

Edyta SZAFRANEK*

WARUNKI ZAMIESZKIWANIA W MIEJSKICH OBSZARACH FUNKCJONALNYCH W POLSCE

HABITATION CONDITIONS AT URBAN FUNCTIONAL AREAS IN POLAND

ABSTRACT: The habitation conditions are very important component of the quality assessment and the standard of living. Their forming plays significant role in case of building and development of urban functional areas. The main aim of this article is to identify spatial diversification of living conditions in urban functional areas in Poland. Research concern on 2013 year and are spreading through all functional areas of Poland formed around provincial centres. Analysis is based on the taxonomical distance from model Hellwig metod. In particular spatial layout: urban functional areas as wholes, central sites but outside zones of functional areas, and in the local layout. Results show high dependence level of living conditions on the city size and their position in the layout of agglomerative units. Moreover, the large part of functional areas wasn't proportionally formed in terms of conditions of settling. Besides, the biggest part of functional areas is characterized by a concentric layout of conditions of habitation – their level is the highest in central units, and as farther from them, the level is lower.

SŁOWA KLUCZOWE: habitation conditions, urban functional areas

Wprowadzenie – warunki zamieszkiwania jako element oceny jakości i poziomu życia

Jakość i poziom życia to kategorie powszechnie stosowane w badaniach naukowych oraz w polityce rozwoju jednostek terytorialnych. Są to jednak pojęcia, które nie mają jednoznacznej definicji, uniwersalnej w odniesieniu do różnych dyscyplin badawczych (por. m.in. Borys 2001, Jaracz 2001, Wnuk, Marcinkowski 2012, Zborowski 2005). Według Stanisława Liszewskiego (2004) poziom i jakość życia to mierniki wartościujące warunki życia człowieka. Część definicji wskazuje, że na jakość życia składa się grupa potrzeb: materialnych, społecznych – związanych z funkcjonowaniem jednostki

* Uniwersytet Opolski, Wydział Ekonomiczny, Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, ul. Ozimska 46a, 45-058 Opole, e-mail: eszafranek@uni.opole.pl

w społeczeństwie, oraz duchowych – związanych z samorealizacją i rozwojem osobowości (Ostasiewicz 2002, Słaby 1990, Eiser, Morse 2001). Ważnym uwarunkowaniem oceny jakości życia mieszkańców miast jest także wizerunek zamieszkiwanego obszaru. Obszary, które w świadomości mieszkańców postrzegane są jako prestiżowe, o wysokim statusie społeczno-ekonomicznym, charakteryzują się także wyższą oceną jakości życia (Kavanagh *et al.* 2005). Dlatego w celu minimalizowania dysproporcji w zakresie warunków i poziomu życia w przestrzeni miasta istotne jest traktowanie jego mieszkańców i przestrzeni jako spójnego, zintegrowanego organizmu (Parysek 2015). W tym zakresie istotna jest ocena warunków zamieszkiwania, które wiążą się z postrzeganiem i kształtowaniem tzw. środowiska mieszkaniowego (Suliborski 1976, Raźniak, Winiarczyk-Raźniak 2014). Na środowisko mieszkaniowe składają się cechy opisujące stan i wyposażenie zarówno mieszkań, jak też budynków mieszkalnych i terenów mieszkaniowych. Ocena całości warunków określanych jako mieszkaniowe jest istotną składową oceny poziomu i jakości życia (*Jakość życia na poziomie lokalnym...* 2008, Winiarczyk-Raźniak 2008, Zborowski 2005). Jak twierdzą Piotr Raźniak i Anna Winiarczyk-Raźniak (2014), odwołując się do badań Ewy Kaltenberg-Kwiatkowskiej (1982), to właśnie wskaźniki opisujące warunki mieszkaniowe należy uznać za najbardziej wymierne wśród tych, które służą do oceny przestrzennego zróżnicowania warunków życia. Badania wskaźnikowe dotyczące zróżnicowania warunków zamieszkiwania ulegały w czasie zmianom, dostosowując mierniki do przemian, jakie zachodziły w przestrzennym zagospodarowaniu terenów mieszkaniowych, w ich wyposażeniu w infrastrukturę komunalną czy dostępność do usług publicznych. W szczególności dotyczy to oceny zróżnicowania przestrzennego warunków zamieszkania w przestrzeniach miast i obszarów zurbanizowanych.

Kształtowanie warunków zamieszkania wynika z polityki rozwoju miast. Współczesna polityka miejska wskazuje na konieczność budowania silnych ośrodków miejskich stanowiących geograficzne bieguny wzrostu (Krajowa Polityka... 2015, s. 12). Jako jeden ze sposobów budowania wysokiej pozycji miast i rozwoju funkcji miejskich wskazuje się tworzenie i rozwój miejskich obszarów funkcjonalnych, które odpowiadają na założenia, wizje i perspektywy rozwoju miast w świetle polityki rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej (Krajowa Polityka... 2015). Miasta, zgodnie z założeniami polityki miejskiej, powinny się cechować przede wszystkim „społecznie zrównoważonym mieszkalnictwem oraz przyzwoitymi, zdrowymi, odpowiednimi i przystępnymi cenowo mieszkaniami czynszowymi przystosowanymi do nowych modeli rodziny i wzorców demograficznych, o dobrej jakości, różnorodności i tożsamości architektonicznej” (Miasta przyszłości... 2011)

Na tle przedstawionych uwarunkowań i założeń rozwoju obszarów miejskich przeprowadzono ocenę warunków zamieszkania jako jednego z elementów jakości życia mieszkańców miast. Celem badań jest identyfikacja przestrzennego zróżnicowania warunków zamieszkania w miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce. Analiza ma charakter statyczny, dotyczy roku 2013 i obejmuje wszystkie obszary funkcjonalne Polski ukształtowane wokół ośrodków wojewódzkich.

Kształtowanie warunków zamieszkiwania w obszarach funkcjonalnych

Miejskie obszary funkcjonalne (MOF) stanowią jeden z typów obszarów funkcjonalnych wyodrębnionych dla realizacji celów polityki rozwoju ukierunkowanego terytorialnie. Na użytek współczesnej polityki rozwoju zostały one zdefiniowane w Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK) 2030 (*Koncepcja przestrzennego...* 2012, s. 182), natomiast sens formalnoprawny nadała im ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Ustawa z dnia 6 grudnia... art. 7, pkt 1a).

Zgodnie z KPZK 2030 (*Koncepcja przestrzennego...* 2012, s. 182), a także aktami prawnymi (Ustawa z dnia 27 marca..., art. 2, pkt 6a, Ustawa z dnia 6 grudnia... art. 7, pkt 1a) obszar funkcjonalny to zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju. W grupie MOF w Polsce wyznaczono ich 4 typy, które mogą być ukształtowane wokół ośrodków:

- wojewódzkich, w tym metropolitalnych;
- regionalnych – tj. miast niepełniących funkcji ośrodków wojewódzkich, ale pełniących ważne funkcje administracyjne, gospodarcze, społeczne, a także posiadających duży potencjał dla rozwoju z punktu widzenia celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju;
- subregionalnych – tj. miast liczących od 50 do 100 tys. mieszkańców, pełniących ważne funkcje w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym województw;
- lokalnych – tj. miast liczących poniżej 50 tys. mieszkańców, koncentrujących funkcje gospodarcze i służących obszarom wiejskim swoim zapleczem usługowym (*Koncepcja przestrzennego...* 2012, s. 185–210).

Ze względu na istotną rolę miast i obszarów funkcjonalnych w praktyce polityki regionalnej Polski wyznaczono miejskie obszary funkcjonalne we wszystkich województwach. Zostały one wyodrębnione zarówno w ramach KPZK 2030, jak i w dokumentach programujących rozwój poszczególnych województw. W przypadku poziomu krajowego wskazanych do powołania zostało łącznie 17 miejskich obszarów funkcjonalnych, w tym 10 metropolitalnych i 7 krajowych (*Koncepcja przestrzennego...* 2012, s. 192). W niniejszym opracowaniu badaniu podlegały tylko obszary funkcjonalne ukształtowane wokół ośrodków wojewódzkich. Są to bowiem jednostki wyznaczone w oparciu o tę samą metodologię i opracowywane są dla nich publiczne informacje statystyczne. Warunki te umożliwiają przeprowadzenie wiarygodnych porównawczych badań ilościowych w ujęciu przestrzennym¹. Obszary funkcjonalne ukształtowane wokół ośrodków wojewódzkich mają także podlegać szczególnemu programowaniu rozwoju jako obszary metropolitalne lub potencjalne metropolie (*Krajowa Polityka...* 2015, s. 12–13, *Koncepcja przestrzennego...* 2012, s. 24). Ich kształtowanie odpowiada założeniom roz-

¹ Obszary funkcjonalne pozostałych ośrodków miejskich są wyznaczone przez jednostki samorządowe na podstawie zróżnicowanych kryteriów. Ponadto statystyka publiczna GUS nie publikuje danych dla wszystkich pozostałych obszarów funkcjonalnych, co utrudnia przeprowadzenie badań porównawczych.

woju miast przyszłości Unii Europejskiej. Jak stwierdza Elżbieta Węclawowicz-Bilska (2013), model rozwoju terytorialnego miast w myśl założeń wizji Komisji Europejskiej dotyczy w dużym stopniu kształtowania warunków zamieszkania, gdyż m.in. wskazuje na konieczność tworzenia: policentrycznej struktury miejskiej, silnych regionów metropolitalnych i innych dużych obszarów miejskich wyposażonych w infrastrukturę i usługi publiczne. Dodatkowymi aspektami wizji miast przyszłości są: ograniczenie niekontrolowanej suburbanizacji na rzecz jej planowania i programowania, a także kształtowanie wysokiego poziomu ochrony i jakości środowiska wokół miast oraz silnych powiązań między miastami i ich otoczeniem (Miasta przyszłości... 2011, s. 12). Dodatkowe cechy miast przyszłości – w przypadku Polski obszarów funkcjonalnych – związane są z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców w sferze usług, edukacji, kształcenia ustawicznego, kultury, rozrywki, miejsc pracy i innych związanych z niematerialną sferą życia. Zgodnie z założeniami polityki miejskiej szczególnym adresem rozwoju ukierunkowanego terytorialnie są właśnie miasta i tereny podlegające procesom urbanizacji (Krajowa Polityka... 2014, s. 8–9). Potwierdzeniem potrzeby kształtowania takich warunków życia w MOF są przyjęte i realizowane strategie ich rozwoju, w tym w postaci Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT).

Głównym celem realizacji ZIT jest sprzyjanie rozwojowi miejskich obszarów funkcjonalnych. Realizacja ZIT polega przede wszystkim na współpracy jednostek samorządowych wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych oraz wykonywaniu wspólnych zintegrowanych projektów zawartych w strategii ZIT. Przyjęto założenie, że ZIT stanowią instrument, który ma umożliwić odblokowanie niewykorzystanego potencjału na poziomie lokalnym, w tym miejskim, a także wspierać szerokie zaangażowanie lokalnych aktorów we współdziałanie na rzecz wspólnego rozwiązywania problemów (Ślódowa-Hępa 2014, s. 31–32). Wskazano, że działania o charakterze terytorialnym realizowane w ramach ZIT powinny zachodzić w trzech podstawowych wymiarach określających wzrost i rozwój jako:

- inteligentny (np. umocnienie zależności funkcjonalnych, korzyści aglomeracji, wzrost znaczenia kapitału społecznego, sieciowanie);
- zrównoważony (wykorzystanie zasobów przestrzeni dla odnawialnych źródeł energii, kształtowanie zwartych, zrównoważonych miast, rozwój proekologicznego transportu, korytarze ekologiczne);
- sprzyjający włączeniu społecznemu (aktywizacja ludności oraz ułatwianie dostępności pracy, usług) (*Strategie ponadregionalne...* 2015, s. 10).

Wymienione wymiary wzrostu i rozwoju obszarów miejskich wyznaczają możliwości finansowania zadań kierowanych do realizacji w określonych obszarach. Ponadto w polskiej polityce regionalnej wskazane jest, aby ZIT ukierunkowane zostały m.in. na kształtowanie warunków życia (w tym zamieszkania), to jest: rozwój zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny, wzmacnianie rozwoju funkcji budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz poprawę dostępności i jakości usług publicznych na całym obszarze funkcjonalnym (*Zasady realizacji...* 2013, s. 6–7). Z badań Edyty

Szafranek (2015) wynika, że wśród najczęściej przyjmowanych priorytetów inwestycyjnych w MOF są m.in. takie, które bezpośrednio związane są z poprawą warunków zamieszkania. Należą do nich: Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym (priorytet 9iv); Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych, oraz przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych (priorytet 9a) i Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich (priorytet 9b).

Metodyka postępowania badawczego

W celu oceny przestrzennego zróżnicowania warunków zamieszkiwania w obszarach funkcjonalnych Polski zastosowano metodę ilościową wielozmienną, do realizacji której przyjęto 10 zmiennych wejściowych. Źródłem informacji statystycznych był GUS (Monitorowanie obszarów funkcjonalnych).

Mierniki wykorzystane do określenia poziomu warunków zamieszkiwania są informacjami statystycznymi o charakterze obiektywnym, które przekształcono na wartości względne. W celu przeprowadzenia klasyfikacji zbioru badanych jednostek pod względem warunków zamieszkiwania przyjęto możliwie najliczniejszy zbiór cech wejściowych. W toku postępowania badawczego nastąpiła redukcja liczby zmiennych zgodnie z kryteriami kwalifikacji zmiennych diagnostycznych² (Frankowski 1991). Ostateczna liczba i rodzaj przyjętych mierników zależne były przede wszystkim od możliwości uzyskania odpowiednich danych statystycznych w analizowanych układach przestrzennych oraz kryteriów statystycznych kwalifikowania zmiennych diagnostycznych. Jako zmienne statystyczne wykorzystano następujące wskaźniki:

- liczbę budynków mieszkalnych oddanych do użytkowania na 1 tys. ludności;
- udział budownictwa jednorodzinnego w łącznej liczbie mieszkań oddanych do użytkowania;
- liczbę istniejących mieszkań oddanych do użytkowania na 1 tys. ludności;
- gęstość zaludnienia;
- migracje (zameldowania na pobyt stały) z centrum obszaru funkcjonalnego do jego strefy zewnętrznej na 1 tys. ludności zamieszkałej w danym województwie;

² Zmienne diagnostyczne powinny spełniać następujące kryteria: możliwie jak najlepiej odzwierciedlać to zjawisko, które przyjęto jako kryterium analizy; charakteryzować się wysokim współczynnikiem zmienności dla całej zbiorowości, a niskim w obrębie analizowanych jednostek przestrzennych; powinny być jak najbardziej od siebie niezależne (czyli ortogonalne) i w związku z tym charakteryzować się w stosunku do siebie możliwie jak najmniejszym współczynnikiem korelacji.

- udział podmiotów gospodarki narodowej w sekcjach J-R³ (wg PKD 2007) w łącznej liczbie podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON;
- liczbę budynków biurowych oddanych do użytkowania na 1 tys. mieszkańców;
- powierzchnię budynków biurowych oddanych do użytkowania na 1 tys. mieszkańców;
- liczbę budynków handlowo-usługowych oddanych do użytkowania na 1 tys. mieszkańców;
- powierzchnię budynków handlowo-usługowych oddanych do użytkowania na 1 tys. mieszkańców.

Przyjęte mierniki oceny warunków zamieszkania odnoszą się przede wszystkim do aspektu infrastrukturalnego i nie ujmują czynników niematerialnych.

W celu realizacji założenia badawczego zastosowano taksonomiczną metodę odległości od wzorca Zdzisława Hellwiga (1968). Całość badania prowadzono w odniesieniu do wyodrębnionych grup jednostek przestrzennych oddzielnie. Wyznaczono miary rozwoju dla następujących grup jednostek badawczych: MOF jako całości (17 jednostek), stref zewnętrznych MOF (17 jednostek), ośrodków centralnych MOF (19 miast) oraz miast i gmin tworzących MOF (365 jednostek). W pierwszym etapie postępowania konstruowano tzw. wzorzec rozwoju dla każdej grupy jednostek badawczych. Przyjęto, że jest to wzorzec abstrakcyjny, czyli określany na podstawie wartości zawartych w macierzy informacji w ten sposób, że dla stymulant przyjmuje odpowiednio wartości maksymalne, a dla destymulant minimalne.

Kolejny krok polegał na obliczeniu odległości (c_{i0}) pomiędzy poszczególnymi obiektami a obiektem wzorcowym przy wykorzystaniu metryki odległości euklidesowej, która ma postać:

$$c_{i0} = \left[\sum_{j=1}^n (z_{ij} - z_{0j})^2 \right]^{\frac{1}{2}} \quad (i = 1, 2, \dots, m)$$

Natomiast miara rozwoju d_i obliczana jest według formuły:

$$d_i = 1 - \frac{c_{i0}}{c_0}$$

gdzie: $c_0 = \bar{c}_0 + 2S_0$ $\bar{c}_0 = \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m c_{i0}$ $S_0 = \left[\frac{1}{m} \sum_{i=1}^m (c_{i0} - \bar{c}_0)^2 \right]^{\frac{1}{2}}$

³ Są to następujące sekcje działalności gospodarczej: J – Informacja i komunikacja, K – Działalność finansowa i ubezpieczeniowa, L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości, M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna, N – Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca, O – Administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenia społeczne; P – Edukacja, Q – Opieka zdrowotna i pomoc społeczna, R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją. Pozostałych sekcji nie uwzględniono ze względu na ich niską istotność lub zbyt wysokie skorelowanie z innymi przyjętymi zmiennymi.

Uzyskane w wyniku procedury badawczej wartości zmiennej syntetycznej d_i przybierają wartość w przedziale od 0 do 1 ($0 \leq d_i \leq 1$). Im wartość d_i jest bliższa jedności, tym silniej dana jednostka jest rozwinięta. Oznacza to, że najwyższą pozycję zajmują te jednostki, które uzyskały wartość najbliższą jedności. Na podstawie uzyskanych wyników zhierarchizowano jednostki w obrębie każdej z czterech badanych grup.

Zróznicowanie warunków zamieszkiwania w miejskich obszarach funkcjonalnych

Na podstawie przyjętych do badania zmiennych ustalono klasyfikację obszarów funkcjonalnych w zakresie warunków zamieszkania. Pierwszy z wymiarów dotyczył oceny warunków zamieszkania w obszarach funkcjonalnych rozpatrywanych jako całościowy, jednolity obszar, a kolejne wymiary dotyczyły poszczególnych składowych obszaru funkcjonalnego, to jest ośrodków centralnych i stref zewnętrznych. W ostatnim ujęciu zobrazowano przestrzenne zróznicowanie warunków zamieszkania w układzie gmin w każdym z rozpatrywanych obszarów funkcjonalnych.

Przy przyjęciu obszarów funkcjonalnych jako jednolitych jednostek wyniki badań wskazują na kształtowanie się najlepszych warunków zamieszkania w metropolitalnych obszarach funkcjonalnych, bowiem najwyższy poziom uzyskały MOF: Gdańska, Poznań, Warszawy, Wrocławia i Krakowa (tabela 1). Tylko MOF Katowic i Łodzi spośród metropolitalnych uplasowały się na niższych pozycjach pod względem badanego zagadnienia. Pozostałe obszary funkcjonalne miast wojewódzkich osiągnęły niższy poziom warunków zamieszkania, przy czym skala ich zróznicowania nie była znacząca. Na uwagę zasługuje fakt występowania kilku MOF o takim samym lub bardzo podobnym poziomie warunków zamieszkania. Należą do nich MOF: Kielc, Zielonej Góry, Bydgoszczy i Torunia, Łodzi oraz Opola.

Rozpatrując zróznicowanie warunków zamieszkania w układzie strefa zewnętrzna a ośrodek centralny w badanych obszarach funkcjonalnych Polski zauważa się różne zależności. W układzie przestrzennym omawianą sytuację prezentuje rysunek 1.

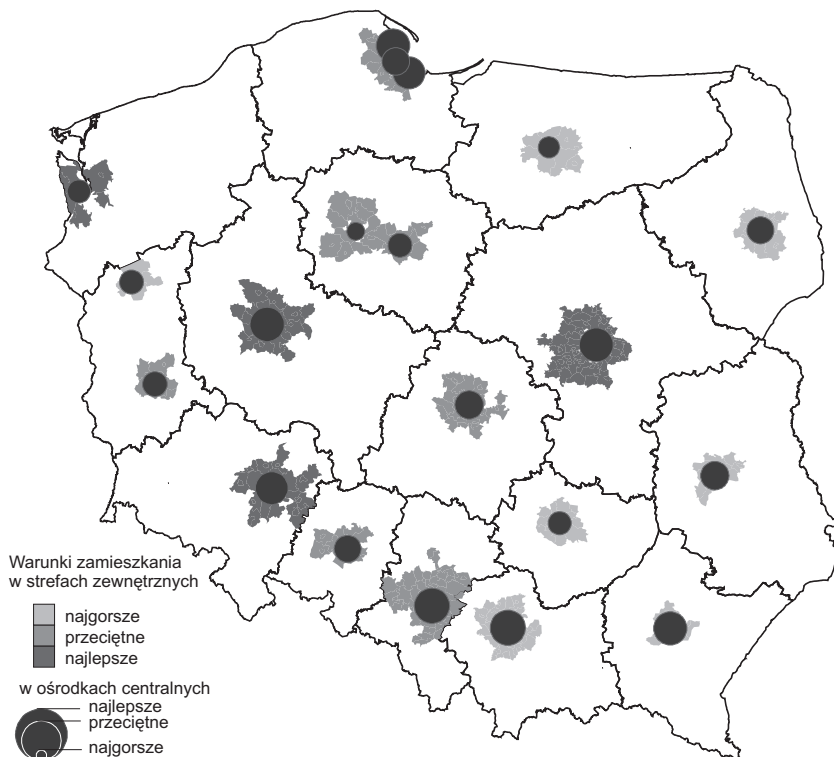
Jedna z zależności wskazuje, że na ukształtowanie wysokiego poziomu warunków zamieszkania w obszarze funkcjonalnym wpływa wysoki ich poziom zarówno w strefie zewnętrznej, jak i w jednostce centralnej. Przykładem takich obszarów funkcjonalnych są MOF Poznań, Warszawy czy Wrocławia. Jednocześnie w każdym z tych przypadków widoczny jest nieco wyższy w skali kraju poziom warunków zamieszkania w strefie zewnętrznej niż w ośrodku centralnym. Jednakże należy uznać, że wskazane obszary funkcjonalne są proporcjonalnie ukształtowane w zakresie warunków zamieszkania, co może wynikać z długofalowego procesu kształtowania się tych aglomeracji. Kolejną grupą obszarów funkcjonalnych charakteryzujących się wewnętrznym zróznicowaniem warunków zamieszkiwania są takie, w których ośrodek centralny wyróżnia się zdecydowanie wyższym poziomem niż jego strefa zewnętrzna. Należą do nich MOF: Katowic, Krakowa, Gdańska i Rzeszowa. Trzy spośród nich to także obszary metro-

Tabela 1

Poziom warunków zamieszkania w MOF w Polsce w roku 2013 – miara rozwoju Hellwiga

Obszar funkcjonalny	Miara rozwoju	Strefa zewnętrzna obszaru funkcjonalnego	Miara rozwoju	Ósrodki centralne obszarów funkcjonalnych	Miara rozwoju
MOF Gdańska	0,41	MOF Poznań	0,58	Katowice	0,28
MOF Poznań	0,37	MOF Warszawy	0,50	Kraków	0,28
MOF Warszawy	0,30	MOF Wrocławia	0,35	Poznań	0,26
MOF Wrocławia	0,28	MOF Szczecina	0,31	Warszawa	0,25
MOF Krakowa	0,26	MOF Bydgoszczy i Torunia	0,28	Gdynia	0,25
MOF Opola	0,23	MOF Zielonej Góry	0,27	Wrocław	0,24
MOF Rzeszowa	0,22	MOF Lublina	0,27	Rzeszów	0,23
MOF Lublina	0,21	MOF Katowic	0,26	Gdańsk	0,22
MOF Katowic	0,19	MOF Łodzi	0,25	Lublin	0,15
MOF Szczecina	0,16	MOF Opola	0,25	Łódź	0,15
MOF Kielc	0,13	MOF Gdańska	0,24	Białystok	0,14
MOF Zielonej Góry	0,13	MOF Olsztyna	0,22	Opole	0,13
MOF Bydgoszczy i Torunia	0,13	MOF Kielc	0,21	Zielona Góra	0,10
MOF Łodzi	0,13	MOF Rzeszowa	0,16	Toruń	0,09
MOF Gorzowa Wielkop.	0,09	MOF Krakowa	0,15	Gorzów Wielkop.	0,09
MOF Olsztyna	0,08	MOF Białegostoku	0,14	Kielce	0,08
MOF Białegostoku	0,06	MOF Gorzowa Wielkop.	0,01	Szczecin	0,08
				Olsztyn	0,06
				Bydgoszcz	0,03

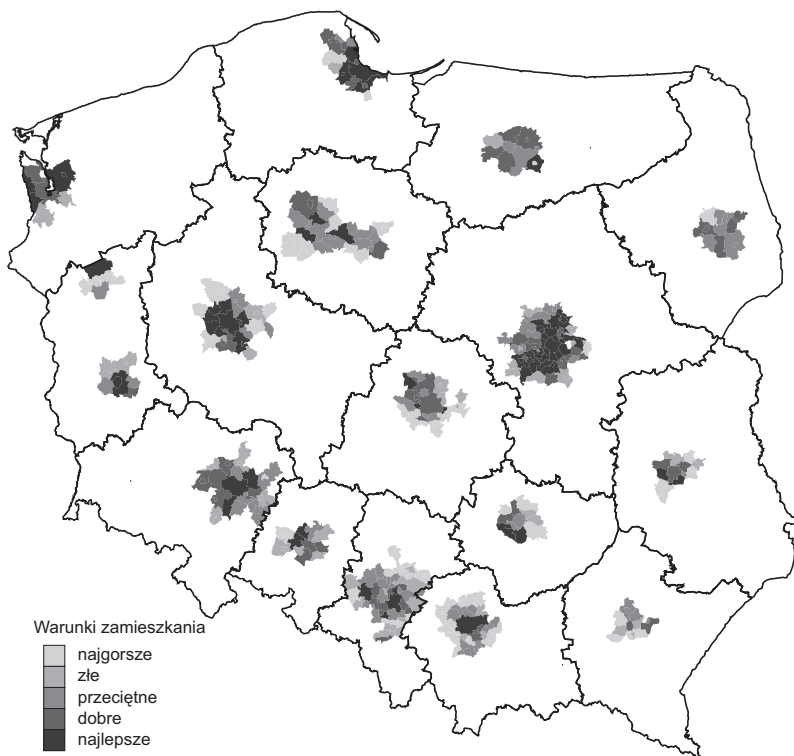
Źródło: Opracowanie własne.



Rys. 1. Poziom warunków zamieszkania w MOF Polski w 2013 r. w układzie: centrum i strefa zewnętrzna MOF
 Źródło: Opracowanie własne.

politalne, w których jednak ośrodek centralny wyróżnia się wyższym potencjałem i warunkami zamieszkania w relacji do otoczenia. Oznacza to większy dystans w zakresie potencjału inwestycyjnego w sferze warunków zamieszkiwania małych miast i obszarów wiejskich w stosunku do jednostek wielkomiejskich. Sytuacja Rzeszowa jest konsekwencją dynamicznego rozwoju tego miasta w ostatnich kilkunastu latach, za którym nie nadąża rozwój jego zaplecza terytorialnego (Komornicki, Śleszyński, Siłka 2012, Wais 2014). Wskazane obszary funkcjonalne nie należą do proporcjonalnie i spójnie ukształtowanych w zakresie poziomu warunków zamieszkiwania. Podobna sytuacja dotyczy także takich obszarów funkcjonalnych, w których dysproporcje rozpatrywanych warunków kształtują się na rzecz stref zewnętrznych. Do tej grupy można zaliczyć MOF: Szczecina, Bydgoszczy i Torunia, Zielonej Góry, Olsztyna i Kielc. Strefy podmiejskie wymienionych ośrodków charakteryzują się lepszym ukształtowaniem warunków zamieszkania, co wynika z ich wyższej atrakcyjności osiedleńczej niż jednostek centralnych. Najwyższy poziom podobieństwa w zakresie warunków zamieszkania między strefą zewnętrzną a jednostkami centralnymi wskazują MOF Opola, Lublina i Łodzi.

Analizę zróżnicowania warunków zamieszkiwania w obszarach funkcjonalnych przeprowadzono także w układzie gminnym. Taki układ przestrzenny badań umożliwia identyfikację relacji przestrzennych pod badaniem względem w strefach obszarów funkcjonalnych. Rozkład przestrzenny omawianego zjawiska przedstawia rysunek 2.



Rys. 2. Poziom warunków zamieszkania w MOF Polski w 2013 r. w układzie gminnym

Źródło: Jak w rys. 1.

Na podstawie zróżnicowania przestrzennego warunków zamieszkiwania w miastach i gminach tworzących obszary funkcjonalne można stwierdzić, że dominują koncentryczne układy przestrzenne. Najlepsze warunki zamieszkania występują w centralnym ośrodku oraz jego sąsiednich gminach, a wraz ze wzrostem odległości od centrum warunki zamieszkania się pogarszają. Sytuacja taka obserwowana jest w przypadku Warszawy, Poznania, Wrocławia, Krakowa, Lublina, Olsztyna, Zielonej Góry i Opola, które stanowią niemal połowę liczby MOF Polski. Najsilniejsze procesy rozwojowe ukształtowane są w centrum, natomiast ich rozprzestrzenianie się jest związane z dyfuzją procesów rozwojowych na otoczenie zgodnie z zależnością odległości. Ośrodki te należą przede wszystkim do najlepiej ukształtowanych aglomeracji w Polsce. Potwierdza to spójność i zintegrowanie wewnętrzne wymienionych obszarów funkcjonalnych.

Można wnioskować, że w tych obszarach istnieją najsilniejsze powiązania funkcjonalne między jednostką centralną a terenem ją otaczającym. Proces koncentracji zabudowy mieszkaniowej oraz usługowej rozszerza się w tych jednostkach w sposób ciągły przestrzennie, zajmując stopniowo kolejne tereny podmiejskie. W dwóch przypadkach obszarów funkcjonalnych widoczny jest wyższy poziom warunków zamieszkania na terenie gmin, które nie sąsiadują z miastem centralnym, lecz tworzą kolejny „pierścień” przestrzeni obszaru funkcjonalnego. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku Katowic i Rzeszowa. MOF Katowic jest przykładem grupy obszarów funkcjonalnych, w których można wskazać kilka centrów. Sytuacja taka cechuje także MOF Bydgoszczy i Torunia oraz Gdańska (w rzeczywistości jako centrum można także przyjąć Gdynię). W przypadku tych jednostek wewnętrzny rozkład warunków zamieszkiwania jest nieuporządkowany, gdyż w rzeczywistości tworzące je gminy podlegają wpływowi każdego z centrów. W tych strefach kształtujące się procesy przestrzenne, np. koncentracji czy segregacji, niejako zachodzą terytorialnie na siebie. Efektem tych procesów jest niejednolita struktura przestrzenna warunków zamieszkania.

Pozostałe obszary funkcjonalne nie wykazują jednoznacznych tendencji, stąd wnioskować można, że o zróżnicowaniu warunków zamieszkania w ich strefach w największym stopniu decydują lokalne uwarunkowania rozwoju, takie jak dostępność komunikacyjna czy ukształtowana struktura funkcjonalno-przestrzenna i specjalizacja gospodarcza.

Podsumowanie i wnioski

Warunki zamieszkania są istotnym elementem oceny jakości i poziomu życia. Przeprowadzone badania literaturowe oraz dokumentów źródłowych wskazują na dużą wagę tego zagadnienia w sferze zarówno naukowej, jak i praktycznej. We współczesnej polityce rozwoju kraju, w szczególności w polityce miejskiej i przestrzennej, zwrócono uwagę na konieczność oddziaływania na poprawę warunków zamieszkania w różnych jednostkach, ale przede wszystkim w miastach i miejskich obszarach funkcjonalnych.

Przeprowadzone badania empiryczne pozwoliły na identyfikację zróżnicowania przestrzennego warunków zamieszkania w oparciu o zastosowane mierniki oceny. Istotny wpływ na uzyskane rezultaty miał duży udział mierników charakteryzujących warunki infrastrukturalne. Związane są one ze stanem zagospodarowania przestrzennego danych obszarów, a w szczególności z dostępnością do zasobów mieszkaniowych oraz instytucji społecznych i gospodarczych.

Wyniki badawcze wskazują, że wśród MOF najwyższy poziom warunków zamieszkania występuje w obszarach ukształtowanych wokół ośrodków metropolitalnych i dużych aglomeracji. Wynika to przede wszystkim z koncentracji w tych obszarach zarówno zabudowy mieszkaniowej, jak też jej towarzyszącej, pełniącej funkcje gospodarcze i społeczne. Ponadto stwierdzono, że duża część obszarów funkcjonalnych nie jest ukształtowana przestrzennie w sposób proporcjonalny w zakresie warunków

zamieszkania. Oznacza to, że istnieją dysproporcje pod badanym względem między strefą centralną a jej otoczeniem. W większości przypadków wyższy poziom warunków zamieszkania występuje na terenie miast centralnych niż stref zewnętrznych. Taka sytuacja jest częsta w przypadku największych miast Polski. Proporcjonalne ukształtowanie warunków zamieszkania między obiema porównywanymi strefami ma miejsce w przypadku obszarów funkcjonalnych ukształtowanych wokół ośrodków wojewódzkich będących miastami średniej wielkości. Wynika to z niższego ich potencjału społeczno-gospodarczego, a zarazem mniejszej dysproporcji w tym zakresie między porównywanymi strefami. Rozpatrując zróżnicowanie przestrzenne warunków zamieszkania w odniesieniu do gmin, stwierdzono, że najczęstszym układem przestrzennym jest koncentryczny. Najwyższy poziom warunków zamieszkania występuje w miastach centralnych i gminach sąsiadujących. Sytuacja ta wskazuje na najwyższą dostępność do zasobów mieszkaniowych i innych zapewniających realizację potrzeb bytowych i życiowych mieszkańców w strefach centralnych MOF. Jest to efektem długoletniego procesu koncentracji usług społecznych i gospodarczych w miastach, a także trwałości sieci transportowej umożliwiającej przestrzenną dostępność do nich.

Identyfikacja przestrzennego zróżnicowania warunków zamieszkania wskazuje na potrzebę realizacji założeń polityki miejskiej, kształtowania miast „przyszłości” i priorytetów inwestycyjnych ZIT. Wszystkie one mają zmierzać do budowania silnych, zrównoważonych obszarów miejskich, charakteryzujących się dobrymi warunkami zamieszkania, m.in. poprzez wyposażenie w infrastrukturę i usługi publiczne.

Bibliografia

- Borys T., 2001, *Jakość życia jako kategoria badawcza i cel nadrzędny*, [w:] *Jak żyć? Wybrane problemy jakości życia*, red. A. Wachowiak, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań.
- Eiser C., Morse R., 2001, *Can parents rate their child's health related quality of life? Results of a systematic review*, „Quality of Life Research” vol. 10.
- Frankowski Z., 1991, *Zastosowanie metod taksonomicznych w badaniach przestrzennych*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Hellwig Z., 1968, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny” R. XV, z. 4.
- Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, 2008, red. T., Borys, P. Rogala, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, Warszawa.
- Jaracz K., 2001, *Sposoby ujmowania i pomiaru jakości życia. Próba kategoryzacji*, „Pielęgniarstwo Polskie” nr 2(12).
- Kaltenberg-Kwiatkowska E., 1982, *Koncepcje ekologii społecznej w socjologii polskiej*, [w:] *Przestrzeń i społeczeństwo. Z badań ekologii społecznej*, red. Z. Pióro, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Kavanagh A.M., Goller J.L., King T., Jolley D., Crawford D., Turrell G., 2005, *Urban area disadvantage and physical activity: A multilevel study in Melbourne, Australia*, „Journal of Epidemiology and Community Health” 59(11).
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Komornicki T., Śleszyński P., Siłka P., 2012, Charakterystyka systemu osadniczego województwa podkarpackiego z identyfikacją biegunów wzrostu oraz wyróżnieniem obszarów funkcjonalnych na poziomie

- regionalnym i lokalnym. Ekspertyza, PAN Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska 2023, 2015, Warszawa, październik.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, 2010, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Liszewski S., 2004, *Rola i zadania geografii w badaniach zróżnicowania przestrzennego warunków życia mieszkańców miast. Założenia teoretyczne i program badań*, [w:] *Zróżnicowanie warunków życia ludności w mieście. XVII Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, red. I. Jażdżewska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy, 2011, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf. (dostęp 12 stycznia 2016).
- Monitorowanie obszarów funkcjonalnych, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyka-dla-polityki-spojnosci/realizacja-prac-metodologicznych-analiz-ekspertyz-oraz-prac-badawczych-na-potrzeby-polityki-spojnosci/monitorowanie-obszarow-funkcjonalnych> (dostęp 19 stycznia 2016).
- Ostasiewicz W., 2002, *Metodologia pomiaru jakości życia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław.
- Parysek J., 2015, *Miasto w ujęciu systemowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” R. LXXVII, z. 1.
- Ratusznik I., 2013, *Realizacja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce. Ekspertyza*. Wrocław, styczeń.
- Raźniak P., Winiarczyk-Raźniak A., 2014, *Warunki mieszkaniowe jako wymiar procesów suburbanizacji w wybranych obszarach metropolitalnych w Polsce*, „Acta Geographica Silesiana” 16.
- Słaby T., 1990, *Poziom życia, jakość życia*, „Wiadomości Statystyczne” nr 6.
- Słodowa-Helpa M., 2014, *Dokąd mierzamy – odnowa czy od nowa...? Nadzieje, obawy i dylematy związane z instytucjonalnym stymulowaniem zintegrowanego rozwoju w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 37(1).
- Strategie ponadregionalne – wymiar terytorialny polityki rozwoju*, 2015, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Suliborski A., 1976, *Środowisko mieszkaniowe miasta jako przedmiot badań geografii osadnictwa*, „Acta Universitatis Lodzianis. Nauki Matematyczno-Przyrodnicze” seria 2, nr 2.
- Szafranek E., 2015, *Zintegrowane Inwestycje Terytorialne jako narzędzie wspierające kształtowanie centrów rozwoju regionalnego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” nr 32.
- Wais P., 2014, *Miasta jako regionalne bieguny wzrostu – studium województwa podkarpackiego z uwzględnieniem perspektywy socjologicznej*, [w:] *Współczesne dylematy zarządzania*, red. P. Lenik, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Krosno. Prace Naukowo-Dydaktyczne z. 67.
- Węclawowicz-Bilska E., 2013, *Warunki zamieszkania w europejskich miastach przyszłości*, „Środowisko Mieszkaniowe” t. 12.
- Winiarczyk-Raźniak A., 2008, *Wybrane usługi a jakość życia mieszkańców w regionie miejskim Krakowa*, Uniwersytet Pedagogiczny, Kraków.
- Wnuk M., Marcinkowski J.T., 2012, *Jakość życia jako pojęcie pluralistyczne o charakterze interdyscyplinarnym*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” t. 93, nr 1.
- Zborowski A., 2005, *Przemiany struktury społeczno-przestrzennej regionu miejskiego w okresie realnego socjalizmu i transformacji ustrojowej (na przykładzie Krakowa)*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Umowa partnerstwa, dokument przyjęty przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2015, poz. 199.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658.
- Zasady realizacji Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych w Polsce, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec.
- Zintegrowane Porozumienia Terytorialne oraz Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w okresie programowania 2014–2020, 2013, Posiedzenie Rady Metropolitalnej Zatoki Gdańskiej, Gdańsk, 17 kwietnia.

WARUNKI ZAMIESZKIWANIA W MIEJSKICH OBSZARACH FUNKCJONALNYCH W POLSCE

ABSTRAKT: Warunki zamieszkania stanowią bardzo ważny element oceny jakości i poziomu życia. Ich kształtowanie ma duże znaczenie w przypadku budowania i rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych. Celem pracy jest identyfikacja przestrzennego zróżnicowania warunków zamieszkania w miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce. Badania dotyczą roku 2013 i obejmują wszystkie obszary funkcjonalne Polski ukształtowane wokół ośrodków wojewódzkich. Analizę prowadzono z wykorzystaniem taksonomicznej odległości od wzorca Hellwiga w następujących układach przestrzennych: miejskie obszary funkcjonalne jako całości, ośrodki centralne a strefy zewnętrzne obszarów funkcjonalnych oraz układ gminny. Wyniki badań wskazują na wysoką zależność poziomu warunków zamieszkiwania od wielkości miast i ich pozycji w układzie jednostek aglomeracyjnych. Stwierdzono także, że duża część obszarów funkcjonalnych nie jest proporcjonalnie ukształtowana pod względem warunków zamieszkania. Ponadto największa część obszarów funkcjonalnych cechuje się koncentrycznym układem warunków zamieszkania – ich poziom jest najwyższy w jednostkach centralnych, a wraz z odległością od nich maleje.

SŁOWA KLUCZOWE: warunki zamieszkania, miejskie obszary funkcjonalne, rdzeń i strefa zewnętrzna

Kamil BRZEZIŃSKI*

MIĘDZY BIERNOŚCIĄ A AKTYWNOŚCIĄ OBYWATELSKĄ W KONTEKŚCIE ŁÓDZKIEGO BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

BETWEEN PASSIVE AND ACTIVE CITIZENSHIP IN THE CONTEXT OF PARTICIPATORY BUDGETING IN LODZ

ABSTRACT: The main goal of the article is an attempt to look closer at the level of civic participation particularly with reference to participatory opportunities offered by the Municipal Council in Lodz. The civic participation will be considered in relation to two selected categories of Langton's proposals: public involvement and electoral participation (divided into four categories: public action, public involvement, electoral participation and obligatory participation). Moreover, the author of the articles assumes that civic participation can be considered in the context of relationship: participatory opportunities–willingness to participate. The participatory opportunities is to be understood as the participatory offers of Municipal Council (for instance: public consultation organized by the city authorities). The willingness is to be understood as the level of attendance in the city authorities' initiatives. The above-described aspects will be considered in relation to Lodz and to the city's experience of implementing participatory budgeting.

KEY WORDS: civic participation, participatory budgeting, city, Lodz

Wprowadzenie

W roku 1999 wprowadzono w życie ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o trójstopniowym podziale terytorialnym państwa, tym samym przeprowadzono tzw. reformę administracyjną. W jej wyniku utworzono 16 województw, 315 powiatów oraz ponad 2000 gmin. Równoległe z ustawą o trójstopniowym podziale terytorialnym kraju w życie weszły ustawa o samorządzie gminnym z dnia 5 czerwca 1998 r. oraz ustawa o samorządzie wojewódzkim, również z dnia 5 czerwca 1998 r., które stanowiły nieodzowny element wprowadzanej reformy. Wdrożone ustawy miały na celu m.in. budowę i rozwój samorządności po długich latach centralnego planowania. Reforma miała również usprawnić działania władz w terenie. Mogłoby się wydawać, że kolejnym krokiem na

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Socjologii Wsi i Miasta, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41, 90-214 Łódź, e-mail: kamilbrzezinski84@gmail.com

drodze postępującej decentralizacji będzie chęć włączania mieszkańców do procesów decyzyjnych, a tym samym utworzenie swego rodzaju „demokracji miejskiej” polegającej na współtworzeniu i współdecydowaniu o mieście przez jego mieszkańców (Filar, Kubicki 2012).

W ustawach o samorządzie powiatowym i wojewódzkim zawarte zostały zapisy, które mówią, że na terenie danej jednostki samorządowej mogą być prowadzone konsultacje społeczne w sprawach określonych ustawą bądź innych ważnych sprawach powiatu lub województwa, a zasady i tryb ich przeprowadzenia określa osobna uchwała rady właściwej jednostki samorządu terytorialnego (Starzyk). Z podobnymi zapisami w odniesieniu do poziomu gminy spotkać się można w ustawie o samorządzie gminnym z roku 1990.

Wątek partycypacyjny we wspomnianych aktach prawnych jest jednak dość poboczny, dopiero ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w bezpośredni sposób porusza problematykę partycypacji. Ustawa ta dotyczy przede wszystkim współpracy organów władzy z organizacjami pozarządowymi i instytucjami pożytku publicznego. W dokumencie zamieszczono również zapisy dotyczące sytuacji (nielicznych), w których organy władzy są zobligowane do przeprowadzenia konsultacji (np. w sytuacji opracowywania programu współpracy z organizacjami pozarządowymi), lub mogą je przeprowadzić, jeżeli uznają takie działania za stosowne. Nie opisano jednak trybu i sposobu prowadzenia konsultacji (Starzyk). Pomimo nieprecyzyjności i opcjonalności regulacji zawartych w ustawie uznać należy, że wspomniane zapisy otworzyły samorządom możliwość rozwoju partycypacyjnego sposobu sprawowania władzy. Jednak w opinii Marcina Gerwina (2012) miejscy decydenci dość niechętnie dostrzegają tę możliwość, jego zdaniem nie wykształciła się jeszcze u nas kultura demokracji oznaczająca, że mieszkańcy mają świadomość bycia suwerenem, a rady, prezydenci i burmistrzowie zdają sobie sprawę, że są jedynie przedstawicielami mieszkańców. Jak dodaje „[...] bywa natomiast tak, że prezydent miasta uważa się za króla i traktuje miasto niczym swoją prywatną własność” (Gerwin 2012, s. 26). Zdaniem wspomnianego autora „[...] jeżeli za cel zrównoważonego rozwoju stawiamy jakoś życia, wówczas partycypacja jest jego podstawą” (Gerwin 2012, s. 30), wśród możliwych narzędzi partycypacyjnych wymienia m.in. referenda lokalne, konsultacje społeczne oraz budżet obywatelski. Zdaniem Przemysława Filara i Pawła Kubickiego (2012) narzędzia te mogą sprawić, że mieszkańcy będą mogli faktycznie poczuć się współtwórcami miasta.

Pomimo pewnych trudności, sceptycyzmu i niechęci części miejskich włodarzy w ostatnich latach w Polsce obserwujemy coraz częstsze stwarzanie obywatelom i mieszkańcom możliwości partycypacyjnych m.in. poprzez wprowadzane przez samorządy tzw. budżety obywatelskie czy coraz częściej organizowane konsultacje społeczne. W związku z powyższym należy się zastanowić, na ile te możliwości znajdują swego rodzaju odzwierciedlenie w chęciach partycypacyjnych mieszkańców. Zdaniem Zygmunta Baumana sposób, w jaki kształtowani są przez współczesne społeczeństwo jego obywatele, podporządkowany jest przede wszystkim roli konsumenta (Bauman 2000,