentrować się tylko na tworzeniu nowych miejsc pracy w podmiotach ekonomii społecznej, powinna także polegać na aktywnym wspieraniu już funkcjonujących podmiotów. Szansą i wyzwaniem, przed jakim stają, jest przede wszystkim zwiększenie nakładów zarówno finansowych, jak też ludzkich na profesjonalizację swoich usług. Bez wykwalifikowanej kadry podejmowane działania będą miały charakter pozorny.

Dla wzmocnienia ekonomii społecznej konieczne są także działania o charakterze systemowym. Przede wszystkim należy uwzględnić powiązanie usług OWES-ów z innymi usługami świadczonymi na poziomie lokalnym oraz podkreślić pozytywną rolę ekonomii społecznej w politykach regionalnych. Podwaliny pod takie działania daje między innymi Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku.

Z perspektywy sektora ekonomii społecznej i solidarnej osoby zagrożone wykluczeniem społecznym są w centrum zainteresowania, zarówno jako pracownicy odzyskujący samodzielność ekonomiczną i podmiotowość w zakresie kształtowania swojej sytuacji zawodowej, a także jako osoby wymagające szczególnego, zindywidualizowanego wsparcia w odbudowaniu zdolności do pełnego uczestnictwa w aktywności zawodowej i społecznej [...]. Wśród nich wyróżnić można osoby, w stosunku do których działania podejmowane dotychczas są mało skuteczne, a także wymagające bardziej kompleksowego podejścia, nie tylko w zakresie aktywizacji zawodowej, ale również reintegracji społecznej. W związku z tym konieczne jest dostosowanie instrumentów aktywnej polityki społecznej i zatrudnienia do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy (MRPiPS 2019, s. 17–18).

Taką szansę dają wspieranie przez OWES-y przedsiębiorstwa społeczne, które poprzez swoje działania dążą do zwiększenia integracji jednostek i odpowiedzialności społecznej na poziomie lokalnym (Hausner i Laurisz 2008).

¹⁹ Na rolę sieci społecznych jako kluczowego elementu zasobów lokalnych zwraca uwagę między innymi Barbara Lewenstein (2006).

²⁰ Na podstawie: Baza przedsiębiorstw społecznych, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2114,baza-przedsiębiorstw-spoecznych/resource/29619/table> (dostęp: 22.04.2021).

Konkludując uwagi dotyczące potencjalnego wpływu działań ośrodków wsparcia ekonomii społecznej na rozwój regionu łódzkiego, należy podkreślić konieczność uwzględnienia dłuższej perspektywy czasowej i szerszego wachlarza przeprowadzonych analiz. Badanie powinno uwzględnić wywiady z klientami OWES-ów i z całym otoczeniem społecznym ich działań. Efekt tych prac może przyczynić się do wypracowania „dobrych praktyk” wzmacniających ekonomię społeczną.

Literatura

- Babbie E., 2006, *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Biernat A., 2008, „Beneficjenci przedsiębiorstw ekonomii społecznej”, w: M. Gumkowska (red.), *Przedsiębiorstwo ekonomii społecznej w środowisku lokalnym*, Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Blakely E.J., 1994, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Thousand Oaks – London – New Delhi: SAGE Publications.
- Bogacz-Wojtanowska E., Przybysz I., Lendzion M., 2014, *Sukces i trwałość ekonomii społecznej w warunkach polskich*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Bohdziewicz-Lulewicz M., Sutula J., 2012, „Ekonomia społeczna jako instrument rozwoju regionu oraz społeczności lokalnych”, *Ekonomia Społeczna*, nr 2, s. 51–63.
- Brdulak J., Florczak E., 2016, *Uwarunkowania działalności przedsiębiorstw społecznych w Polsce*, Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Brol R., 1996, „Praktyka planowania strategicznego w skali lokalnej – studium przypadków”, w: M. Obrębalski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego, s. 120–134.
- Broniszewski M., 2016, „Rozwój podmiotów ekonomii społecznej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem regionu opolskiego – uwarunkowania instytucjonalnoorganizacyjne”, *Ekonomia Społeczna*, nr 2, s. 38–47.
- Broniszewski M., 2018, „Podmioty ekonomii społecznej jako czynnik wspomagający rozwój społeczno-gospodarczy województwa opolskiego – wyzwanie dla wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych”, *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Seria: Organizacja i Zarządzanie*, z. 131, s. 39–50.
- Dawkins C., 2003, „Regional development theory: conceptual foundations, classic works, and recent developments”, *Journal of Planning Literature*, t. 18, nr 2, s. 131–172.
- Defourny J., 2005, „Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie: koncepcja i rzeczywistość”, w: *Ekonomia społeczna: II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej – Materiały*, Kraków – Warszawa: Ministerstwo Polityki Społecznej.
- Dudzik K., Kucharski T., 2008, „Przedsiębiorstwa społeczne. Dobre praktyki”, w: J. Hausner (red.), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, s. 35–74.
- Frączek M., 2007, „Regionalny System Monitorowania Rynku Pracy i Wykluczenia Społecznego w Małopolsce – podstawowe założenia projektu oraz możliwości jego wykorzystania przez podmioty ekonomii społecznej”, *Ekonomia Społeczna*, nr 1, s. 42–47.
- Głuszczuk D., 2011, „Istota rozwoju regionalnego i jego determinanty”, *Ekonomia*, t. 17, nr 5, s. 68–80.
- GUS, 2018, *Świadczenia na rzecz rodziny w 2017 roku*, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Hausner J., 2012, „Ekonomia społeczna a państwo”, w: M. Frączka, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, Kraków: MSAP, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, s. 111–123.
- Hausner J., Laurisz N., 2008, „Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Przedsiębiorstwo społeczne. Konceptualizacja”, w: J. Hausner (red.), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, s. 9–34.
- Karmowska G., 2011, „Badanie i pomiar rozwoju regionalnego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego”, *Roczniki Nauk Rolniczych*, t. 98, z. 2, s. 85–93.
- Kołacz P., Wielgus P., 2015, *Przepis na rewitalizację*, Bydgoszcz: Fundacja dla Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego.
- Kuchmacz B., 2016, *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju lokalnego*, Warszawa: CeDeWu.
- Kudłacz T., 1999, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kurleto M.H., 2016, *Model przedsiębiorstwa społecznego*, Warszawa: Difin SA.
- Lewenstein B., 2006, „Nowe paradygmaty rozwoju układów lokalnych”, w: J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Różnorodność miejsc i czasu*, Warszawa: IFiS PAN, s. 221–245.

- MRPiPS, 2019, *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej*, Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA_SPOLECZNA/KPRES.pdf (dostęp: 22.10.2019).
- Obrębalski M., 2006, „Mierniki rozwoju regionalnego”, w: D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław: Wydawnictwo AE we Wrocławiu, s. 26–35.
- Parysek J., 1995, Rola samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym, w: J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 37.
- RCPS, 2016, *Regionalny Program Rozwoju Ekonomii Społecznej w województwie łódzkim do roku 2020*, Łódź: Regionalne Centrum Pomocy Społecznej w Łodzi.
- RCPS, 2017, *Spotkanie mające na celu rozwój współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i innymi podmiotami lokalnymi, w szczególności podmiotami ekonomii społecznej*, Łódź: Regionalne Centrum Pomocy Społecznej w Łodzi.
- RCPS, 2018, *Dostępność usług społecznych świadczonych w formie zdeinstytucjonalizowanej w województwie łódzkim*, Łódź: Regionalne Centrum Pomocy Społecznej w Łodzi.
- RCPS, 2019, *Raport o stanie ekonomii społecznej w województwie łódzkim za rok 2018*, Łódź: Regionalne Centrum Pomocy Społecznej w Łodzi.
- Richardson H.W., 1979, „Aggregate efficiency and interregional equity”, w: H. Folmer, J. Oosterhaven (red.), *Spatial Inequalities and Regional Development*, Boston: Martinus Nijhoff.
- ROPS, 2015, *Wojewódzki Program Pomocy i Integracji Społecznej na lata 2016–2025*, Opole: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej.
- Salustowicz P., 2007, „Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej”, w: J. Staręga-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*, Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych, s. 21–46.
- Sobczak M., 2012, „Zróźnicowanie poziomu wykluczenia społecznego w Polsce według województw”, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 115, s. 163–175.
- Sobczak M., 2016, *Reintegracja zawodowa w spółdzielniach socjalnych. Na przykładzie województwa łódzkiego*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- SWS „Ja–Ty–My”, 2015, *Plan działania Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej na okres od 01.01.2015 r. do 31.12.2017 r.*, Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „Ja–Ty–My”, <http://wsparciespoleczne.pl> (dostęp: 1.10.2017).
- SWS „Ja–Ty–My”, 2016, *Regulamin rekrutacji do projektu „OWES – wsparcie ekonomii społecznej”*, Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „Ja–Ty–My”.
- SWS „Ja–Ty–My”, 2018, *Regulamin rekrutacji do projektu „Łódzki Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej”*, Stowarzyszenie Wsparcie Społeczne „Ja–Ty–My”, http://wsparciespoleczne.pl/wp-content/uploads/2019/02/Regulamin_rekrutacji_LOWES_2019_02_06.pdf (dostęp: 22.10.2019).
- Świątek A., 2013, „Przepis na badania ewaluacyjne w projektach miękkich finansowanych z EFS”, *Studia europejskie*, t. 68, nr 4, s. 253–270.
- USŁ, 2014, *Niepełnosprawni w województwie łódzkim*, Łódź: Urząd Statystyczny w Łodzi.
- USŁ, 2016, *Rocznik statystyczny województwa łódzkiego*, Łódź: Urząd Statystyczny w Łodzi.
- Ustawa o rewitalizacji z dn. 9 października 2015 r., Dz.U. 2015 r. poz. 1777.
- WUP, 2017, *Informacja sygnałna o rynku pracy – wrzesień 2017*, Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi, <http://wuplodz.praca.gov.pl/-/5579070-informacja-sygnałna-o-rynku-pracy-wrzesien-2017> (dostęp: 17.10.2017).

Netografia

- Baza przedsiębiorstw społecznych, <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2114,baza-przedsiębiorstw-spoecznych/resource/29619/table> (dane z 22.04. 2021) (dostęp: 14.05.2021).
- <http://centrumwiedzy.org> (dostęp: 17.10.2017).
- <http://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/rewitalizacja/rewitalizacja-obszarowa-centrum-lodzi-projekty-1-8/> (dostęp: 17.10.2017).
- Przedsiębiorstwo społeczne, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/602974> (dostęp 1.10.2017 r.)
- Regulamin działalności Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej, <http://wsparciespoleczne.pl> (dostęp: 1.10.2017).

Recenzje



Granica polsko-rosyjska, czyli granica Polski z obwodem kaliningradzkim Rosji, jest zjawiskiem wyjątkowym nie tylko w Polsce, ale też w Europie i chyba na świecie. Jej wyjątkowość nie wynika stąd, że jej przebieg i charakter są mocno uwarunkowane czynnikami geopolitycznymi, bo każda granica państwowa jest uzależniona od czynników geopolitycznych. Jej wyjątkowość wynika z nałożenia się trzech cech: po pierwsze, jest to granica między państwem (Polską) i granica między dwoma ugrupowaniami międzynarodowymi (UE i NATO) a *de facto* bazą wojskową Rosji, po drugie, granica ta dzieli terytoria wcześniej praktycznie pozbawione rdzennej ludności i zaludnione przez osadników, wskutek czego po obu stronach granicy mieszkają ludzie, którzy przedtem nie mieli ze sobą styczności, i po trzecie, jest to granica między państwem a niewielką enklawą wciśniętą między obce państwa, co dla ludności i gospodarki tej enklawy ma istotne znaczenie.

Z tych powodów okręg kaliningradzki i granica polsko-rosyjska przyciągają uwagę badaczy: geografów, w tym politycznych, specjalistów od geopolityki, studiów nad rozwojem regionalnym i badaczy granic. Powstała spora literatura dotycząca tych zagadnień, zwłaszcza w ośrodku gdańskim. Ważnym elementem w tym dorobku jest omawiana praca Dominiki Studzińskiej z Uniwersytetu Gdańskiego.

Granica z obwodem kaliningradzkim przez długi czas, od jej ustanowienia po II wojnie światowej do rozpadu ZSRR i zmian politycznych na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., była szczelnie zamknięta. Potem charakter tej granicy, a konkretnie jej przenikalność, mocno zmieniał się w zależności od koniunktury politycznej, relacji między Polską a Rosją i wymagań EU i NATO. Okres największej „przepuszczalności” to lata 2012–2016, kiedy działał reżim małego ruchu granicznego (MRG), który swoim zasięgiem obejmował po polskiej stronie znaczną część województwa warmińsko-mazurskiego (z Olsztynem) oraz Trójmiasto, a po stronie rosyjskiej cały obwód kaliningradzki (a więc po obu stronach daleko wychodził poza pas 30–50 km od granicy, przewidziany w zasadach MRG obowiązujących w UE; zgodnie z tymi zasadami MRG powinien umożliwiać kontaktowanie się ludzi – lokalnych społeczności, rodzin – rozdzielonych granicą, a kontakty mają mieć charakter pozabiznesowy).

Jak wykazuje autorka omawianej pracy, stopień otwartości granicy miał bezpośredni wpływ na życie mieszkańców po obu jej stronach i właśnie temu tematowi – wpływowi zmian charakteru tej granicy na rozwój obszaru przygranicznego poświęcona jest ta praca. Z przyczyn „technicznych” analiza ogranicza się do polskiej strefy przygranicznej.

Autorka w swej pracy podejmuje trzy główne tematy (umieszczone w pięciu rozdziałach). Pierwszy temat to rozważania dotyczące pojęć granica, obszar przygraniczny, pogranicze itp., głównie na podstawie literatury polskiej i angielskojęzycznej. Autorka wykazuje się tu wielką pracowitością i erudycją – przeczytała chyba wszystkie polskie książki i artykuły na ten temat, jakie ukazały się od połowy lat dziewięćdziesiątych (a było ich sporo). Do jej analizy teorii granicy już chyba niczego nie można dodać. Tutaj warto odnotować jedno spostrzeżenie na temat wpływu granicy na relacje (kontakty) transgraniczne. Otóż relacje te są najintensywniejsze, gdy różnice (kulturowe, językowe, ekonomiczne) między obszarami po obu stronach granicy są średnie, tzn. ani małe, ani duże. Gdy różnice są małe (albo nie ma ich wcale) i po obu stronach granicy jest to samo – ten sam język, ta sama waluta, te same ceny, ta sama oferta handlowa i turystyczno-kulturalna, to nie ma bodźca, by przekraczać granicę. Z kolei gdy różnice są bardzo duże, przede

wszystkim kulturowe, językowe, polityczne, wtedy pojawia się bariera psychologiczna i zazwyczaj także formalno-administracyjna zniechęcająca do przekraczania granicy lub czyniąca to niemożliwym. Od początku lat dziewięćdziesiątych granica polsko-rosyjska należy do tych, gdzie różnice są średnie, a więc zachęcające do jej przekraczania.

Drugi temat to szczegółowy opis granicy polsko-rosyjskiej (z obwodem kaliningradzkim): decyzja o podziale terytorium dawnych Prus Wschodnich między Polskę i ZSRR (i przydzielenie radzieckiej części w całości do Rosyjskiej SFRR), delimitacja i demarkacja tej granicy, a przede wszystkim dokładny opis zmian stopnia przepuszczalności tej granicy od jej pojawienia się praktycznie do chwili obecnej. Warto przy tym zauważyć, że po roku 1991 stroną, która ograniczała przepuszczalność tej granicy (i ograniczała kontakty transgraniczne), była strona polska, a konkretnie polskie władze centralne. Najpierw, pod koniec lat dziewięćdziesiątych, było to związane z przygotowaniami Polski do wejścia do UE i oczekiwaniami UE, by uszczelnić jej zewnętrzne granice. Za drugim razem ograniczenia wynikały z wejścia Polski do strefy Schengen. Za trzecim razem – bezterminowe zawieszenie MRG w 2016 r. – podyktowane było pogorszeniem relacji Polski, UE i NATO z Rosją po aneksji Krymu przez Rosję oraz obawami o bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w związku z wizytą papieża. Trzeba jednak zaznaczyć, że ograniczenia te, chociaż utrudniały przekraczanie granicy, nie powodowały jej całkowitego „zaryglowania”.

Trzeci i najistotniejszy temat to wpływ granicy polsko-rosyjskiej na rozwój polskiej strefy przygranicznej. Na potrzeby analizy tego zjawiska autorka przeprowadziła badania – ankiety i wywiady oraz korzystała z informacji zbieranych przez różne polskie instytucje. Badania dotyczyły głównie wpływu MRG na rozwój polskiej strefy przygranicznej. Z badań tych wyłania się obraz pewnej symbiozy między obwodem kaliningradzkim a polskim obszarem przygranicznym, szczególnie wyraźny w okresie obowiązywania MRG. Polacy wyjeżdżali do obwodu (najchętniej do najbliższej stacji benzynowej samochodami z dużymi bakami) po tanią benzynę, a Rosjanie przyjeżdżali do Polski głównie do supermarketów położonych w pobliżu granicy albo w Trójmieście, a przy okazji korzystali z różnych usług i zwiedzali Polskę. Rosjanie stali się w Gdańsku pod względem liczebności drugą – trzecią grupą cudzoziemców, po Niemcach, a na równi ze Szwedami. Okazuje się, że Rosjanie z Kaliningradu nieźle znają Polskę – potrafią bez podpowiedzi wymienić wiele miejsc w Polsce, które odwiedzili. Materialnym wyrazem tej symbiozy były nowe sklepy powstające w pobliżu przejść granicznych, zorientowane na klientów z obwodu, większe obroty w centrach handlowych, większe obłożenie miejsc hotelowych w Trójmieście i, być może przede wszystkim, spore zarobki mieszkańców bezpośrednio graniczących z obwodem gmin i powiatów, handlujących rosyjską benzyną. Według prawie wszystkich osób pytanym o ocenę tego zjawiska handel ten przyczyniał się do poprawy, skądinąd trudnej, sytuacji materialnej tych mieszkańców. Tylko jedna osoba miała wątpliwości, czy przewożenie w bakach samochodów taniej benzyny nie odciąga ludzi od bardziej produktywnych zajęć, np. podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych, i nie prowadzi do paradoksalnego zjawiska – braku pracowników przy nominalnie wysokim bezrobociu.

Tak czy inaczej zdecydowana większość respondentów (a w zasadzie wszyscy) pozytywnie oceniali liberalizację reżimu granicznego, a zwłaszcza MRG. O tym i o innych ważnych i ciekawych sprawach z pogranicza polsko-rosyjskiego można dowiedzieć się z omawianej pracy.

Roman Szul

Uniwersytet Warszawski

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG)

Informacje dla Auterek i Autorów

Prosimy o nadsyłanie artykułów na adres:
sril.euroreg@uw.edu.pl

„Studia Regionalne i Lokalne” wydawane są w formule pełnego otwartego dostępu na licencji CC BY-NC-ND 3.0, bez jakichkolwiek opłat publikacyjnych. W kwartalniku publikujemy artykuły w języku polskim i angielskim.

Artykuły powinny spełniać następujące wymogi formalne:

Abstrakt. Tekst artykułu powinien być poprzedzony nie dłuższym niż 100 słów streszczeniem, zawierającym informacje o tematyce i głównych тезach artykułu. Abstrakt pozwoli czytelnikowi szybko zorientować się, do jakich pojęć autor się odnosi. Należy podać również nie więcej niż sześć słów kluczowych. Niezależnie od języka artykułu (polski lub angielski) abstrakt, tytuł i słowa kluczowe powinny być podane zarówno w języku polskim, jak i angielskim.

Tekst. Objętość artykułu nie powinna przekraczać jednego arkusza wydawniczego (ok. 22 stron znormalizowanych, 40 tys. znaków typograficznych ze spacjami). Tekst musi zawierać wszystkie tabele, mapy, rysunki i inne elementy graficzne w formie gotowej do druku – w zapisie wektorowym. Cytowanie i powołania na innych autorów powinny być oznaczone w tekście przez podanie nazwiska autora i roku wydania publikacji (np. Nowak 1976a; Kowalski 1998). Pełną bibliografię należy dołączyć na osobnej stronie na końcu artykułu.

Autorka/Autor jest zobowiązana/-y podać swoją afiliację, numer ORCID oraz adres poczty elektronicznej, jak również adres pocztowy instytucji wymienionej w afiliacji. Informacje te zostaną umieszczone w notce na początku artykułu.

Prosimy o nadsyłanie tekstów oryginalnych, nieopublikowanych nigdzie wcześniej ani nieoddanych do publikacji w żadnym innym czasopiśmie.

O przyjęciu bądź nieprzyjęciu artykułu do druku decyduje opinia anonimowych recenzentów i recenzentek.

Szczegółowe informacje dla Auterek i Autorów dostępne są na stronie:
www.studreg.uw.edu.pl.

Pełny adres redakcji:
Kwartalnik *Studia Regionalne i Lokalne*
Uniwersytet Warszawski
Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl
www.studreg.uw.edu.pl

Information for Authors

Please send the articles to the following address: sril.euroreg@uw.edu.pl

“Studia Regionalne i Lokalne” is an open-access journal published under the CC BY-NC-ND 3.0 license, without any publication fees. In the Quarterly, papers in Polish and English are published.

Articles should meet the following formal requirements:

Abstract. The article should be preceded by a summary of no more than 100 words containing information about the subject and the main theses of the article. No more than six key words should also be provided. Regardless of the language of the article (Polish or English), the abstract, title, and keywords should be provided in both Polish and English.

Manuscript. The length of the article should not exceed one publishing sheet (approx. 22 pages standardized, 40 thousand typographic characters with spaces). The text must contain all tables, maps, drawings, and other graphic elements in a ready-to-print form, in vector format. Quotes and references to other authors should be marked in the text with the name of the author and the year of publication (e.g., Nowak 1976a; Kowalski 1998). A complete bibliography should be attached on a separate page at the end of the article.

The authors are obliged to provide their affiliation, ORCID number and e-mail address, as well as the postal address of the institution mentioned in the affiliation. This information will be included in the note at the beginning of the article.

Please send original texts, not published anywhere before or not submitted for publication in any other journal. Articles are accepted or rejected based on two double-blind reviewers.

Detailed information for the authors is available at: www.studreg.uw.edu.pl/en

Editorial office address:

Regional and Local Studies

University of Warsaw, Center for European Regional and Local Studies

ul. Krakowskie Przedmieście 30,

00-927 Warsaw

e-mail: sril.euroreg@uw.edu.pl

www.studreg.uw.edu.pl/en