Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem i funkcjonowaniem organizacji publicznych

Redakcja naukowa
Aleksander Noworól

TOM I

Instytut Spraw Publicznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie
Kraków 2010

Autorzy tomu:
Anna Lubecka, Anna Karwińska, Ewa Glińska, Katarzyna Peter-Bombik, Paweł Hałat, Aleksander Noworól, Henryk Gawroński, Antoni Kożuch, Joanna Jończyk, Krystyna Zimnoch

Recenzent tomu:
Grażyna Prawelska-Skrzypek

Redakcja Serii:
Redaktor Naczelny: dr hab. prof. UJ Aleksander Noworól
Sekretarz: dr Wioleta Karna

Rada Naukowa:
prof. dr hab. Barbara Kożuch – przewodnicząca
dr hab. Stefan Bielański
dr hab. prof. UJ Anna Lubecka
prof. dr hab. Grażyna Prawelska-Skrzypek
dr hab. prof. UJ Renata Przygodzka
dr hab. inż. arch. prof. UJ Krzysztof Skalski
prof. dr hab. Kazimierz Z. Sowa
prof. dr hab. Łukasz Sułkowski
dr hab. prof. UJ Andrzej Szopa

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych UJ

ISBN: 978-83-931253-3-3 (całość)
978-83-931253-4-0 (t.1)
978-83-931253-5-7 (t.2)

Wydanie elektroniczne:
Instytut Spraw Publicznych UJ
ul. Prof. Łojasiewicza 4, 30-348 Kraków
tel.12 664 55 44, fax 12 644 58 59
e-mail: monografia_isp@uj.edu.pl;
www.isp.uj.edu.pl

Spis treści

TOM I

Słowo wstępne **5**

Anna Lubecka *Multiculturalism and the quality of life* **9**

Anna Karwińska *Miasto przyjazne – idee i działania praktyczne* **31**

Ewa Glińska *Wizerunek miasta wśród jego mieszkańców a subiektywna jakość życia – koncepcja badań* **49**

Katarzyna Peter-Bombik, Paweł Hałat *Środowiskowe i infrastrukturalne uwarunkowania poziomu życia w miastach województwa małopolskiego* **67**

Aleksander Noworól *Narzędzia poprawy jakości życia w miastach na przykładzie Małopolski* **99**

Henryk Gawroński *Lokalizacyjne determinanty jakości życia mieszkańców subregionu Elbląskiego i Żuław Wiślanych w kontekście oczekiwań wobec strategii rozwoju lokalnego* **119**

Antoni Kożuch *Rozwój przedsiębiorczości jako czynnik poprawy jakości życia na poziomie lokalnym* **137**

Joanna Jończyk *Istota i znaczenie relacji zaufania w kształtowaniu kapitału społecznego organizacji* **153**

Krystyna Zimnoch *Niedobór kapitału społecznego barierą rozwoju województwa podlaskiego* **168**

TOM II

Roman Batko, Kinga Marcinek, Grażyna Prawelska-Skrzypek *Ocena jakości życia jako kryterium nagród benchmarkingowych dla urzędów administracji publicznej* **187**

Renata Przygodzka *Usługi publiczne a jakość życia w regionach peryferyjnych* **205**

Grzegorz Chałupczak *Świadczenia publicznej opieki zdrowotnej jako instrument polityki społecznej Republiki Federalnej Niemiec* **223**

Janusz Sasak *Rola elektronicznych usług publicznych w budowie gospodarki opartej na wiedzy* **241**

Barbara Batko *Jakość informacji internetowej jako determinanta poziomu usług e-administracji w Polsce* **259**

Małgorzata Marzec w rozdziale *Zaufanie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych a gromadzenie oszczędności emerytalnych* **275**

Anna Zachorowska-Mazurkiewicz *Kryzys opieki – jego przyczyny oraz propozycje sposobów przezwyciężania* **295**

Beata Detyna *Ocena jakości procesów w usługach medycznych. Warunki wdrożenia proponowanej metodyki w zakładach opieki zdrowotnej* **311**

Małgorzata Dąbrowska *Konsumpcyjny model życia czy zanik kompetencji kulturalnych? Wskaźniki do badania uczestnictwa w kulturze* **337**

Katarzyna Świerczewska-Pietras *Rewitalizacja Krakowa w aspekcie partycypacji społecznej i zarządzania* **355**

Słowo wstępne

Szanowni Państwo!

Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego udostępnia kolejną obszerną monografię elektroniczną. Zatytułowaliśmy ją *Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem i funkcjonowaniem organizacji publicznych*. Monografia obejmuje szereg tekstów potwierdzających złożoność opisywanej problematyki. W poczet organizacji publicznych włączono przy tym organizacje o charakterze terytorialnym. Rozdziały publikacji są efektem refleksji naukowej, która zrodziła się po międzynarodowej konferencji zatytułowanej „Jakość życia – problemy polityki społecznej i zarządzania", zorganizowanej przez Instytut Spraw Publicznych UJ w Krakowie w listopadzie 2010 r.

Zarządzanie rozwojem i funkcjonowaniem jednostek terytorialnych i organizacji publicznych ukierunkowane jest na realizację potrzeb i aspiracji społeczeństwa. Potrzeby te wymagają formułowania celów, które w literaturze przyjmuje się grupować jako środowiskowo-przestrzenne, gospodarcze i polityczno-społeczne. Te ostatnie cele związane są z dążeniem do poprawy poziomu życia, który określa standardy bieżącego funkcjonowania obywateli i ich osobiste perspektywy rozwojowe. Niniejsze opracowanie abstrahuje od uwarunkowań politycznych oraz poczucia dobrostanu poszczególnych jednostek. Przyjęta tu perspektywa badawcza koncentruje się na badaniu determinant warunków życia i jakości usług publicznych oraz na instrumentach poprawy jakości życia. Poszczególne rozdziały prezentują różne perspektywy badawcze, co pozwala lepiej zrozumieć kulturowe, terytorialne, społeczne i gospodarcze aspekty zarządzania procesami podnoszenia jakości życia.

Monografia obejmuje dwa tomy, z których pierwszy porusza uwarunkowania ogólne, terytorialne determinanty jakości życia oraz kwestie przedsiębiorczości i kapitału społecznego, drugi zaś w całości poświęcony jest usługom publicznym.

Tom pierwszy monografii otwiera tekst **Anny Lubeckiej** pt. „*Multiculturalism and the quality of life"*, w którym definiuje ona termin „jakość życia" w kontekście wielokulturowości oraz ujawnia relacje pomiędzy tymi pojęciami. Podkreśla, że termin „jakość życia" posiada wymiar uniwersalny i kulturowo zrelatywizowany. Jego uniwersalizm ulega modyfikacji, gdyż szczególnie w krajach ekonomicznie zasobnych obserwuje się przesunięcie w kierunku wartości niematerialnych. Z kolei relatywizm kulturowy widoczny jest przede wszystkim w kulturowym zróżnicowaniu oczekiwań społecznych.

Część tekstów odnosi się do badania jakości życia i wpływania na jej kształtowanie w różnego typu obszarach.

W rozdziale „*Miasto przyjazne – idee i działania praktyczne*" **Anna Karwińska** zauważa, że społeczna historia miast jest odzwierciedleniem procesu poszukiwania najlepszej przestrzennej, społecznej i kulturowej formy miasta, a także najlepszego kształtu dla gospodarki miejskiej. Miasto powstało jako odpowiedź na nowe wyzwania i oczekiwania i od początku, w intencjach twórców miało być miejscem „lepszego" życia. Problem jakości życia był przy tym przedmiotem zainteresowania twórców miast od najdawniejszych czasów. Autorka podkreśla, że zrealizowanie miasta dla człowieka, swoistego *humanscape*, jest zagadnieniem złożonym i trudnym w praktyce. Wymaga zintegrowanych wysiłków przedstawicieli różnych nauk, także psychologii czy socjologii.

Ewa Glińska w tekście *„Wizerunek miasta wśród jego mieszkańców a subiektywna jakość życia – koncepcja badań"* przypomina, że wraz z rozwojem koncepcji jakości życia pojawiają się próby rzetelnego pomiaru tej kategorii terminologicznej. Autorka stawia sobie cel, którym jest próba ukazania relacji występujących pomiędzy wizerunkiem miasta wśród jego mieszkańców a postrzeganą przez nich lokalną jakością życia. Związki pomiędzy wizerunkiem a jakością usług publicznych w ocenie mieszkańców miasta warunkują określone relacje pomiędzy tymi zjawiskami w zakresie ich operacjonalizacji i sposobu badania.

Kolejne teksty ukazują wybrane, związane z problematyką jakości życia, efekty projektu badawczego, przeprowadzonego przez Uniwersytet Jagielloński (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej oraz Instytut Spraw Publicznych) i dotyczącego funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast Małopolski. Rozdział autorstwa **Katarzyny Peter-Bombik** i **Pawła Hałata** pt. *„Środowiskowe i infrastrukturalne uwarunkowania poziomu życia w miastach województwa małopolskiego"* przedstawia wyniki badań związane z określeniem warunków życia i poziomu usług publicznych w badanych 60 miastach. Autorzy podkreślają, że warunki życia w miastach determinują w znacznym stopniu ich atrakcyjność dla mieszkańców, ale także dla inwestorów, miejscowych przedsiębiorców, jak również przyjezdnych (turystów, odwiedzających). Podstawą formułowania wniosków była analiza istniejących danych statystycznych dotyczących miast małopolskich, która została skonfrontowana z opiniami przedstawicieli władz miejskich na temat problemów związanych z wymienionymi aspektami warunków życia w miastach. W rozdziale pt. *„Narzędzia poprawy jakości życia w miastach na przykładzie Małopolski"* **Aleksander Noworól** prezentuje wnioski z opisywanego projektu

badawczego odnoszące się do jakości życia. Tekst przedstawia rekomendacje instrumentów polityki miejskiej w sferze poprawy życia w miastach, przygotowane na podstawie zleconych przez samorząd regionalny badań. Syntetyczny ogląd sytuacji małopolskich miast pozwolił na sformułowanie instrumentów polityki, uporządkowanych według autorskiej systematyki narzędzi rozwojowych, różnicującej poziomy interwencji publicznej w zależności od zidentyfikowanych problemów.

Terytorialnie zorientowaną refleksję ukazuje też **Henryk Gawroński** w rozdziale *„Lokalizacyjne determinanty jakości życia mieszkańców subregionu Elbląskiego i Żuław Wiślanych w kontekście oczekiwań wobec strategii rozwoju lokalnego”*. Autor przedstawia materiał badawczy, którego celem jest oparta na opiniach, odczuciach i zachowaniach ludzi, ocena lokalizacyjnych warunków życia mieszkańców w badanym subregionie w kontekście ich oczekiwań wobec strategii rozwoju lokalnego. Wynik badania daje diagnozę stanu satysfakcji z miejsca zamieszkania i identyfikuje czynniki tej satysfakcji.

Kolejny rozdział koncentruje się na determinantach gospodarczych jakości życia. **Antoni Kożuch** w rozdziale *„Rozwój przedsiębiorczości jako czynnik poprawy jakości życia na poziomie lokalnym”* stawia sobie za cel określenie roli przedsiębiorczości w rozwoju lokalnym i znaczenia małych i średnich przedsiębiorstw w poprawie jakości życia. Autor twierdzi, że przedsiębiorczość wpływa na poprawę jakości życia w sposób bezpośredni, m.in. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost wpływów do budżetu z tytułu podatków, wzrost inwestycji, oraz pośredni – poprzez rozwiązywanie problemów zatrudnienia. Przedsiębiorczość przyczynia się przy tym do przeciwdziałania patologiom, a także ma znaczenie w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Kolejne wypowiedzi ogniskują się na kwestiach społecznych. **Joanna Jończyk** w rozdziale *„Istota i znaczenie relacji zaufania w kształtowaniu kapitału społecznego organizacji”* opisuje wagę zaufania w przestrzeni społecznej organizacji z punktu widzenia interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych. Tekst stanowi próbę wyjaśniania istoty i roli zaufania w kształtowaniu kapitału społecznego we współczesnych organizacjach. Na ważność tego problemu zwracają uwagę wyniki wielu badań, w których podkreśla się, że współczesne organizacje przeżywają poważny kryzys zaufania.

Na konsekwencje wpływu niskiego poziomu kapitału społecznego na rozwój regionalny zwraca też uwagę **Krystyna Zimnoch** w rozdziale *„Niedobór kapitału społecznego barierą rozwoju województwa podlaskiego”*. Autorka zauważa, że we współczesnych koncepcjach rozwoju regionalnego wskazuje się przede wszystkim rolę edukację i jakości kapitału ludzkiego. Podkreśla się też rangę kapitału społecznego. Celem

rozdziału jest wskazanie barier rozwojowych województwa podlaskiego w postaci niedoboru kapitału społecznego oraz analiza przyczyn tego niedoboru.

Istotnym aspektem zapewnienia jakości życia jest dostarczanie przez władze usług publicznych na odpowiednim poziomie. Zagadnienia te wyodrębniono w tomie drugim publikacji. Do kwestii poziomu usług odnosiły się także – zamieszczone w tomie pierwszym – teksty K. Peter-Bombik i P. Hałata oraz A. Noworóla.

Usług w sferze administracji publicznej dotyczy kilka tekstów. **Roman Batko, Kinga Marcinek** i **Grażyna Prawelska-Skrzypek** w rozdziale *„Ocena jakości życia jako kryterium nagród benchmarkingowych dla urzędów administracji publicznej*" analizują wpływ benchmarkingu na podniesienie jakości zarządzania organizacjami publicznymi, a co za tym idzie na podniesienie jakości życia mieszkańców. Podkreślając specyfikę benchmarkingu w organizacjach sektora publicznego, autorzy zauważają, że dzięki zastosowaniu benchmarkingu jednostka publiczna może zwiększyć swą innowacyjność, spojrzeć na swą działalność z nowej perspektywy i przekroczyć ograniczenia kulturowe. Rozdział opisuje dwa studia przypadków małopolskich konkursów dla samorządów terytorialnych, wykorzystywanych jako narzędzie benchmarkingowe – Plebiscytu *Trzy Korony Małopolski* i Konkursu *Wzorcowy Urząd w Małopolsce*.

Rozdział pt. *„Usługi publiczne a jakość życia w regionach peryferyjnych"*, autorstwa **Renaty Przygodzkiej**, koncentruje się na działaniach ukierunkowanych na przezwyciężenie pogłębiającego się niskiego poziomu jakości życia w regionach peryferyjnych. Depopulacja, starzenie się społeczeństwa, niski poziom aktywności ekonomicznej i zawodowej społeczności lokalnych wymagają szczególnej aktywności władz. W rozdziale podjęto podejmuje próbę wykazania, że o jakości życia w regionach peryferyjnych decydują przede wszystkim usługi publiczne, a zwłaszcza ich struktura, jakość i dostępność dla społeczności lokalnych. Zatem skuteczne zarządzanie procesami dostarczania usług publicznych w tych regionach może stać się czynnikiem poprawy jakości życia.

Dwa teksty odnoszą się do informatyzacji usług publicznych. W rozdziale *„Rola elektronicznych usług publicznych w budowie gospodarki opartej na wiedzy"* **Janusz Sasak** prezentuje znaczenie elektronicznych usług publicznych w procesie kształtowania gospodarki opartej na wiedzy. Autor określa warunki świadczenia usług drogą elektroniczną. Szczególną uwagę zwraca na stan wewnętrznych systemów informacyjnych i standardów zarządzania informacją jako czynników kluczowych w procesie świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną. W kontekście powstawania społeczeństwa

informacyjnego analizuje znaczenie poziomu i standardu świadczenia usług publicznych drogą elektroniczną jako stymulatora rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. **Barbara Batko** w rozdziale **„***Jakość informacji internetowej jako determinanta poziomu usług e-administracji w Polsce"* zauważa, że dzięki informatyzacji podmiotów sektora publicznego wzrasta poziom usług świadczonych online. Zarządzanie informacją internetową to dbałość o jej wysoką jakość, w tym użyteczność dla odbiorcy – obywatela. Informacja powinna być rzetelna i spełniać określone kryteria jakościowe. W przeciwnym wypadku staje się nieużyteczna.

Grzegorz Chałupczak opisuje *„Świadczenia publicznej opieki zdrowotnej jako instrument polityki społecznej Republiki Federalnej Niemiec*". Autor podejmuje próbę dokonania analizy ewolucji niemieckiej polityki społecznej w zakresie kształtowania katalogu rzeczowych świadczeń publicznej opieki zdrowotnej jako instrumentu służącego poprawie jakości życia społeczeństwa. Celem tekstu jest dokonanie oceny rozwiązań prawnych obowiązujących w tym aspekcie na gruncie niemieckiego prawa socjalnego.

Małgorzata Marzec w rozdziale *„Zaufanie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych a gromadzenie oszczędności emerytalnych"* stawia sobie za cel analizę zależności między zaufaniem do ZUS a postawami Polaków gromadzących zasoby na czas emerytury. Autorka zauważa, że Polacy często lekceważą potrzebę indywidualnego oszczędzania na starość, pomimo że system emerytalny zakłada wypłatę z ZUS tylko minimum środków finansowych otrzymywanych na emeryturze.

Kolejny rozdział, autorstwa **Anny Zachorowskiej-Mazurkiewicz**, pt. *„Kryzys opieki – jego przyczyny oraz propozycje sposobów przezwyciężania"* podkreśla znaczenie opieki jako powszechnego zjawiska, które dotyczy wszystkich członków społeczeństwa. Świadczenie opieki jest niezbędne dla rozwoju społeczeństwa i gospodarki, czego nie odzwierciedlają ani teorie (modele), ani wytyczne polityki gospodarczej. Wynikiem tego pominięcia jest niedowartościowanie czynności opiekuńczych. Autorka przedstawia przyczyny kryzysu opieki oraz jego przejawy, a także omawia – na tle dotychczasowych rozwiązań – zmiany, które wydają się konieczne do przezwyciężenia problemów opieki.

Beata Detyna w rozdziale *„Ocena jakości procesów w usługach medycznych. Warunki wdrożenia proponowanej metodyki w zakładach opieki zdrowotnej"* porusza kwestie jakości usług medycznych. Podkreśla, że ocena jakości tych usług staje się problemem badawczym nie tylko dla środowiska naukowego, ale także przedstawicieli samorządów lokalnych, wojewódzkich czy organów administracji rządowej. Celem publikacji jest przedstawienie propozycji metodyki oceny jakości procesów w usługach

medycznych, w zakładach opieki zdrowotnej, a także koniecznych warunków jej wdrożenia. Metodyka ta może stanowić inspirację do tworzenia wewnętrznych systemów doskonalenia jakości w zakładach opieki zdrowotnej.

Małgorzata Dąbrowska w rozdziale *„Konsumpcyjny model życia czy zanik kompetencji kulturalnych? Wskaźniki do badania uczestnictwa w kulturze"* przedstawia refleksję nad malejącym uczestnictwem w kulturze, szczególnie w tzw. kulturze wysokiej. Autorka zauważa, że wydatki na kulturę powinny być analizowane w odniesieniu do innych obciążeń budżetów rodzinnych podlegających daleko idącym ograniczeniom (wypoczynek, sport, rozrywka, a nawet zdrowie).

Działania władz Krakowa w procesie rewitalizacji opisuje **Katarzyna Świerczewska-Pietras**, poruszając ważny temat partycypacji publicznej w kreowaniu jakości życia. W rozdziale *„Rewitalizacja Krakowa w aspekcie partycypacji społecznej i zarządzania"* autorka podkreśla wagę partycypacji społecznej, będącej nieodzowną częścią procesu przygotowania, jak również wdrażania Lokalnych Programów Rewitalizacji. Władze miasta przy opracowaniu programów rewitalizacji powinny stworzyć mechanizm komunikacji z mieszkańcami na każdym etapie opracowania programu. Na podstawie doświadczeń Gminy Kraków we wdrażaniu elementów partycypacji publicznej autorka przedstawia stosowane narzędzia zarządzania tym procesem.

Przegląd poszczególnych rozdziałów zaledwie sygnalizuje rozległość tematyki prezentowanej w monografii. Zachęcając do zapoznania się z poszczególnymi wypowiedziami, redakcja ma świadomość heterogeniczności materiału badawczego. Wydaje się jednak, że dzięki wniknięciu w zagadnienia społeczne, kulturowe, przestrzenne i zarządcze problematyki jakości życia odsłaniamy jej głęboki, a jednocześnie prawdziwy wymiar, którego nie da się ogarnąć w wąskich kategoriach dyscyplin naukowych. Dzięki interdyscyplinarnemu podejściu zyskujemy więc szansę zrozumienia tego trudnego zjawiska, tak istotnego dla zarządzania organizacjami terytorialnymi XXI w.

Aleksander Noworól

Redaktor

Multiculturalism and the quality of life

Anna Lubecka*

Introduction

The terms multiculturalism and the quality of life are strongly related in the sense that they mutually condition their proper understanding and consequently their successful performance. At the same time putting them together as mutually complementary items when looking for their proper meaning against the more and more diversified social context still tends to be a relatively new perspective not only for individuals but also for policy makers and public organizations. The issue concerns both old democracies which are the leaders in the field and the new ones, not to mention traditional societies with various forms of a totalitarian ideology where human rights, if referred to at all, are treated as pure slogans void of any deeper meaning.

There are at least two reasons why nowadays the two concepts – the quality of life and multiculturalism – have become conspicuous in public discourse.

Firstly, multiculturalism has become a sign and a *sine qua non* condition of the existence of modern societies due to strong socio-cultural, economic and political movements. They are, on the one hand, globalisation, and on the other, its counterpart, the process of cultural atomization. Both of them are unavoidable and it is only a matter of time for all contemporary societies to become deeply affected by them. Moreover, both processes are very dynamic, mutually interwoven and gradually expanding. Consequently, they result in a global human society becoming a rich mosaic where culture, or rather cultures, play the role of the most important differentiation factor, either a facilitator and a mediator in interpersonal relations or a barrier and an obstacle to them.

Secondly, there can be observed a growing tendency supported by various formal regulations and decision makers' declarations to value diversity as an asset of every social group and a society as a whole. In Europe the pro-multicultural policy of the European Union which is binding for its twenty seven member-states creates frames of reference for national, regional and local as well as for the pan-European policy in the field. The fact

* dr hab. Anna Lubecka prof. UJ, Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

that European Union and more exactly the Council of Europe has proclaimed the years 2008 a European Year of intercultural Dialogue is significant in this respect. However, a much more burning question is how successful is the impact of the initiative on real changes in contacts between cultures and civilizations and a true dialogue, in terms of the values it implies.

Let me stress that a dialogistic type of interpersonal relationships is directly correlated with the quality of life of the interactants because of the values such as respect, recognition, personal freedom, self-fulfillment, solidarity and partnership which are build into both terms. Despite their culture-specific meanings and practices each member of a multicultural society strives to have them successfully met. The degree of his/her success in the matter defines, in turn, his/her well-being and affects his/her evaluation of the quality of his/her life.

The public discussion on a relational aspect of multiculturalism and the quality of life, has been both encouraged and promoted by a participation of many researchers and academicians in it, especially from the 70s of the 20th century. It is worth mentioning the most recent input in the field of international teams of researchers, mainly from the USA and Canada [e.g. Ponterotto, Casas, Suzuki, Alexander, 2009; Triandis, 2000; Diener, Suh, Lucas, 1999; Pedrotti, Edwards, 2009; Reitz, Breton, Dion, Dion, 2009; Suh, Diener, Oishi, Triandis, 1998; Diener, Diener, 1995; Diener, Suh, 1999]. First of all, they point at all kinds of factors, mostly non-economic but social, cultural and psychological which play a more and more decisive role in defining the quality of life or well-being. Secondly, they examine the correlation between individual components and the overall evaluation of the quality of life in relation to its culture-specific concepts and the practices of multiculturalism in pluralistic societies. Thirdly, and this is a recent trend, they also analyse the impact of multicultural policy on the quality of life and its subjective perception by the majority group.

The quality of life – an evolution of the term

An analysis of the definitions of the quality of life shows an evolution of its semantic field. It is due to a growing multiculturalism of modern societies whose members have different visions and understanding of the concept. Moreover, we should also consider the impact of quick structural and value-oriented changes. In general terms, despite the postmodern culture being called the culture of consumption, there can be at the

same time observed a shift from purely materialistic values towards non-materialistic ones, especially in economically privileged societies where the first type of needs has been already satisfactorily met. This is also the reason why both GNP and living standards, economically oriented and objective categories measuring the quality of life, are only one of its indicators. Moreover, today the quality of life has got two synonyms, namely „well-being" and „life satisfaction", which clearly points at the values people find important to be positive about their life.

Both the terms „well-being" and „life satisfaction" are imprecise and vague as they tend to refer to soft, people-oriented values, often individually and subjectively understood and filtered through their mother culture, especially when dealt with personal well-being [Flanagan, 1978, 1980]. The analysis of the latter concept embraces its two complementary aspects: firstly, emotional well-being and secondly, life evaluation. A lack of accuracy and exactness is particularly conspicuous when considering the emotional well-being. The intensity of a daily experience of its constitutive emotions such as joy, stress, anger, affection etc. as well as a presence of positive affects and a lack of negative ones account for its positive assessment, but in subjective terms.

Such an understanding of the term has made Ed Diener, Eunkook Mark Suh, Richard Lucas and Harold L. Smith [1999, p. 169] coin the expression subjective well-being (SWB). Also for Harry C. Triandis [2000, p. 832] well-being can be evaluated only in individual and subjective terms. To support his opinion he gives a list of its components which are the following: good health, education, fit between personality and culture, personal growth, purpose in life, self-acceptance, sense of self-determination, having many acquaintances and receiving social support from close friends. All of them are correlated, which makes their influence on an overall evaluation of personal well-being multidimensional. Thus the difficulty of its exact measurement has been additionally increased.

Similarly, life evaluation turns out to be difficult because also in this case some of its components can be objectively measured, e.g. income, housing conditions, etc. and others cannot, e.g. good health, self-acceptance, etc. Moreover, the relationship between the emotional well being and life evaluation is not simple because, as Daniel Kahneman and Angus Deaton [2010] claim, high income improves evaluation of life but not emotional well-being.

On the other hand, as it follows form the *2009 report of World Bank* [The World Bank, 2009] living standards, an economic aspect of the quality of life with its

subsequent dimensions is still very important, even dominating for a large number of the world population in underdeveloped world regions. Poverty defined as poor or nearly none health care and employment opportunities constitutes a daily problem for 2/3 of the world population. Similarly, basic human needs such as food, water, shelter, respect and safety are hardly ever met in their case.

The situation of economically underprivileged groups is even worse when we consider the needs of higher order from Abraham Maslow's pyramid. Human rights, freedom, respect and self-worth are hardly ever observed in their case although they are taken for granted in economically privileged old democracies. Hence, the mission of the World Bank in 2009 was defined with the following slogan: *working for a world free of poverty* [*The poverty overview*, 2009].

The World Bank report is appalling but we should also realize that today there are many non-economic forms of social exclusions which impinge on the quality of life. They are encountered all over the world, both in geographic and social areas, as well as in developed and economically underprivileged countries alike where a membership in a cultural minority may often function as a social stigma. Perceived as a factor of exclusion, it makes it very difficult for the minority members to enjoy fully life satisfaction and wellbeing. In developed societies the instruments of social exclusion, discrimination and marginalization are more subtle, hidden and often more difficult to measure. The main difficulty in poor and traditional countries, in turn, consists in immediate victims often refusing to talk about their situation because they find helpless, oppressed and personally responsible for what has happened to them. Neither do they believe that they can change their life and become partners to the mainstream society members. Many of them find it also shameful and degrading to talk about their problems in public because they can expect neither social understanding nor support. What happens is a growing social divide which threatens social cohesion and reduces the chances for providing the same quality of life for minority groups.

The groups whose members are a target of often a double economic and non-economic marginalisation and whose quality of life hardly ever meets general standards are women, people of colour, the elderly, the handicapped, members of the so-called new minorities and also people of different sexual orientation. The case of the latter is more complex than of others' because although most of them enjoy a satisfactory economic status, still they do not feel happy because of their identity definition and its social acceptance both before and after the decision to reveal their true self.

Quality of life indices

Considering various dimensions of the quality of life, many of its new indices focus on non-material values and corresponding aspects of life. „Human Development Index", „The Physical Quality of Life Index", „Global Peace Index", „Genuine Progress Indicator", „Legatum Prosperity Index" as well as „The Happy Planet Index" are just a few examples which illustrate the process of cultural atomization of postmodern societies and differentiation of their respective needs.

„The Happy Plant Index" introduced by the New Economics Foundation (NEF) in July 2006 stems from an ecology minded approach to life which makes it use the philosophical principle that biological productivity will regenerate human activity and give a new sense to it [Rampell, 2009]. The American „Popsicle Index", in turn, brings to our attention the question of children safety. The quality of life largely depends on personal safety, particularly related to children. Their ability to walk to a nearby convenience store to buy a lollypop and to get back home safely is a test if the value is observed in a given community [Fitts, 2009; Darling, 2006]. „The Popsicle Index" relates to the „quality-of life crimes" (crimes against property such as vandalism and graffiti and „victimless crimes") encapsulated in the „Broken Window Theory" by two Americans, George L. Kelling and James Q. Wilson [1982]. They posit that even relatively small problems (e.g. public alcohol consumption) should not be left unattended because they send a very sublime message that a social disorder is tolerated, which encourages more serious crimes in the future.

One of the most surprising indices has been conceived in Bhutan as „The Gross National Happiness Index". Its national culture-bound versions which have been already conceived for Brazil, the USA and other countries aim at assessing whether our life is getting better or worse, which is also to assess our sustainability along the nine[1] domains of happiness. Thus the Index inspires everybody interested in his/her happiness to take action and to change the quality of his/her life. Although happiness is difficult to measure and its concept is culture-relative, the Index tries to objectify it by using precise criteria in each of its domains. Moreover, the mere fact that such an index has been created is significant. Firstly, it shows the change in expectations and understanding of the quality of life. Secondly, it points at the fact that non-material dimensions seem to play a growing

[1] „The Gross National Happiness Index" [„The Gross National Happiness Survey", 2011].

role in its understanding and account for a shift in its interpretation even in economically underprivileged countries such as Bhutan.

The number of indices which illustrate a change in value orientation in postmodern culture accounts for its new concept. Considering the pace, extent and direction of socio-cultural changes Alvin Toefler [1990, p. 47] has proposed the following definition of the quality of life. It is very general but at the same time by showing the mutual relations between the contextual factors of our life, it points at how the quality of life can be improved. Toefler posits that the quality of life depends on how well we can cope with all kinds of changes, most of which are today of cultural origin and refer to various facets of multiculturalism.

A multicultural experience in the world

Historically speaking, Canada and the USA have got the strongest contribution to have multiculturalism recognized. The Canadian experience is both the most enthusiastically praised and also the most hotly debated because of the solutions it suggested. It started in 1969 with the work of the Royal Commission on the Bilingualism and Biculturalism. Consistently developed by the Department of Canadian Heritage and the Federal Multicultural Programme, it has become a model for other countries to follow. It was the first successful attempt to treat the issue in an organized and structured way, which allowed to offer systematic solutions to many burning issues. As for the USA, the country whose *raison d'être* are emigrants and various cultural groups, its main input consists in raising a global awareness of multiculturalism and its many facets, including also the most recent and the most controversial of them: cultural diversity and positive discrimination.

In Europe, the oldest democracies, often with a record of a colonial past, tend to be the most advanced in dealing with the issue. The Netherlands are a good example as the country can boast of the most developed legal and social regulations aiming at integrating emigrants with the mainstream society and at providing them with opportunities to improve their quality of life, e.g. social programmes to empower emigrant women most of whom suffer from an acute form of a double stigmatisation syndrome[2].

[2] A double stigmatization syndrome concerns mainly the emigrant women of colour from traditional societies. It results from two forms of their discrimination, firstly because of their skin colour – racial discrimination and, secondly, due to their gender and a culture-specific understanding of gender roles. If in

The newcomers in the field are Scandinavian countries which within a relatively short period of time have changed from nearly perfectly monocultural into multicultural. It happened towards the end of the 20th century when they became target destinations for economic and political immigrants from all over the world. In their case, the social policy accounts for not only their own citizens but also immigrants enjoying high life standards, which impinge on their quality of life. Similarly, since 2004 Ireland has been faced with the problem of multiculturalism due to a great number of economic emigrants from former communist countries, mainly Poland.

The former communist countries are also challenged with multiculturalism, which, in their case, has got two main aspects. Firstly, it is their own multiculturalism and cultural diversity rediscovered and re-evaluated[3] after they have become democracies. Secondly, particularly the member states of the European Union have to cope with political refugees and illegal economic immigrants from behind the Eastern border. The former seek an asylum and personal safety for themselves and their families. The latter either want to stay on their territory as seasonal black market workers or treating new EU member countries as „a back door to Europe", they aim at getting through them to the more economically advanced western European countries.

Poland is additionally faced with a totally different aspect of multiculturalism stemming from its intricate history. It consists of a small number of repatriates from the former Soviet Union who slowly get back to Poland within the Programme „Rodak" („Compatriot"). However, their status in their old/new motherland is ambiguous. They are neither Poles nor strangers which hinders their own concept of identity and their relationships with Polish neighbours. The identity insecurity is in a open conflict with a basic dimension of the quality of life in multicultural societies which consists in having a stable and long-lasting sense of belonging (social inclusion and cohesion) as well as a commitment to integrity of a political community (local loyalty).

Multiculturalism of Africa, Asia and also South America is often hard to be officially recognized in everyday practice although it is naturally built into them. Many conflicts and persecutions of whole groups (e.g. members of other religions than Islam) or of individuals (e.g. women and people of different sexual orientation whose personal safety

the first case the mainstream society acts as an oppressor, in the second one, the male and also female compatriots are to be blamed for it.

[3] The terms „multiculturalism" and „cultural diversity" are not synonymous although they tend to be treated as such when used in an everyday discourse. Multiculturalism refer to culture-specific differences whose sources are nationality, ethnicity, race and religion. Cultural diversity, in turn, covers the differentiating categories of gender, sexual orientation, age, physical and mental ability.

not to mention other basic human rights are threatened on daily bases) are reported from Africa, Asia and Arab countries which have to work out a solution fitting their own cultural tradition. In their case, the statement by Jerzy Mikułowski-Pomorski [1998:8] that culture is one of the most significant sources of our misunderstandings with others because our interlocutors see the world differently and believe in different values than we do, sounds especially true.

Understanding multiculturalism – the quality of life perspective

Roughly speaking, multiculturalism can be defined in two different ways: descriptive and normative. A descriptive usage of the term refers merely to a cultural variety of all kinds with a distinction between a majority and minorities. In its normative aspects it implies

> *a positive endorsement, even celebration of communal diversity, typically based on either the right of different groups to respect and recognition, or to the alleged benefits to the larger society of moral and cultural diversity* [Honeywood, 2007, p. 313].

It thus draws our attention to the multidimensional relationships between the members of the groups, which has been also stressed by Bhiku Parekh. In the definition of multiculturalism he proposes, he stresses its dynamic and processual character, claiming that it is, first of all *about the proper terms of relationship between different cultural communities* [2002, p. 13], where minorities play a very special role as a factor encouraging all the changes. In practice it means that many socio-cultural groups which so far have been marginalized from and silent in the public sphere are in the process of getting out from the social margin. Their aim is to be fully recognized as partners in all socio-cultural, political and economic aspects of the public discourse and especially in the decision making processes which affect their life. They also want to be seen and heard as public actors able to voice openly their own needs and wants as well as their cultural identity in which they want to take pride. Their apparently simple demands require a change in their social perceptions as well as self-perceptions, which needs a new language of the public discourse to fit better the emerging non-linguistic reality.

On a very individual and personal level, they also want to enjoy life satisfaction and personal well-being. As follows from a twenty-five year long study by John F. Helliwell and Robert D. Putman [2004] having the requirements of life satisfaction met is the only way for them to become citizens which implies their rights, benefits, opportunities

as well as duties, responsibilities and obligations. It is also a necessary condition for their full integration with either the hosting country (in the case of immigrants) or the majority and its mainstream culture (in the case of domestic strangers and/or ethnic minorities). Let me stress that the value of their citizenship lies in its being a symbolical way of their recognition, inclusion and acceptance as partners, which in turn results in their positive contribution to generating a capital, both human/cultural and economic of their new home country.

An acceptance of the relational definition of Parekh has got more far reaching implications as it starts a discussion about a social, economic, political and cultural notion of a stranger, also a domestic stranger, his/her place in a culturally diversified society as well as his/her rights. These, in turn, bring to our attention the question of their discrimination, isolation and exclusion and the challenge of their acceptance and inclusion.

What follows from the above discussion is that each approach to multiculturalism will impinge on the concept of the quality of life in the sense that it will both relate to its culture-bound definitions and to culture-specific ways to have it achieved in everyday life. We can thus posit, that multiculturalism which implies various life styles, needs and wants will also account for concurrent models of the quality of life, each typical of a cultural group, its own visions, meanings and practices it associates with the concept. The differences between them will stem from the systems of values proper to them, which means that particular constituents of the quality of life concept will create different hierarchies and will appear in them with different intensity and salience. Thus the quality of life, apart from certain universally recognised dimensions, will also contain categories typical for particular cultures. Consequently, it will become a culture-relative concept, vivid and multi-dimensional, changing in time together with ongoing changes of other socio-economic, political and cultural factors.

In the light of the above, two basic questions will have to be asked in relation to it. Firstly, it will be the question about the meaning of the term „the quality of life" for minorities and for the majority. More exactly, considering the cultural identity of the socio-cultural group the concept refers to, it would be necessary to define what constitutes its core and its periphery. Furthermore, it may be assumed that the differences in the quality of life will create certain patterns reflecting the differences, mainly cultural, among particular minority groups as well as among minorities and the majority. Secondly, will all of the social groups, especially minorities, be given the same chances and opportunities to attain the quality of life they expect to have referring to the values of their mother culture.

The latter can be also formulated as the question about „the principle of justice" [Parekh, 2002, p. 13] and antidiscrimination, which can be successfully met only if there is „an open and equal dialogue" [Parekh, 2002, p. 13] between all the parties concerned.

Cultural relativity of the quality of life

To show that the discussion on the impact of multiculturalism on the quality of life has already started let me refer to the latest report from the Gallup's „Soul of the city" survey from 2010 and to the Gross National Happiness Index.. The aim of the survey was to *asses the level of satisfaction and the attitude of urban dwellers by exploring the essential domains of the liveability of cities* [http://www.gallup-europe.be/projects/soc_benefits.htm]. Culture has been included among four basic factors shaping the quality of life in cities together with three other categories such as 1) governance, 2) socio-economics, 3) sustainability. The cultural sphere has been further subdivided into six domains where culture is manifested in different ways. They are: 1) cultural heritage, 2) recreational and sports facilities, 3) cultural and creative opportunities, 4) appeal to international visitors, 5) regional identity, and also 6) *multiculturalims*. It is worth stressing that although multiculturalism constitutes a separate sub-domain, it is also present in all other spheres and categories as either their frame of references or a background absolutely necessary for their proper evaluation.

As for the Gross National Happiness Index, culture present in the domain of cultural vitality co-exists together with eight other domains such as: 1) psychological well-being, 2) health, 3) time balance, 4) community vitality, 5) education, 6) environmental quality, 7) governance, 8) economic well-being[4]. In the definition given to it in the Index,

[4] The eight domains are understood as follows:

1. psychological well-being assesses the degree of satisfaction and optimism in individual life by analyzing self-esteem, sense of competence, stress, spiritual activities and prevalence of positive and negative emotions.
2. health refers to the effectiveness of health policies measured by means of self-rated health, disability patterns, patterns of risk behaviours, exercice, sleep, nutrition etc.
3. time balance deals with time for recreation and socializing with family and friends, time spent in traffic jams, in work, at educational activities (time management patterns)
4. community vitality focuses on relationships and interactions in communities and examines the level of confidence, the sense of belonging, the vitality of affectionate relationships, safety at home and in the community, and the practice of giving and volunteering.
5. education embraces the level of confidence, the sense of belonging, the vitality of affectionate relationships, safety at home and in the community, and the practice of giving and volunteering etc.
6. environmental quality measures the perception of citizens about the quality of their water, air, soil, forest cover, biodiversity, etc.

cultural vitality refers to the evaluation of *local traditions, festival, core values, participation in cultural events, opportunities to develop artistic skills and discrimination due to religion, race or gender* [„The Gross National Happiness Index"]. The last phrase where religion, race and gender are referred to as categories implying differences in various manifestations of cultural activities, reveals the basic truth that no community is monocultural and as such its members define happiness using different criteria for each of its domains.

The classification of cultures by Geert Hostede [1984, 1991] is very useful in an attempt to establish a culture-specific concept of quality of life. Referring to the category of individualism/collectivism Eunkook Mark Suh [2002] has found out that well-being is not as relevant for members of collectivistic cultures as for individualistic ones. He explains the correlation by referring to the construct of identity in the examined types of culture. In individualism, where there the I-type identity predominates, it is a more consistent construct, but at the same time more egoistic and individual focused. Consequently, it accounts for a more subjective evaluation of well-being additionally strictly connected with a personal expectation about it.

E.M. Suh's findings from 2002 are consistent with another research he carried out together with Ed Diener [Diener and Suh, 1999]. Both researchers posit that people in individualistic cultures tend to have a higher level of life satisfaction than in collectivistic cultures. The difference stems from such values of individualism as autonomy, independence, attention to personal feelings and opinions, focus on personal life with a tendency to improve it, even at the expense of others. Similar conclusions have been drawn by Jennifer T. Pedrotti and Lisa M. Edwards [2009] who claim that members of collectivistic cultures tend to define themselves in relational terms (a we-type of identity) considering the well-being and life satisfaction of other group members. Consequently, they are eager to give up their own well-being if its achievement may threaten their peers' well-being.

Due to a strong correlation among particular dimensions of cultural diversity established by G. Hofstede, we can posit that similarly members of masculine, high power distance and low risk avoidance cultures will be more concerned with working towards

7. governance embraces the views on government, media, judiciary, the electoral system, and the police, in terms of responsibility, honesty and transparency as well as the involvement of citizens in community decisions and political processes.
8. material well-being evaluates individual and family income, financial security, the level of debt, employment security, the quality of housing, etc. [„The Gross National Happiness Index"].

achieving their own quality of life rather than contributing to the quality of life of others. And conversely, members of feminine, low power distance and high risk avoidance cultures will be more co-operative in joined efforts to provide all their compatriots with the same chances to enjoy the quality of life of.

Thus, the ability of the members of feminine cultures, for example, to care for the same quality of life for the whole community stems from such underlying values as harmony, consensus, empathy, co-operation and solidarity as well as their tendency to be caring, helpful, accommodating and compromising.

When it comes to more specific components of the quality of life, the cultural relativity will be seen along the same differentiating culture-specific dimensions. Let us consider some of the components from their classification into thirteen categories proposed by Angus Campbell, Philip Converse and Willard Rodgers [1976], who have enumerated, among others, marriage, family life, neighbours, professional life, leisure, accommodation, education. In collectivistic cultures, where family belongs to top value, families are expected to be extended, multigenerational and united with strong personal bonds. Patriarchal and hierarchical, they are based on strong and traditional roles division, respect to elderly, obedience and formality, duties and obligations towards its all members, but also strong emotionality, solidarity, mutual help, reliance and support, which will make all of them enjoy life in the same way. A totally different is a family model in individualistic cultures, where it tends to be nuclear, democratic, progressive, less self-contained, giving more freedom to its particular members.

Cultural relativity of the quality of life and of its subsequent components sensitises us once more to the question of the impact of multiculturalism on them. It also starts a pragmatically oriented discussion about pros and cons for providing all cultural groups with a chance to achieve it in the most satisfactory way.

Multiculturalism as a chance for the quality of life

Two research findings have had an impact on the recognition of multiculturalism as a social asset. Consequently, they have contributed to strengthening the relational interdependence between multiculturalism and the quality of life. The first one is the concept of soft power coined by Joseph Nye [2004] for whom the value of culture in shaping international relationships equals the impact of such traditional tools as economics and military, which he calls hard power. In its extreme version culture can even become a

form of cultural enslavement known as cultural imperialism which leads to cultural domination and a division of all cultures into cultures of opportunity and stigmatizing cultures. Negative effects of the cultural divide are many, among others it justifies all kinds of discrimination and subsequent to it inequality, ghetotization and social exclusion. All of them discourage social cohesion and challenge equal rights of all socio-cultural groups for enjoying the same standards of quality of life. However, when positively used, the social value of soft power is the opposite. It is a social glue and a warranty of social and personal welfare.

An immediate reference to the importance of multiculturalism for an economic welfare has been made by Robert Puttman [2000, p. 19], especially when he defines the bases of the bridging human capital[5]. Although economic welfare is only an aspect of the concept of quality of life, it is its important component, less focused on in economically developed societies and given more weight in poor world regions where economic exclusion encroaches on all spheres of human life (e.g. a lack of access to electronic technologies results in digital apartheid and digital illiteracy, which in turn diminishes the chances for good education, job opportunities, etc.).

The bridging capital is generated by a consciously discovered and used potential of culturally diversified groups of people and consists on a synergic effect of creative energy generated by different ways of thinking, understanding, interpreting and solving problems. Today the concept that cultural diversity is a source of the invisibles and the factor which generates the wealth of modern nations is present in economic and non-economic discussions. However, the practice shows that it will take a lot of effort as well as time to make it not only a declared value but also an authentic and widely accepted one which will be directly translated into open and tolerant social attitudes and a cohesive society.

Multiculturalism as a challenge for the quality of life

In everyday practice multiculturalism is often a challenge for the quality of life as it still results in various, more or less hidden forms of discrimination. These in turn, account for social isolation, which prevents members of culturally different groups from having their needs met in the wide society. Consequently they either become aggressive or withdraw from it to seek safety, recognition, acceptance, sense of themselves and others as

[5] R. Puttman makes a clear distinction between bridging capital and biding capital which together constitute manifestations of human capital. Binding human capital characterizes monocultural societies and is a sum total of the human capital of its all members.

well as affiliation and belonging in their own cultural group among their kins who are the only warranty of their life satisfaction. Their behaviour evidences a negative correlation between discrimination and various indicators of well-being. Additionally it proves that a positive identification with one's own cultural group (e.g. ethnic group) buffers the association between discrimination and well-being [Angus Reid Group, 1991]. Apparently positive, social isolation leads to fragmentation of the state accounting for differences in the quality of life of its citizens.

Although discrimination obviously threatens the quality of life of cultural minorities, it has also an impact on the sense of well-being of the majority due to anti-discrimination policy. It becomes more and more intensive, which results in the majority feeling fear that they will be forgotten, marginalized, mistreated and even discriminated, especially by means of positive discrimination. The problem exists even in Canada known for its successful multicultural policy where

> *Many people (…) are also worried that their country is becoming fragmented, that it is becoming a loose collection of parts each pursuing its own agenda, rather than a cohesive entity striving for collective good of Canada. Many Canadians are concerned that immigration and citizenship policies attend too much to the concerns of special interest groups, rather than to those of average Canadians* [*Canada, Citizenship and Immigration*, 1994a, p. 10].

Its importance is accounted for by a more fine-grained understanding of multiculturalism, which today implies an enlargement of traditional differentiating categories to the non-traditional and new ones. Consequently, it allows for a more holistic approach to the relational exchanges between the majority group(s), already well-established due to a historical process and enjoying all kinds of privileges, and the reemerging new culturally different groups whose public presence often causes confusion, fear, misunderstanding, hatred or even open conflicts translated into hate speech. The latter, tends to have its source in a disability of the majority members to re-evaluate the rights and responsibilities of both groups. Multiculturalism, cannot be thus understood *neither as a political doctrine with a pragmatic content nor a philosophical school with a distinct theory of man's place in the world but as a perspective on or a way of viewing human life* [Parekh, 2002, p. 17].

Within this perspective, empowerment of new social and political actors is a must. In some parts of the world it is still a very slow process, far from being fully successful. However, the important thing is that it has already started. Consequently, there can be

observed ongoing changes in social relationships between various cultural groups whose nature will never be the same as before. At the same time, the mere idea of the change of the existing social *status quo* will raise lots of controversies among those who will have to share with the social newcomers, their own status, privileges and an easy access to all the benefits the society provides them with, e.g. education, health care, social policy etc. It will also ask for clarification of many issues and for answers to many questions about the new social order and the concept of centre and periphery/margin which implies a different distribution of power together with its underlying idea of solidarity, unbiased worldviews, even a new concept of humanity.

An attempt to answer why empowerment which requires mutual trust of the parties involved is such a challenge in pluralistic societies has been made by two eminent researchers, Frank Salter [2003] and Robert C. Putman [2007].

The research by an American ethnologist, Frank Salter [2003], provides us with a piece of evidence that in culturally diversified communities people behave less friendly to each other than in homogeneous ones, which hinders the chances to enjoy life satisfaction and wellbeing of their members. It turns out that an often irrational fear of the other makes people more suspicious, egoistic and self-centered, more conscious of the divide us-them, less interested in checking on their own the value of stereotypes and prejudice. Such behavious are typical not only of individuals but also characteristic of politicians and public decision makers whose duty is to generate a well-being of the whole community. Let me quote in length the remarks by Salter to show the correlation between cultural diversity of a community and its living standards and life satisfaction. Salter posits that

> *Relatively homogeneous societies invest more in public goods, indicating a higher level of public truism. For example, the degree of ethnic homogeneity correlates with the government's share of gross domestic product as well as the average wealth of citizens. Case studies of the United States, Africa and South-East Asia find that multi-ethnic societies are less charitable and less open to cooperate to develop public infrastructure. (…) A recent multi-city study on municipal spending on public goods in the United States found that ethnically or racially diverse cities spend a smaller portion of their budgets and less per capita on public services than do more homogeneous cities* [Salter, 2003, p. 146].

As for Robert C. Putman, he examined the relationship between trust as a component of empowerment and well-bring in multicultural societies, continuing thus the research of Jennifer T. Pedrotti and Lisa M. Edwards [2009, p. 165–174]. He posits that the

quality of life is directly proportional to the solidarity, partnership and equality of interactants, all of which stem from their mutual trust. Using the data from a nearly decade long study, Robert Putman draws pessimistic conclusions that in a short run in multicultural communities people

> *Don't trust the local mayor, they don't trust the local paper, they don't trust other people, and they don't trust institutions* [Putman, 2007, p. 139]. *We act like turtles. The effect of diversity is worse than had been imagined. And it's not just that we don't trust people who are not like us. In diverse communities, we don't trust people who look like us* [Putman, 2007, p. 140].

A lack of mutual trust hinders co-operation and is one of the basic reasons of depriving the minority members if the status of citizens and depriving the whole society of having the human capital successfully generated. It comes from and results in a lack of cultural literacy, cultural humility and emancipatory consciousness, which as social skills and attitudes are essential to recognize, understand and appreciate the other [Bryant, 2006, p. 1–10]. They are also basic to value the identity and self-worth of strangers [Taylor, 1994], which in turn are indicators of personal well-being.

The research findings of Robert Putman and Frank Salter point at a direct correlation between multiculturalism and the quality of life. Thus their value is twofold. Firstly, they facilitate a better understanding of how the relationship works in everyday life. And secondly, a thorough analysis of the threats build into multiculturalism, helps creatively explore its opportunities for the benefits of all community members independently on their cultural identity. Consequently, multiculturalism should be trasnformed into transculturation, which is a positive transaction of one culture with another [Ortiz, 1995, p. 40].

NGOs and QUANGOs – advocates of multiculturalism and the quality of life

Among many public actors who emphasize the value of multiculturalism and thus contribute to its socio-political and economic recognition, it is necessary to mention non-governmental (NGOs) or quasi governmental organizations (QUANGOs). Their activities aimed at reducing social isolation or in a long turn totally eliminating it, indirectly create bases for culturally different groups to have their culture-specific needs met and thus to attain the same quality of life as the mainstream society. Their main concern, which is also their strong point, is facilitating an immediate experience of various manifestations of

cultural plurality, which is the only way to support positive social and individual evaluations of cultural strangers and to develop subsequent behaviours as well as attitudes towards them.

NGOs and QUANGOs should be praised for their ability to engage lots of average people in grass root initiatives teaching positive intercultural contacts, especially in the areas where governmental projects either fail or are not sufficiently effective. Their role is also conspicuous in initiating various activities to lobby for institutional and formal changes, mainly in legal matters to empower less fortunate groups and to make them rediscover their self-worth and self-respect. Moreover, as already mentioned, they attempt to make multiculturalism a life experience for groups and individuals enabling both a self-cognition and a cognition of the other.

On the other hand, despite their engagement and many unquestionable successes, NGOs and QUANGOs do not always mobilize all their potential to encourage systematic and stable changes concerning the whole community. They often focus on individual case, helping single people and solving particular problems by taking over the duties of central/local governments, which brings good results but only in a short period of time.

Conclusions

The question which will finish our discussion is about the chances of improving the quality of life of all cultural groups in multicultural societies. Transculturation as a prevailing attitude in pluralistic societies seems to be a possible solution. It constitutes the bases of the quality of life as it puts into practice its main factors: 1) identity understood as a sense of belonging and attachment created for people from all backgrounds, 2) civic participation achieved by developing an active citizenship, 3) social justice which ensures fair and equitable treatment that respects and accommodates people of all origins.

To achieve it, a specially important role should be assigned to the educational policy because *[t]hinking multiculturally requires collaborative activities and techniques that expand traditional pedagogy* [Winchip, 1997, p. 29]. Multicultural education means knowledge, understanding, sensitivity, opening, tolerance, respect for otherness, truly dialogistic attitudes. It is a long journey into oneself, which results is a birth of a multicultural person for whom cultural differences and cultural mosaics of modern societies are not a fashion but an authentic value. A special kind of competence necessary

to master by any modern citizen has been called by a Polish researcher, Beata Sierocka [2007] who is also the author of the term, a competence to live together.

Literatura

1. Campbell A., Converse P.E., Rodgers W.L., (1976), *The Quality of American Life. Perceptions, Evaluations and Satisfactions*, Russell Sage Foundation, New York.
2. Canada, Citizenship and Immigration. Into the 21st Century. A Strategy for Immigration and Citizenship, (1994), Ministry of Supply and Services Canada, Ottawa.
3. Diener E., Diener M., (1995), Cross-cultural Correlates of Life Satisfaction and Self-esteem, „Journal of Personal and Social Psychology" No. 68, pp. 653–663.
4. Diener E., Suh E., (1999), National Differences in Subjective Well-being, [w:] D. Kahneman, E. Diener, N. Schwarz (eds.), Well-being. The Foundations of Hedonistic Psychology, Russell Sage Foundation, New York, pp. 40–60.
5. Diener E., Suh E.M., Lucas R., Smith H.L., (1999), Subjective Well-being. Three Decades of Progress, „Psychological Bulletin" No. 125, p. 276–302.
6. Dion K.L., Dion K.K., Banerjee R., (2009), Discrimination, Ethnic Group Belonging and Well-being, [in:] J.G. Reitz, R. Breton, K.K. Dion, K.L. Dion, Multiculturalism and Challenges of Diversity. Potentials and Challenges of Diversity, Springer, New York, pp. 69–87.
7. Flanagan J.C., (1978), A Research Approach to Improving our Quality of Life, „American Psychologist" No. 33, pp. 138–147.
8. Flanagan J.C., (1982), Measurement of Quality of Life: Current State of the Art, „Archives of Physical Medicine and Reliabilitation" No. 63, pp. 56–59.
9. Helliwell J.F., Putman R.D., (2004), The Social Context of Well-being, „Philosophical Translations of the Royal Society of London", No. 359, pp. 1435–1446.
10. Heywood A., (2007), Political Ideologies. An Introduction, Palgrave Macmillian.
11. Hofstede G., (1991), Cultures and *Organizations*: Software of the Mind, McGraw-Hill, New York.
12. Hofstede G., (1984), Culture's Consequences: International Differences in Work-related Values, Sage Publications Newbury Park CA.
13. Nye J., (2004), Soft Power: The Means to Success in World Politics, New York.
14. Ortiz F., (1995), Cuban Counterpoint: Tobacco and Sugar, Duke University Press, Durham, NC.
15. Parekh B.C., (2002), Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory, Harvard University Press.
16. Pendrotti J.T., Edwards L.M., (2009), *The Intersection of Positive Psychology and* Multiculturalism in Counseling, [in:] J.G. Ponterotto, J.M. Casas, L.A. Suzuki, Ch.M. Alexander, 2009. Handbook of Multicultural Counseling, Sage, Thousand Oaks, pp. 165–174.
17. Ponterotto J.G., Casas J.M., Suzuki L.A., Alexander Ch.M., (2009), Handbook of Multicultural Counseling, Sage, Thousand Oaks.
18. Puttman R.D., (2000), Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, New York.
19. Reitz J.G., Breton R., Dion K.K., Dion K.L., (2009), Multiculturalism and Challenges of Diversity. Potentials and Challenges of Diversity, Springer, New York.
20. Salter F., (2003), On Genetic Interest: Family, Ethny, Humanity in the Age of Mass Migration, Peter Lang Publisher, New York.
21. Suh E., Diener E., Oishi S., Triandis H.C., (1998), The Shifting Basis of Life Satisfaction Judgments across Cultures. Emotions vs. Norms, „Journal of Personal and Social Psychology" No. 74, pp. 482–493.

22. Taylor Ch., (1994), Multiculturalism and the Politics of Recognition, Princeton University Press.
23. Toffler A., (1990), Powershift, Bantam Books, New York.
24. The World Bank, (2009), The Poverty Overview, retrieved November 2010.
25. Triandis H.C., (2000), Cultural Syndromes and Subjective Well-being, [in:] E. Diener, F.M. Suh (eds.), Culture and Subjective Well-being, MIT Press, Cambridge, nie moge akceptowac w artykule w jezyku angieslikm strony w jezyku polskim, pp. 13–36.
26. Winchip S.M., (1997), Understanding Multicultural Perspective through Coursework, „Journal of Family and Consumer Sciences" No. 89 (3), pp.. 31–38.

Literatura elektroniczna

1. Angus Reid Group, (1991), Multiculturalism and Canadians. National Attitude Survey, Report submitted to Multicultyuralism and Citizenship, Canada, http://hdl.handle.net/10573/41200, available: 10.12.2010.
2. Bryant A., (2006), Multicultural process of change. Assumptions and definitions, http://ebookbrowse.com/ciskeworkshophandoutmulticulturalchange-pdf-d54655671, available: 2.12.2010, p. 1–10.
3. Darling J., (2006), Money in a Popsicle-Friendly World, „Sentient Times" http://www.sentienttimes.com/06/dec_jan_06/popsicle.html, January, available: 10.06.2009.
4. Fitts C.A., (2009), Understanding the Popsicle Index. SolariF, http://solari.com/about/popsicle_index.html, available: 10.01.2011.
5. Gallup's Soul of the Cities, http://www.gallup-europe.be/projects/soc_benefits.htm, available: 12.12.2010.
6. Kahneman D., Deaton A., (2010), High Income Improves Evaluation of Life but not Emotional Well-being, [in:] Proceedings of the National Academy of Sciences, advance online publication doi: 10.1073/pnas.1011492107,, dostęp: 20.12.2010.
7. Kelling G.L., Wilson J.Q., (1982), Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety, „Atlantic Monthly", www.theatlantic.com/politics/crime/windows.htm, available: 16.11.2010, s. 1–5.
8. Putnam R.D., (2007), E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture, „Scandinavian Political Studies" No. 30 (2), http://www.blackwell-synergy.com/doi/full/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x., available: 15.12.2010, s. 137–174.
9. Rampell C., (2009), The Happy Planet Index, „The New York Times", July 6, electronic version, http://economix.blogs.nytimes.com /2009/07/06/the-happy-planet-index/, available: 5.01.2011.
10. To Lick Crime, Pass the Popsicle Test, (2005), „The Virginian-Pilot", July 9, http://www.highbeam.com/doc/1G1-133984989.html, available: 10.06.2009.
11. The Gross National Happiness Survey, (2011), „Sustainable Seattle", http://energybulletin.net/stories/2011-02-05/gross-national-happiness-survey, available: 12.01.2011.

Summary

Multiculturalism, which today has become an inherent feature of all modern societies, belongs to basic factors determining all spheres of life, also the quality of life. The present article is firstly an attempt to define the basic concept for a further discussion – the quality of life and its components, and secondly to discuss its relationships with cultural plurality. Both universal and culture-specific meaning of the concept of quality of life undergoes continual changes. Its universal meaning evolves from a focus on economic and materialistic factors to the non-economic ones, which is especially conspicuous in economically privileged countries and also in old democracies. Consequently, new quality of life indices use non-material values. A culture-specific meaning, in turn, is accounted for by each culture group having its own vision and understanding of the quality of life. The model of culture by Geert Hofstede turns out to be very useful to examine the relationship. Moreover, the quality of life of minorities is often threatened by discrimination

which deprives their members of the same opportunities as the mainstream society to have their needs met, e.g. the right to work, healthcare, education, safety, respect, recognition, etc. In this case the concepts are negatively correlated.
Key words: multiculturalism, quality of life, minorities, discrimination, values

Wielokulturowość a jakość życia

Streszczenie

Wielokulturowość należy obecnie do podstawowych wyznaczników i cech charakteryzujących współczesne społeczeństwa. Tym samym odgrywa coraz większą rolę w definiowaniu jakości życia dla wszystkich członków wielokulturowych społeczności, nie tylko dla przedstawicieli większości posiadających określony status i przywileje. Odwołując się do deklaracji składanych przez polityków i osobistości kształtujących życie społeczne, można powiedzieć, że wielokulturowość jawi się jako olbrzymi potencjał i szansa na lepsze życie. Praktyka pokazuje jednak, że nie jest ona wartością *a priori* daną, ale jej ostateczna ocena – pozytywna lub negatywna – jest nieustannie tworzona w najróżnorodniejszych, dynamicznie rozwijających się działaniach, w których uczestniczą wszyscy członkowie danego społeczeństwa. Celem niniejszego artykułu jest przede wszystkim zdefiniowanie terminu „jakość życia" w kontekście wielokulturowości oraz wykazanie relacji pomiędzy tymi dwoma koncepcjami. Znaczenie terminu „jakość życia" posiada wymiar uniwersalny i kulturowo zrelatywizowany. Nawet jednak jego uniwersalizm ulega modyfikacji, gdyż szczególnie w krajach ekonomicznie zasobnych można zaobserwować przesunięcie w kierunku wartości niematerialnych. Powstające nowe indeksy najlepiej ilustrują to zjawisko. Z kolei relatywizm kulturowy widoczny jest zarówno w kulturowym zróżnicowaniu w oczekiwaniach społecznych, kto może cieszyć się jakością życia (jednostki czy cała grupa), jak i w rozumieniu poszczególnych komponentów. Model kultur zaproponowany przez Geerta Hofstede pozwala określić relację pomiędzy jakością życia a wymiarem kultury.
Słowa kluczowe: wielokulturowość, jakość życia, mniejszości, dyskryminacja, wartości

Miasto przyjazne – idee i działania praktyczne

Anna Karwińska*

Wprowadzenie

Podejmowany tu problem możliwości ukształtowania środowiska miejskiego o wysokich walorach, pozwalającego na zaspokajanie potrzeb i oczekiwań mieszkańców staje się we współczesnym świecie coraz ważniejszy ze względu chociażby na stałą tendencje do urbanizowania się świata, a także na wzrost wymagań człowieka wobec środowiska mieszkalnego. Celem tych rozważań jest określenie cech (atrybutów) miasta przyjaznego mieszkańcom i użytkownikom, uwarunkowań wpływających na możliwość ukształtowania takiego środowiska mieszkalnego i podtrzymywania takiego stanu, wreszcie analiza podejmowanych działań służących realizacji tej idei.

Dzieje cywilizacji tworzonej przez gatunek *homo sapiens* związane są ściśle z powstawaniem miast i rozprzestrzenianiem się cech kultury miejskiej. Przechodzenie do osadnictwa typu miejskiego dokonywało się od pewnego momentu rozwoju gospodarczego i społecznego zbiorowości ludzkich, a zwłaszcza od pojawienia się pewnych nowych możliwości działania, zaspokajania potrzeb czy realizowania aspiracji, ale jednocześnie powstawanie miast było odpowiedzią na nowe wyzwania.

Od samego początku wobec tych nowych środowisk społeczno-przestrzennych formułowane były liczne oczekiwania. W intencjach swoich twórców miasta jako miejsca do życia miały być lepsze niż inne formy osadnictwa, miały być miejscami wyposażonymi w cechy czyniące je wyjątkowymi. Zatem problem jakości życia w mieście był przedmiotem zainteresowania od najodleglejszych początków cywilizacji miejskiej, a społeczna historia miast jest w znacznym zakresie odzwierciedleniem procesu poszukiwania najlepszych form przestrzennych, najlepiej funkcjonujących sposobów organizacji życia społecznego, najbardziej adekwatnych wytworów kulturowych czy najefektywniejszego zorganizowania i realizowania gospodarki miejskiej.

Przestrzenny, społeczny i kulturowy kształt miasta był też w każdej epoce odzwierciedleniem najważniejszych ideałów, wartości i przekonań na temat prawdy dobra

* Anna Karwińska, Katedra Socjologii Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

i piękna, co nawet po wielu stuleciach pozwala odczytywać i rozumieć zawarty w nim przekaz, w tym także zmieniające się koncepcje dobrego życia.

Przez całe wieki formułowano zarówno wizje idealnych miast, jak i zasady zarządzania nimi czy wprowadzania zmian, koncepcje podstaw rozwojowych miasta i mechanizmów tego rozwoju. Zrealizowanie idei „miasta dla człowieka", swoistego *humanscape*, jest w praktyce zagadnieniem złożonym i trudnym. Wymaga zintegrowanych wysiłków przedstawicieli różnych nauk, nie tylko urbanistyki, ale także psychologii czy socjologii, dobrej woli decydentów, mających bezpośredni wpływ na kształt przestrzeni, a także, a może przede wszystkim, odpowiednich programów edukacji wszystkich osób odpowiedzialnych za ostateczny kształt miasta. Niezbędne są badania preferencji, ale również promowanie i realizowanie szeroko zakrojonej partycypacji społecznej w procesach tworzenia wizji miasta i nadawania mu ostatecznego kształtu.

Miasto przyjazne – próba zdefiniowania

W najogólniejszym rozumieniu miasto przyjazne mogłoby być zdefiniowane jako środowisko, w którym człowiek dobrze się czuje, z którym może (chce) się identyfikować, które może określić jako swoje miejsce.

W poszukiwaniu modelu miasta przyjaznego mieszkańcom i użytkownikom czy – inaczej rzecz ujmując – miasta dobrze funkcjonującego należy określić zarówno jego cechy przestrzenne, jak i społeczno-kulturowe, dotyczące sposobu funkcjonowania zbiorowości i zorganizowania życia społecznego, wartości i reguł zapewniających ład. Miasto przyjazne to także jednostka gospodarcza zapewniająca swoim mieszkańcom możliwość uczestniczenia w procesach ekonomicznych w rolach producentów, konsumentów i posiadaczy, a jednocześnie wykorzystująca swoje zasoby racjonalnie i z dbałością o przyszłość. Należy także wskazać, że o dobrym funkcjonowaniu miasta w znacznym stopniu decyduje wybór celów polityki miejskiej i sposób sprawowania władzy prowadzący do ich realizowania. Te główne wątki przewijały się w prowadzonych od stuleci rozważaniach nad wizjami miast doskonałych.

Wymieniając cechy przestrzeni miasta przyjaznego, należy przede wszystkim wspomnieć o funkcjonalności. Oznacza ona odpowiedni sposób zorganizowania, zgodny z funkcjami pełnionymi przez poszczególne obszary. Każdy typ działalności prowadzonej w mieście potrzebuje odpowiedniego miejsca. Wszystkie instytucje miejskie – gospodarcze, kulturalne, polityczne, edukacyjne, administracyjne i inne muszą mieć swój obszar,

odpowiednio zorganizowany i wyposażony. Powstające w ten sposób struktury użytkowania terenów miejskich są podstawą konstruowania wskaźników jakości przestrzeni miejskiej, określających ich funkcjonalność i harmonijność. Z. Ziobrowski zwracał uwagę na konieczność analizy usytuowania takich instytucji i miejsc oraz ich procentowego udziału w strukturze przestrzennej miasta. Wskaźnikiem funkcjonalności będzie zatem zarówno odpowiedniość obszaru przeznaczonego dla poszczególnych form działania, jak i ich dostępność komunikacyjna [Ziobrowski, 1996, s. 26–29 i 48]. Ważne wskaźniki potwierdzające dobre zorganizowanie i wykorzystanie przestrzeni miejskiej to odpowiednia odległość uciążliwych zakładów przemysłowych czy tras komunikacyjnych od obszarów rezydencyjnych, dogodne rozmieszczenie otwartych przestrzeni rekreacyjnych, sposób zorganizowania komunikacji publicznej [Ziobrowski, 1996, s. 49].

Podobne wątki znaleźć można w rozważaniach nad pożądanym sposobem kształtowania miasta, w których P. Bess formułuje kilka najważniejszych zasad odnoszących się do środowiska mieszkalnego. Należą do nich [Bess, 2000]:

- ukształtowanie centrum pełniącego ważne funkcje w życiu miasta, dostępnego komunikacyjnie, dobrze wyposażonego;
- oznaczenie granic osiedli i dzielnic, pozwalające na identyfikowanie się z pewnym obszarem jako swoim;
- zaspokajanie potrzeb komunikacyjnych rozmaitych grup, zarówno pieszych, jak i kierowców, użytkowników komunikacji zbiorowej itd.;
- budowanie rozmaitych typów domów i mieszkań dla osób i rodzin o zróżnicowanych potrzebach i oczekiwaniach. Unikanie tworzenia jednorodnych części miasta, promowanie różnorodności;
- sytuowanie ważnych budynków i instytucji, a także sklepów w pobliżu centrum. Rezerwowanie najlepszych lokalizacji dla najważniejszych instytucji obywatelskich edukacyjnych, religijnych, kulturalnych itp.;
- odpowiednia lokalizacja przedszkoli, szkół podstawowych, placów zabaw i innych miejsc dla dzieci i młodzieży w niewielkiej odległości od miejsc zamieszkania. Tworzenie raczej małych instytucji, ale rozmieszczonych w wielu miejscach, tak aby były łatwo dostępne;
- staranna organizacja ruchu kołowego i pieszego, unikanie tworzenia obszarów, przeznaczonych wyłącznie dla samochodów. Rozplanowanie alternatywnych dojazdów do ważnych instytucji i miejsce atrakcyjnych dla większych grup mieszkańców i użytkowników miasta.

Warto z kolei rozważyć definiowanie „dobrej formy" miasta w pracy K. Lyncha, który wskazuje na kilka ważnych atrybutów przestrzeni miejskiej decydujących o jej jakości. Podkreśla najpierw konieczność zorganizowania przestrzeni miejskiej ze względu na potrzeby biologiczne człowieka, w tym także dotrzymanie standardów środowiskowych (czystość powietrza, dostęp do wody pitnej, odpowiednia ilość miejsca). Inne ważne atrybuty to racjonalność w gospodarowaniu przestrzenią i dopasowanie sposobu jej organizowania do działań podejmowanych przez mieszkańców, wreszcie dostępność pozwalająca na niedyskryminacyjne użytkowanie [Lynch, 1981, s. 118]. Warto podkreślić, że nie wszystkie cechy dobrze zorganizowanej przestrzeni mogą być łatwo wyrażone przy pomocy ścisłych wskaźników. Należy tu zatem zawsze odwoływać się do stopnia zadowolenia użytkowników przestrzeni.

Szczególnie ważne w określaniu cech przyjaznego miasta jest rozważenie, w jakim stopniu oferuje ono mieszkańcom dobrze zorganizowaną i wyposażoną przestrzeń publiczną. Taki obszar zawsze był istotny dla prawidłowego realizowania funkcji miejskich, od starożytności obecność agory, forum czy jeszcze inaczej zdefiniowanego placu miała decydujące znaczenie dla życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Współcześnie, w warunkach kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego, przestrzenie publiczne nabierają jeszcze większej ważności. W Polsce od początku transformacji toczą się dyskusje nad kształtem i sposobem wyposażenia przestrzeni publicznych, a także ich znaczeniem dla funkcjonowania miasta w wymiarze obywatelskim. W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdefiniowano przestrzeń publiczną jako „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne" (ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717). Przestrzeń publiczna jest zatem społecznie wytwarzanym dobrem służącym zaspokajaniu potrzeb indywidualnych i zbiorowych zarówno w skali lokalnej, jak i ponadlokalnej. O jej publicznym charakterze decyduje zbiorowy sposób użytkowania, a coraz częściej także zbiorowy sposób wytwarzania (co staje się regułą w społeczeństwach demokratycznych).

Jakość przestrzeni publicznych oceniana jest z punktu widzenia jej dostępności, funkcjonalności, zapewniania bezpieczeństwa, spełniania kryteriów estetycznych, możliwości generowania wspólnoty i innych cech ważnych dla użytkowników. Szczególnie istotne jest zagwarantowanie mieszkańcom dostatecznie dużych, dobrze zagospodarowanych i utrzymanych, dostępnych przestrzeni zielonych.

Drugi ważny wymiar przyjaznego miasta związany jest z jego cechami jako całości społeczno-kulturowej. To zagadnienie częściowo pojawiało się już w rozważaniach zamieszczonych powyżej, trudno jest bowiem w sposób konsekwentny oddzielić oba aspekty funkcjonowania miasta. Przyjazne miasto, jako społeczno-kulturowe środowisko człowieka, to środowisko tak urządzone i wyposażone, by mogło na akceptowanym poziomie zaspokajać indywidualne i zbiorowe potrzeby swoich mieszkańców i użytkowników. Chodzi tu zarówno o potrzeby związane z biologicznymi cechami człowieka, potrzeby psychiczne, społeczne, intelektualne, estetyczne, a zatem te, których zaspokojenie decyduje o możliwości przeżycia i utrzymania zdrowia, jak i te, których zaspokojenie warunkuje skuteczne funkcjonowanie w świecie społecznym, a także potrzeby, które zaspokajane są w procesach samorealizacji. J. Kotkin wskazuje na często przyjmowane w analizie procesów miejskich założenie, że najważniejsze grupy społeczne, na potrzeby których deweloperzy, władze miasta czy inne osoby (instytucje) z kręgów decydenckich powinny zwracać najpilniejszą uwagę, to np. „klasa kreatywna", „przedsiębiorczy profesjonaliści" czy „młodzi, wykształceni single". Tymczasem warto zauważyć, że nadal zdecydowana większość Amerykanów traktuje udane małżeństwo jako ważny czynnik szczęśliwego życia, także większość chce mieć dzieci. Zauważalna tendencja to duża mobilność ludzi nieposiadających rodzin, a jednocześnie wspomniani single po założeniu rodziny często przenoszą się na obszary podmiejskie. Jak wskazują nie tylko socjologowie, ale także osoby odpowiedzialne za politykę społeczną miasta, znacznie korzystniej byłoby zapewnić warunki zachęcające do zakładania rodziny, podejmowania pracy – generalnie do wiązania swojej przyszłości z określonym miastem przyjaznym rodzinie. To właśnie dobrze prosperujące rodziny stanowią podstawę dobrze działającej gospodarki [Kotkin, 2007].

Pojawia się tu także problem otwartości miasta na rozmaite grupy mieszkańców, w tym także grupy o specyficznych potrzebach czy oczekiwaniach. Z jednej strony chodzi o uwzględnianie, zarówno w organizacji przestrzeni, jak i życia społecznego czy kulturalnego miasta potrzeb takich grup, jak osoby starsze, dzieci, a także osoby niepełnosprawne. Ich oczekiwania często pozostają nieznane, brak bowiem zazwyczaj odpowiednio zorganizowanego monitoringu stopnia zadowolenia mieszkańców z kierunku przemian zachodzących w mieście. Innym zagadnieniem jest obecność w mieście grup i środowisk o odrębnej kulturze, które często nie mają szans na zaistnienie w przestrzeni publicznej w roli pełnoprawnych uczestników.

Miasto dobre, miasto przyjazne to także takie, w którym zróżnicowanie szans życiowych i możliwości ich realizowania nie przekracza poziomu, powyżej którego obserwujemy wpychanie pewnych jednostek i całych środowisk w samowzmacniający się cykl degradacji społeczno-kulturowej sprzyjający kształtowaniu się trwałej podklasy.

Miasta przyjazne to zatem także miasta spełniające ideał *inclusive city*, definiowane przez R. Strena jako miasta, w których wszyscy mieszkańcy są włączani w proces decyzyjny i realizowanie polityk miejskich; nikt, zwłaszcza spośród najbiedniejszych i najbardziej bezradnych, nie jest pomijany. To zatem miasto, w którym wszyscy mieszkańcy mogą postrzegać siebie, a także być postrzegani przez innych jako osoby posiadające status „pełnego obywatela pierwszej klasy" [Stren, 2001].

Spójność zbiorowości miejskiej może być rozważona w wielu powiązanych ze sobą płaszczyznach: wartości, porządku społecznego, sprawowania kontroli, solidarności społecznej, rozmiarów zróżnicowania społecznego, istnienia powiązań społecznych i zasobów kapitału społecznego, przywiązania do miejsca życia i definiowania swojej tożsamości. [Cantle, 2001, s. 14] Zatem chodzi tu o zbiorowość, w której występują wspólne wartości, gdzie rozwija się kultura obywatelska oparta na istnieniu wspólnoty zasad moralnych i kodeksów zachowania. Miasto dobrze społecznie zintegrowane charakteryzuje się wysokim poziomem partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych i we wszystkich obszarach życia zbiorowego, od aktywności w skali mikro, po udział w organizacjach i stowarzyszeniach, inicjatywach obywatelskich na skalę lokalną i pozalokalną. Poziom tego zintegrowania wyraża się również brakiem poważniejszych zagrożeń dla istniejącego ładu społecznego, w tym także zagrożeń wynikających z nierówności szans i braku dostępu do cenionych dóbr i wartości. W dobrze zintegrowanej społeczności miejskiej istnieją wypracowane reguły i zasady rozstrzygania konfliktów, w tym konfliktów wynikających z odmienności kulturowych. Wśród przejawów spójności należy wymienić istnienie i rozwijanie efektywnej niesformalizowanej kontroli społecznej oraz gotowości do przestrzegania zobowiązań i powinności wobec współmieszkańców.

Ważną cechą w definiowaniu dobrego, spójnego miasta jest wreszcie poziom identyfikowania się z nim mieszkańców jako ze swoim miejscem życia. Ta identyfikacja wyraża się wiązaniem swojej przyszłości z tym właśnie miastem, poczuciem dumy lokalnej, definiowaniem siebie jako obywatela, zainteresowaniem sprawami swojego środowiska mieszkalnego

Jednym z istotnych problemów w tym procesie budowania i utrzymywania społeczno-kulturowego systemu miejskiego jest godzenie interesów rozmaitych grup,

interesów związanych z odmiennościami kulturowymi, religijnymi, ekonomicznymi. Chodzi o stwarzanie możliwości nawiązywania i podtrzymywania dialogu, do czego z jednej strony niezbędne są rozmaite instytucje społeczne, normy, procedury demokratyczne itd., z drugiej zaś tworzenie odpowiednich warunków przestrzennych – przestrzeni spotkań [Karwińska, 1998, s. 27–28]. W ocenie stopnia „przyjazności" miasta należy zatem szuka odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu organizacja przestrzeni sprzyja procesom życia społecznego, realizowaniu społecznych funkcji miasta. Najważniejsze z tych funkcji to przede wszystkim kształtowanie i wzmacnianie integracji członków zbiorowości miejskiej, zarówno jako całości połączonej akceptacją wspólnych norm i wartości, jak i skupionej wokół wspólnych celów.

Uwarunkowania „przyjazności" miasta

Istnieje znaczna liczba różnego rodzaju czynników, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, utrudniających realizowanie podstawowych i ponadpodstawowych funkcji miasta. Niektóre z nich związane są z samą specyfiką miasta jako układu społeczno-przestrzennego o wielu różnorodnych funkcjach. Złożoność powiązań między różnymi aktorami działającymi w różnych systemach składających się na miasto, intensywność zachodzących w nim procesów społecznych, dynamika życia miejskiego, wielowymiarowe zależności powstające między jednostkami, zbiorowościami, instytucjami, ludźmi i interesami – to wszystko przyczyny powstawania zjawisk kryzysowych w miastach, co sprawia, że osiąganie pożądanego stopnia „przyjazności" jest raczej trudne.

Zazwyczaj miasto ma bardzo złożone oblicze, w jego strukturach przestrzennych, społecznych, kulturowych i gospodarczych z jednej strony zawarte są efekty wielkich osiągnięć w rozmaitych dziedzinach aktywności zbiorowej, ale z drugiej strony także efekty konfliktów i sprzeczności dominujących w danym społeczeństwie. Podobnie jak przyjmujemy za uzasadnioną wizję dwoistości natury ludzkiej, w ramach której funkcjonuje jednocześnie szlachetny dr Jekyll i przerażający pan Hyde, dostrzegamy, zarówno w sferze teorii, jak i praktyki, dwoistość miasta, obejmującego jednocześnie cechy „świętej Jerozolimy" i „występnego Babilonu" [Ligęza, 1998]. To dodatkowo komplikuje kwestie kształtowania miasta na miarę potrzeb i oczekiwań jego użytkowników.

Jeśli chodzi o czynniki wewnętrzne, należy wspomnieć o istnieniu obszarów stwarzających zagrożenie dla harmonijnego funkcjonowania miasta. Chodzi tu o obszary

kryzysowe, w których występują wielowymiarowe zjawiska deprywacji. Ich obecność jest bardzo niekorzystna dla miasta, osłabia jego potencjał gospodarczy, społeczny i kulturowy, przyczyna się także do tendencji migracyjnych i utraty najbardziej wartościowego kapitału ludzkiego [Conway, Konvitz, 2000, s. 750]. M. Castells wiąże występowanie takich obszarów z polaryzacją i segmentacją zasobów ludzkich spowodowanych procesami restrukturyzacji gospodarczej, zanikania zapotrzebowania na prace pewnego typu i wzrastającego zapotrzebowania na inne, zwłaszcza wymagające wysokich kwalifikacji i wykształcenia [Castells, 2002, s. 288–289].

Ważnym uwarunkowaniem „przyjazności" miasta jest stopień poczucia bezpieczeństwa mieszkańców. Chodzi tu o dostosowanie formy zabudowy, technologii itp. do lokalnych warunków atmosferycznych i występujących zagrożeń, np. trzęsień ziemi, a także stopień, w jakim owa „bezpieczna architektura" jest dostępna dla różnych grup mieszkańców, nie tylko dla najzamożniejszych. Z drugiej strony ważne jest poczucie bezpieczeństwa osobistego, możliwość zabezpieczenia stanu posiadania. W tej drugiej kwestii pojawiają się rozmaite rozwiązania zarówno w sferze organizacji przestrzeni, jak i działania policji i innych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, a także działania w sferze edukacji obywatelskiej.

Stan gospodarki miejskiej decydujący o poziomie zaspokajania potrzeb stanowi kolejne uwarunkowanie „przyjazności" miasta. Z tego punktu widzenia istotne są możliwości zatrudnienia, zwłaszcza dostępność do atrakcyjnych miejsc pracy, stabilność sytuacji gospodarczej miasta gwarantująca poczucie pewności zarówno pracowników najemnych, jak i przedsiębiorców. Inny element stanu gospodarki miejskiej to atrakcyjność inwestycyjna miasta, atrakcyjność rynku pracy i rynku nabywców. Ważne są także perspektywy rozwojowe miasta, możliwość realizowania założonych celów rozwojowych, kontynuowanie inwestycji.

Z punktu widzenia mieszkańców przyjazność miasta uwarunkowana jest stopniem zagwarantowania możliwości zrealizowania zadań w dziedzinie ochrony zdrowia, zaspokajania potrzeb w sferze mieszkaniowej, potrzeb edukacyjnych, wspomagania słabszych środowisk, zapobiegania wykluczaniu społecznemu. Ważne są także cechy środowiska naturalnego, korzystne warunki klimatyczne, odpowiednia polityka w sferze zapewniania czystości powietrza i wody

Szczególnie ważne są tu zasoby miasta i sposób gospodarowania nimi. Wśród materialnych i niematerialnych zasobów (kapitałów) lokalnych zazwyczaj wyróżniamy kapitał ludzki, kapitał społeczny, kapitał kulturowy, kapitał natury (przyrodniczy) i

wreszcie kapitał gospodarczy. Kapitał ludzki ma wielkie znaczenie zarówno dla rozwoju mniejszych układów przestrzenno-społecznych (regionów), jak i całych społeczeństw. Liczebność najbardziej twórczej grupy (klasy kreatywnej), jak wynika z badań, podwoiła się od lat 80. XX w. i choć grupa ta nie jest najliczniejsza, to jest najbardziej wpływowa, ma najbardziej znaczący udział w wytwarzaniu dochodu narodowego i, co bardzo ważne, może narzucać tempo i kierunki przemian społecznych i kulturowych [Florida, 2004, s. 29]. Kapitał społeczny jest definiowany w różny sposób, jednakże zazwyczaj powtarzają się tu zasadnicze elementy: aktywne uczestniczenie (zaangażowanie) społeczne, zaufanie do osób i instytucji, wreszcie przestrzeganie pewnych ważnych dla funkcjonowania całości społecznych norm i wartości. Aktywne uczestnictwo można rozważać zarówno w wymiarze formalnym, jak i nieformalnym, wspólnie tworzą one określony poziom uspołecznienia danej zbiorowości. Są pewne obszary życia społecznego, gospodarczego, politycznego czy kulturalnego, w których częściej, być może łatwiej, powstają sieci powiązań społecznych, mniej lub bardziej formalne organizacje i stowarzyszenia. W analizach społeczności lokalnych istotne jest rozpoznanie takich obszarów, a także, co niemniej ważne, zdefiniowanie tych aren funkcjonowania społeczności lokalnych, w których notuje się niedostatek uspołecznienia. Ważność kapitału społecznego wzrasta wraz ze zmianami, jakie zachodzą w sprawowaniu władzy w miastach, powiatach czy innych jednostkach terytorialno-społecznych. W zarządzaniu miastem, wykorzystywaniu jego zasobów przyjmuje się coraz częściej zasadę wspólnego poszukiwania rozwiązań, odchodząc od sztywnych schematów działania i rygorystycznych reguł funkcjonowania organizacji formalnych.

Ważnym zasobem lokalnym jest kapitał gospodarczy, czyli majątek miasta, wpływy do budżetu, dochody uzyskiwane z gospodarowania mieniem komunalnym i inne dochody własne. Częścią kapitału gospodarczego są także możliwości dostępu do programów zapewniających finansowanie różnych projektów, międzynarodowych i krajowych. Ponadto zaliczyć tu trzeba zasoby zawarte w wartości budynków i innych nieruchomości, ale też potencjalnej atrakcyjności pewnych obszarów jako miejsca lokalizacji inwestycji, możliwości przyciągania biznesu. Jeśli chodzi o zasoby kulturowe, to definiujemy je zazwyczaj przez odwołanie się do wartości przypisywanych pewnym miejscom czy wzorom życia, tradycji lokalnych, które są powszechnie oceniane jako ważne. Jednak zasoby kulturowe rozumiane są szerzej, zaliczyć tu należy również instytucje kulturalne, które podejmują rozmaite działania przyczyniające się do kształtowania postaw wspólnoty i identyfikacji z miejscem zamieszkania. Zalicza się tu

także zakres i powszechność uczestniczenia w kulturze członków wspólnoty, zwłaszcza ze względu na fakt, że aktywne uczestniczenie w kulturze może być ważnym źródłem motywacji do działania [Karwińska, 2007, s. 7–9].

Jak wspomniano wyżej, wykorzystanie tych zasobów miasta wymaga prawidłowego zarządzania nimi, czyli realizowania zasady dobrego rządzenia w skali miasta. Chodzi tu o całość złożonych mechanizmów, procesów i instytucji, poprzez które wszyscy obywatele, rozmaite stowarzyszenia, instytucje, organizacje i inne zbiorowości mogą swobodnie, w warunkach wolności mówić o swoich interesach, walczyć o ich realizację także poprzez próby negocjowania pożądanych rozwiązań. Wszystkie te podmioty muszą mieć gwarancje, że będą mogły wykorzystywać swoje prawa obywatelskie, upominać się o nie, żądać przestrzegania zasad i reguł. W istocie chodzi tu o zmianę wzorów zarządzania wewnątrz organizacji i instytucji lokalnych, a także o zmianę nastawień wobec partnerów, reinterpretację sposobu rozumienia interesu publicznego, etosu służby publicznej i celów działania wszystkich instytucji istniejących w mieście.

Istotny jest także kontekst ekonomiczny, społeczny, kulturowy i polityczny, w ramach którego miasto funkcjonuje. Nie jest ono przecież światem oddzielnym, samym w sobie. Chodzi tu przede wszystkim o możliwości stwarzane przez regulacje prawne dotyczące działania jednostek terytorialnych, stopień ich autonomiczności i prawa do samostanowienia. Inny element kontekstu to polityka gospodarcza w skali makro i mezo (regionalnym). Ważne są również kwestie kontekstu kulturowego, normy, reguły i elementy systemu wartości, stanowiące podstawę procesów życia społecznego. To, czy miasto będzie dobrym środowiskiem dla człowieka, zależy w znacznym stopniu od przyjętego przez decydentów systemu wartości i priorytetów. Przykładu dostarcza nam chociażby historia budowy Nowej Huty. Intensywny wzrost liczby ludności nowej dzielnicy Krakowa wytworzył silną presję na budowanie jak największej liczby mieszkań. Plany zakładały oczywiście, że równolegle będą powstawały obiekty niezbędne do zaspokajania bardziej wyspecjalizowanych potrzeb, w tym także uczestnictwa w kulturze, rekreacji i edukacji. Tymczasem przez wiele lat odkładano nawet budowę ośrodków ochrony zdrowia, placówek handlowych czy infrastruktury komunikacyjnej. W efekcie wydano przeszło dwadzieścia pięć procent więcej niż pierwotnie zakładano środków na budowę mieszkań oraz aż trzy i pół razy mniej niż zakładano na budowę ośrodków zdrowia, cztery i pół razy mniej na obiekty kulturalne i prawie pięć razy mniej na kanalizację i służby oczyszczania miasta [Sowa, 1992, s. 137].

To państwo jako najszersza makrostruktura tworzy ramy odniesienia, w których działają struktury niższego rzędu. Wśród elementów tego szerokiego kontekstu należy wymienić ramy organizacyjne, zasady i reguły funkcjonowania instytucji. Makrostruktura określa także podstawowe wzory nierówności, zasadnicze linie podziałów społecznych, religijnych czy narodowościowych, co determinuje odrębności przejawiające się na niższych poziomach integracji zjawisk społecznych. Wreszcie makrostruktura określa kontekst kulturowy i prawny, w ramach którego funkcjonują mniejsze społeczności i grupy [Karwińska, 2008, s. 36].

W poszukiwaniu ideału miasta

Można tu przypomnieć, że w jednej z pierwszych wizji miast doskonałych Platon opisuje nie tylko doskonałość ustroju Atlantydy i sposób jej społecznego zorganizowania, ale daje także opis sposobu zagospodarowania przestrzeni i jej wyposażenia [Platon, 1999, s. 106 i n.]. Podobnie dokładnie opisywał sposób funkcjonowania i zagospodarowanie przestrzeni miasta T. More w swojej *Utopii*, wspominając np., że „ulice są tak wyznaczone, żeby i przewóz był dogodny, i pewna ochrona przed wiatrami" [More, 1993, s. 64]. Znaczący rozkwit rozważań nad dobrze funkcjonującym miastem (wtedy zapewne nikt nie odważyłby się jeszcze zastanawiać się nad „przyjaznością") nastąpił w reakcji na krytykę miasta wczesnoprzemysłowego, które jako środowisko mieszkalne było w wysokim stopniu dysfunkcjonalne [Syrkusowa, 1984]. Próby poprawy warunków życia w miastach dziewiętnastowiecznych opierały się na rozmaitych inspiracjach, niektóre projekty „dobrego miasta" czy „dobrego osiedla" były odzwierciedleniem archetypu wioski, inne tworzone były na bazie idei wspólnoty sąsiedzkiej czy religijnej. W tych poszukiwaniach definiowana też była rola właściciela środków produkcji, który realizował patriarchalną wizję stosunków pracodawca – pracownik. Tego typu podstawy miały np. osiedla robotnicze budowane przez J.B. Godina (Familister w Guise) czy R. Owena (New Lanark), a w Polsce na Górnym Śląsku (jak Giszowiec czy Nikiszowiec), a także łódzki Księży Młyn. Takich modelowych rozwiązań było oczywiście zbyt mało, by zasadnie twierdzi, że społeczne i przestrzenne problemy miast wczesnoprzemysłowych znajdowały adekwatne rozwiązania. Określenie użyte przez P. Geddesa pod adresem miast przemysłowych początku XX w. – *kakotopia*[6] – było jak najbardziej uzasadnione [Geddes, 1915, s. 73–74]. Jednocześnie prowadzone poszukiwania przynosiły interesujące zarówno

[6] Od greckich słów *kakos* (zły) i *topos* (miejsce).

pod względem przestrzennym, jak i społecznym rezultaty w postaci rozmaitych rozwiązań wdrażanych w wielu krajach [Fiedler, 1995].

Poszukiwaniom i próbom realizacji towarzyszyły także dążenia do sformułowania podstawowych zasad, którym powinny być podporządkowane działania architektów, urbanistów, a także zarządów miast. Jako pierwszy taki znaczący przykład wskazuje się zazwyczaj Kartę Ateńską, ogłoszoną w 1933 r., a przygotowaną przez CIAM (Międzynarodowe Kongresy Architektury Nowoczesnej). Jak wskazywała H. Syrkus, dokument ten był niezwykle ważny, bo w oparciu o analizę planów miast europejskich zwrócił uwagę na ważne i zagrażające ładowi społecznemu i przestrzennemu objawy chaosu istniejącego w wielkich miastach, a także podkreślił konieczność uwzględniania w planowaniu gospodarczym i przestrzennym zasad funkcjonalizmu. Karta Ateńska wytyczyła też zadania i problemy do rozważenia podczas następnych Kongresów CIAM [Syrkus, 1984, s. 239]. Od tego czasu powstało wiele podobnych inicjatyw, które nawet jeśli nie zawsze spowodowały istotne zmiany w sposobach planowania i funkcjonowania miast oraz rozwiązywaniu problemów miejskich, to jednak wskazywały na pewne ideały i uświadamiały zarówno specjalistom od polityki miejskiej, jak i mieszkańcom miast, jak odległa od tych ideałów jest rzeczywistość.

Współczesne poszukiwania najlepszych rozwiązań dla problemów funkcjonowania miasta wiąże się z diagnozowaniem najważniejszych kwestii społecznych, przestrzennych i gospodarczych charakterystycznych dla miast współczesnych, w których kumulują się rozmaite negatywne zjawiska. W 1994 r. na konferencji w Aalborgu (Dania) powstała Karta Miast Europejskich na Rzecz Ekorozwoju, w której wskazano na odpowiedzialność miast (zwłaszcza wielkich aglomeracji) za nadmierne wykorzystywanie zasobów naturalnych. Miejski styl życia powoduje nadmierne obciążanie środowiska i wyczerpywanie się ważnych, nieodnawialnych zasobów [Karta Miast…, 1994]. Odpowiadając na potrzeby określenia kierunków działań naprawczych na początku XXI w., 250 przedstawicieli władz miejskich sformułowało i podpisało Apel Hanowerski, poświęcony uzgodnieniu kierunków działań w drodze do zrównoważonego i samopodtrzymującego się rozwoju lokalnego. W punkcie C6 stanowi on: „Za kluczowe zagadnienia zarządzania obszarami miejskimi w dążeniu do lokalnego zrównoważenia rozwoju, którymi jesteśmy gotowi się zająć, uznaliśmy: zintegrowaną politykę planowania przestrzennego; zwarty rozwój miast; rehabilitację upośledzonych obszarów miejskich i przemysłowych; zmniejszone i bardziej wydajne wykorzystywanie gruntów i innych

zasobów naturalnych; lokalny transport i gospodarkę energetyczną; a także walkę ze społeczną niesprawiedliwością, bezrobociem i ubóstwem" [Apel Hanowerski, 2000].

W kilkadziesiąt lat po uchwaleniu Karty Ateńskiej powstała nowa jej wersja, znacznie poszerzająca zakres oczekiwań w stosunku do polityki miejskiej w obliczu nowych wyzwań stojących przed miastami Europy u progu nowego tysiąclecia. Te wyzwania wiążą się z narastaniem konkurencyjności we wszystkich dziedzinach życia, także w relacjach między miastami i regionami. Zgodnie z ustaleniami Karty miasta europejskie powinny współpracować ze sobą, tworzyć sieć współpracy i współdziałania, ale jednocześnie dążyć do zachowania swojego dziedzictwa kulturowego i specyficznych wzorów zróżnicowania kulturowego, będących odzwierciedleniem historii miasta. Rozważając pożądane kierunki rozwoju miast, autorzy Nowej Karty Ateńskiej postulują działanie na rzecz rozwoju podstaw kreatywności poprzez wykorzystanie istniejących wartości i umiejętne wytwarzanie nowych zasobów rozwojowych. Określono tu także oczekiwania i wymagania formułowane pod adresem miast jako środowisk człowieka. Powinny one zatem traktować potrzeby i aspiracje swoich mieszkańców jako ważne wytyczne do działania, realizować zasady zrównoważonego rozwoju przyjaznego środowisku naturalnemu, ale także z uwzględnieniem potrzeby zachowania krajobrazu kulturowego i innych wartości dziedzictwa kulturowego zakodowanych w przestrzeni miejskiej i tradycyjnych praktykach życia społecznego. Konieczne jest także harmonizowanie potrzeby utrzymania ciągłości konieczności zmian. [Nowa Karta Ateńska 2003…, s. III].

Te sformułowane w Karcie wyzwania rozwojowe skierowane do władz miejskich i mieszkańców miast mogą tworzyć strategie działania, ale jednocześnie mogą być źródłem rozmaitych problemów kryzysowych zagrażających ładowi społecznemu i przestrzennemu w mieście. Chodzi tu np. o takie oczekiwania, jak realizowanie samopodtrzymującego się rozwoju, równoważenie ciągłości i zmiany oraz wymogów środowiska i potrzeb związanych z realizowaniem rozwoju gospodarczego czy utrzymanie stabilności ekonomicznej. Także takie wyzwania, jak zachowanie tożsamości kulturowej, wzmacnianie kapitału społecznego, rozwój gospodarki opartej na wiedzy czy utrzymywanie stabilnych relacji miedzy rozmaitymi grupami o odrębnych potrzebach i interesach mogą być jednocześnie źródłem wewnętrznych problemów w mieście i konfliktów między rozmaitymi środowiskami.

Autorzy Karty zwracają uwagę na konieczność sformułowania na nowo zadań dla urbanistów, a zwłaszcza na kwestię poszerzania sposobu rozumienia procesu planowania

miast. Europejska Rada Urbanistów podkreśliła, że planowanie miast należy umieścić w całym systemie działań strategicznych o politycznym charakterze. Zmienia to także rolę urbanistów, którzy powinni przyjąć na siebie zrealizowanie zadań mediacyjnych, pokazywać istniejące możliwości łagodzenia konfliktów przestrzennych i społecznych powstające wokół kwestii wykorzystywania przestrzeni, a w razie konieczności tworzyć rozwiązania alternatywne nakierowane na łagodzenie tych sprzeczności. Od urbanistów wymaga się także umiejętności współpracy z przedstawicielami innych dyscyplin naukowych, menadżerami miejskim, przedstawicielami organizacji pozarządowych i zbiorowości miejskich [Nowa Karta Ateńska…, cz. B2].

Należy odnotować szczególnie ważną w kontekście rozważań nad miastem przyjaznym deklarację z 2004 r., która została sformułowana w Barcelonie w trakcie I World Urban Forum. Była to Światowa Karta Prawa do Miasta (The World Charter on the Right to the City). W intencji twórców powinna ona spełniać rolę instrumentu, który mógłby być użyty w walce o równość praw do miasta. Autorzy skupiają się zwłaszcza na sytuacji środowisk i grup pozbawionych możliwości pełnego uczestniczenia w życiu społecznym, zwłaszcza w kwestii wyrażania swoich oczekiwań i potrzeb, a także możliwości skutecznego upominania się o ich uwzględnianie. Chodzi tu właśnie o prawa tych najbardziej bezbronnych i odczuwających wysoki poziom deprywacji [The Word Charter…, 2004]. Sformułowanie „prawo do miasta" nie oznacza oczywiście rozumianego dosłownie prawa do podejmowania decyzji. Intencją autorów tego dokumentu jest raczej określenie (w imieniu defaworyzowanych środowisk) oczekiwań i wymagań pod adresem decydentów i realizatorów polityki miejskiej. Chodzi także o sformułowanie celów, które powinny być (stawać się) priorytetami w działaniach rozmaitych instytucji i organizacji działających w mieście. Zatem Światowa Karta Praw do Miasta, poprzez oddziaływanie na wszystkie środowiska odpowiedzialne za politykę miejską oraz na sposób myślenia różnych grup mieszkańców, powinna uruchamiać zmiany prowadzące do stanu miasta dobrze funkcjonującego. Te idee, fundamentalne dla formułowania zaleceń Karty, nie są oczywiście zupełnie nowe. O „prawie do miasta" pisał już w latach 60. ubiegłego wieku M. Lefebvre, wskazując na rozmaite zagrożenia w procesach wytwarzania przestrzeni miejskiej, a zwłaszcza na niebezpieczeństwo utowarowienia przestrzeni miejskiej i zasobów miasta. W jego opinii podmiotami wytwarzającymi przestrzeń miasta powinni być możliwie wszyscy obywatele. Prawo i możliwości do nadawania różnym fragmentom miasta znaczenia poprzez codzienne praktyki powinni mieć wszyscy mieszkańcy, a nie tylko decydenci czy osoby należące do elit [Lefebvre, 1996, s. 67]. Jednakże „prawo do

miasta" oznacza nie tylko uprawnienie do korzystania z istniejących zasobów i swobodnego poruszania się w istniejących przestrzeniach konsumpcji, produkcji, symboliki itd., ale także zawiera w sobie znacznie ważniejsze przesłanie, że miasto powinno być zmieniane, dostosowywane, niejako kreowane na nowo zgodnie z potrzebami rozmaitych grup mieszkańców. Koncepcja prawa do miasta była przedmiotem obrad co najmniej pięciu międzynarodowych dyskusji i spotkań organizowanych przez UNESCO i UN-HABITAT między rokiem 2004 a 2008. Rozmaite aspekty „prawa do miasta" odzwierciedlają wiodące tematy tych dyskusji, takie jak: zabezpieczanie realizacji praw obywatelskich dla wszystkich, zagwarantowanie zaspokajania przynajmniej podstawowych potrzeb wszystkim mieszkańcom miasta, realizowanie zasady równości kobiet i mężczyzn, poszanowanie zasad demokracji w zarządzaniu miastem czy ustanawianie relacji partnerskich miedzy mieszkańcami a władzami miasta. W podsumowaniu tych debat wyodrębnione zostały następujące główne kierunki [Brown i Kristiansen, 2009, s. 7–9]:

- wolność i równość dostępu do korzyści wynikających z życia w mieście;
- przejrzystość, równe traktowanie i skuteczność w zarządzaniu miastem;
- gwarantowanie uczestnictwa i poszanowanie wszystkich podmiotów;
- demokratyczne zasady lokalnej polityki i podejmowania decyzji;
- dostrzeganie zróżnicowania w życiu gospodarczym, społecznym i w kulturze;
- dążenie do redukowania biedy, wykluczania społecznego i przemocy w miastach.

W kontekście formułowania zasad dobrego funkcjonowania miasta warto też odwołać się do koncepcji wypracowywanych w ramach nurtu zwanego Nową Urbanistyką (*New Urbanism*). Idee te są w tej chwili źródłem wielu dyskusji toczących się w środowisku praktyków zarządzania miastem, urbanistów i socjologów miejskich. Ten ruch zrodził się z niezgody na obserwowane tendencje rozwojowe miast amerykańskich, a zwłaszcza „rozpełzanie się" miasta (*urban sprawl*), ponadto pokrewne procesy „rozciągania" (*spread*) czy „szatkowania" (*scatterization*) [Gruen, 1965, s. 63–72]. Nowa Urbanistyka, która formalnie powstała jako ruch w 1993 r., w 1996 r. ogłosiła swój manifest ideowy, przeciwstawiając się chaosowi przestrzennemu, degradacji zasobów urbanistycznych i narastaniu problemów społecznych w centrach miast. Wśród postulatów Charter of the New Urbanism znaleźć można restrukturyzację zasad i praktyk polityki społecznej w miastach, prowadzącą do powstawania wspólnot dzielnicowych posiadających indywidualne cechy, zgodne ze specyfiką potrzeb mieszkańców.

Najważniejszym elementem konstytuującym miasta powinny być przestrzenie publiczne i rozmaite instytucje wspierające wspólnotowość. Autorzy Karty sprzeciwiają się dominacji ruchu samochodowego w mieście, podporządkowującemu sobie znaczną część przestrzeni i postulują równouprawnienie rozmaitych środków transportu, ze szczególnym uwzględnieniem praw pieszych. Istotnym warunkiem, który powinien być spełniony, jest dostępność przestrzeni i instytucji publicznych.

W kwestii planowania miejskiego ustalenia Karty eksponują znaczenie dobrego projektowania architektonicznego, tj. projektowania uwzględniającego lokalną historię, tradycje budowlane i rzemieślnicze, a także uwarunkowania klimatyczne i środowiskowe [Charter of the New Urbanism…].

Można powiedzieć, że Nowa Urbanistyka wraca do tradycyjnego modelu miasta posiadającego „ludzką skalę", walor czytelności, obrazowości i inne cechy zarówno przestrzenne, jak i społeczne, czyniące miasto odpowiednim dla człowieka, tzn. zgodnym z oczekiwaniami wobec „swojego miejsca". W rozmaitych opracowaniach powstałych w kręgu Nowej Urbanistyki pobrzmiewają echa dziewiętnastowiecznej koncepcji *walking city* [Palen, 1995, s. 25–27], które zapewniając swoim mieszkańcom niezbędne dobra, usługi czy atrakcje bez konieczności uciążliwego pokonywania znacznych dystansów, stało się modelem-wzorcem dla wielu rozważań o „właściwej", „najlepszej" formie urbanistycznej.

Oczywiście poszukiwania ideału miasta „przyjaznego" nie kończą się na przytoczonych tu przykładach. Intencją tych rozważań było wskazanie kierunków przemian w myśleniu o mieście w perspektywie najbliższej przyszłości, w związku z rozmaitymi zagrożeniami dla prawidłowego funkcjonowania miasta. Warto tu także przytoczyć uwagę P.T. Halla, nestora brytyjskich socjologów miejskich, który wskazuje, że miasta, zwłaszcza wielkie, jakkolwiek niedoskonałe, stwarzające wiele problemów i budzące obawy o przyszłość, są jednocześnie niezastąpionym środowiskiem innowacji i kreatywności [Hall, 1998, s. 7]. To przekonanie uzasadnia dodatkowo konieczność kształtowania miasta realizującego prawa człowieka, tworzącego demokratyczne warunki współistnienia zróżnicowanych grup, miasta współdziałających obywateli.

Literatura

1. Brown A., Kristiansen A., (2009), *Urban Policies and the Right to the City*, UNESCO, UN-HABITAT.
2. Castells M., (2002), *Cities and Social Theory*, ed. by Ida Sussex, Blackwell Publ., Malden.
3. Conway M., Konvitz J., (2000), *Meeting the Challenge of Distressed Urban Areas*, „Urban Studies" Vol. 37, No. 4.

4. Geddes P., (1915), *Cities in Evolution; an Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civic*, Williams, London.
5. Gruen V., (1965), *The Heart of our Cities*, Thames and Hudson, London.
6. Hall P., (1998), *Cities in Civilization*, Weidenfield and Nicolson, London.
7. Karwińska A., (2007), *Kapitał społeczny Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, [w:] *Kapitał ludzki w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym*, Instytut Kościuszki, Kraków.
8. Karwińska A., (2008), *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, PWN, Warszawa.
9. Kotkin J., (2007), *The Rise of Family Friendly Cities*, Wall Street Journal z 27 listopada.
10. Lefebvre H., (1996), *Right to the City*, [w:] E. Kofman, E. Lebas (eds. and transl.), *Writings on Cities*, Blackwell Publishing, Oxford.
11. Ligęza W., (1998), *Jerozolima i Babilon. Miasta poetów emigracyjnych*, Baran i Suszczyński, Kraków.
12. Lynch K., (1981), *A Theory of Good City Form*, MIT Press, Massachusetts.
13. More T., (1993), *Utopia*, Wszechnica Myśli Etycznej, Daimonion, Lublin.
14. Palen J.J., (1995), *The Suburbs*, McGraw-Hill, INC, New York.
15. Platon,Timaios,Kritias, wyd. Antyk, Kęty, 1999
16. Fiedler J. (ed.), (1995), *Social Utopias of the Twenties. Bauhaus, Kibbutz and the Dream of the New Man*, Müller and Busmann Press, Tel-Aviv.
17. Sowa K.Z., (1992), *Socjologia. Społeczeństwo. Polityka*, WSP w Rzeszowie.
18. Syrkus H., (1984), *Społeczne cele urbanizacji*, PWN, Warszawa.
19. Ziobrowski Z., (1996), *Zmiany jakości przestrzeni dużych miast w Polsce – mierniki i metody oceny*, IGPiK, Kraków.

Literatura elektroniczna

1. Apel Hanowerski Liderów Miast Europy u Progu XXI wieku 2000, http://www.zmp.poznan.pl/dane/eurokamp/apelhan.html, dostęp: 23.11.2010.
2. Bess P., The Heavenly City the Earthly City and the Parish Church, Humanist Art, 2000, http://www.humanistart.net/city_church/10_principles.htm, dostęp: 01.07.2009.
3. Charter of the New Urbanism, tłumaczenie polskie dostępne na http://www.cnu.org/sites/www.cnu.org/files/polska.pdf, dostęp: 01.07.2009.
4. Cantle T. (ed.), (2001), *Community Cohesion*, report, Home Office, http://image.guardian.co.uk/sysfiles/Guardian/documents/2001/12/11/communitycohesionreport.pdf, dostęp: 01.01.2007.
5. Karta Miast Europejskich na Rzecz Ekorozwoju, www.sustainablecities.eu, dostęp: 23.11.2010.
6. Nowa Karta Ateńska. Wizja Miast XXI wieku, Lizbona 2003, wersja polska opublikowana przez Towarzystwo Urbanistów Polskich dostępna na http://www.zabytki-tonz.pl/pliki/karta%20atenska%202003_pl.pdf, dostęp: 10.07.2009.
7. Stren R., (2001), *Thinking About Urban Inclusiveness*, paper prepared for the 18th Session of the Commission on Human Settlements, entitled, *Bridging the Divided City: A Dialogue on Social Inclusion in Cities*, 14 February 2001, http://www.unchs.org/govern/, dostęp: 12.03.2006.

Streszczenie

W najogólniejszym rozumieniu miasto przyjazne mogłoby być zdefiniowane jako środowisko, w którym człowiek dobrze się czuje, z którym może (chce) się identyfikować, które może określić jako „swoje miejsce". Poszukując odpowiedniej formy społeczno-kulturowej i przestrzennej dla miasta przyjaznego, formułujemy dwa rodzaje oczekiwań: jedne w stosunku do cech zbiorowości i sposobu zorganizowania życia społecznego, wartości i reguł zapewniających ład, drugie w stosunku do sposobu zorganizowania i wyposażenia przestrzeni miejskiej.

Słowa kluczowe: przyjazne miasto, potrzeby ludzkie, jakość życia, kryzys miasta, zasoby miasta, Nowa Urbanistyka

Friendly city – ideas and reality

Summary

Friendly city could be defined, in most general terms, as an environment that ensures the satisfaction of Man's needs, hence providing the best opportunities for the development of Man as a biological being, as well as in terms of psychology, sociology, creating culture, and conducting business, and also as a spatial environment which is perceived as „an own place". Looking for the proper spatial, social and cultural form for the friendly city, one can formulate two kinds of expectations: concerning the type of urban community and concerning the organization and composition of urban space. Hence we may talk about social order, cultural order, esthetic order, spatial order, as well as economic order.

Key words: friendly city, human needs, quality of life, urban crisis, urban assets, New Urbanism

Wizerunek miasta wśród jego mieszkańców a subiektywna jakość życia – koncepcja badań

Ewa Glińska*

Wprowadzenie

W ostatnim czasie zaobserwować można wzrastającą świadomość roli samorządów miejskich jako sił napędowych innowacji i regionalnego wzrostu gospodarczego w Europie. Równolegle wzrasta także zainteresowanie gmin miejskich chęcią opracowywania strategii rewitalizacji i renowacji. Obserwuje się zwiększenie wysiłku miejskich władz samorządowych w zakresie kształtowania atrakcyjnej przestrzeni miejskiej, by w konsekwencji mogła ona jak najlepiej spełniać oczekiwania różnych grup jej użytkowników (inwestorów, turystów, mieszkańców). Wraz ze wzrostem zainteresowania miast poprawą własnej fizycznej atrakcyjności pojawia się coraz większe zainteresowanie kwestią wizerunku, stanowi on bowiem integralną część strategii rozwoju miast i regionów. Coraz większy nacisk kładzie się nie tylko na budowanie materialnej infrastruktury miejskiej i poprawę oferty lokalnej, ale także na kwestie niematerialne, związane z kształtowaniem wizerunku, a także budowaniem pożądanej tożsamości miasta czy też jego marki [Jansson, Power, 2006, s. 6].

W obecnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych miasta na całym świecie muszą sobie radzić z efektami rozwijających się trendów globalizacyjnych. Świat stawia przed nimi ciągle nowe wyzwania związane m.in. ze zmianami o charakterze ekonomiczno-społecznym. Jednym z takich wyzwań jest konkurencja między obszarami, która pojawia się na różnych poziomach i na rozmaitych polach aktywności. W związku z coraz bardziej swobodnym przepływem ludzi, kapitału i przedsiębiorstw jednostki terytorialne muszą dbać o tworzenie jak najlepszych warunków, nie tylko decydujących o zwiększeniu atrakcyjności lokalnej oferty dla nowych użytkowników, ale także przynoszących satysfakcję obecnym. W odpowiedzi na wyzwania konkurencji, jak też w celu lepszego zaspokojenia potrzeb grup

* Wydział Zarządzania Politechnika Białostocka

docelowych miasta zaczęły wykorzystywać w swojej działalności założenia teorii marketingu [Kavaratzis, 2004, s. 329–330].

Gminy miejskie rywalizują o uwagę i zaufanie inwestorów, turystów, wyspecjalizowanych pracowników, zainteresowanie mediów, a także o przywiązanie mieszkańców. W konsekwencji współzawodniczą one w wyścigu o pożądane opinie i emocje, czyli odpowiedni o wizerunek. Rozpoznawalny, wyrazisty wizerunek coraz częściej stanowi główny walor miejsca/obszaru, decydujący o jego przewadze konkurencyjnej na rynku terytoriów [Glińska, Florek, Kowalewska, 2009, s. 7].

Kreowanie pożądanej percepcji miejsca wśród różnych grup jego użytkowników (w tym także mieszkańców) staje się jednym z podstawowych zadań w dzisiejszym funkcjonowaniu jednostek terytorialnych i stanowi niezwykle istotne wyzwanie dla samorządów szczebla gminnego. Punktem wyjścia tego procesu jest identyfikacja obecnego sposobu postrzegania danego terytorium w opinii określonych grup odbiorców działań marketingowych obszaru.

Badanie wizerunku miasta wśród jego mieszkańców (realizowane przez samorządy miejskie lub zaangażowane przez nie wyspecjalizowane firmy) siłą rzeczy obejmuje także badanie satysfakcji lokalnej, czyli stopnia zadowolenia z zamieszkiwania na określonym terytorium. Z kolei satysfakcja mieszkańców jest w dużej mierze uwarunkowana postrzeganą jakością środowiska, w którym dana osoba funkcjonuje. Samorządy miast coraz częściej realizują badania ankietowe wśród mieszkańców w celu uzyskania informacji na temat ich poziomu zadowolenia z jakości usług publicznych. Badania realizowane przez samorządy mogą dotyczyć percepcji różnych aspektów życia w określonej miejscowości w opinii jej mieszkańców, jak np. zagospodarowanie przestrzenne, opieka zdrowotna, bezpieczeństwo publiczne, kultura i sztuka, oświata, rozwój infrastruktury miejskiej, środowisko naturalne, transport publiczny, dostęp do informacji [Inch, Florek, 2008, s. 138–149]. Można zatem powiedzieć, że identyfikacja sposobów postrzegania miasta w opinii mieszkańców ściśle wiąże się z badaniami jakości życia, a konkretniej – jakości usług publicznych widzianej od strony osób zamieszkujących dany obszar.

Celem niniejszego artykułu jest próba ukazania relacji występujących pomiędzy pomiarem wizerunku miasta wśród jego mieszkańców a procesem identyfikacji postrzeganej przez nich jakości życia na poziomie lokalnym. Związki pomiędzy wizerunkiem a postrzeganą przez mieszkańców miasta jakością usług publicznych warunkują określone relacje pomiędzy tymi zjawiskami w zakresie ich operacjonalizacji i sposobu badania.

Wizerunek miasta wśród jego mieszkańców – definicja i teoretyczne inspiracje jego badania

Ph. Kotler, Ch. Asplund, I. Rein, i D.H. Haider definiują wizerunek miasta jako „sumę przekonań, idei i wrażeń, jakie ludzie posiadają o danym miejscu" [Kotler et al., 1999, s. 160–161].

Wizerunek miasta, czyli jego percepcja, dotyczy elementów realnych i pozarealnych miasta. Elementy realne to fizyczne właściwości danego miejsca, które da się ująć w sposób racjonalny, takie jak: jego wielkość, lokalizacja, struktura przestrzenna, stan infrastruktury miejskiej, rodzaj zabudowy itd. Elementy pozarealne (emocjonalne) to nastawienie uczuciowe, poziom sympatii ludzi do określonego miejsca. Te ostatnie często mają charakter uprzedzeń i stereotypów. W dużej mierze nastawienie emocjonalne człowieka do danego miasta decyduje o jego całościowej percepcji miejsca. Jest ono często zasadniczym filtrem, który przepuszcza określone informacje, blokując pozostałe [Junghardt, 1995, s. 35].

Niektórzy autorzy podkreślają, że wizerunek jest wielowymiarową konstrukcją psychiczną. W. Gartner twierdzi, że wizerunek jest pewnym systemem złożonym z następujących komponentów [Gartner, 1993, s. 191–215]:

- element poznawczy (kognitywny), czyli wiedza na temat określonego miasta;
- element emocjonalny (afektywny), czyli stopień sympatii wobec określonego ośrodka;
- element behawioralny (konatywny), czyli gotowość podjęcia określonych działań związanych z danym miejscem.

Systemowe ujęcie wizerunku jest bardzo ważne w procesie operacjonalizacji tego pojęcia, stanowiącej jeden z najważniejszych etapów w procesie badania percepcji miasta w opinii określonych grup użytkowników miejskiej oferty.

Badania wizerunku miasta wśród jego mieszkańców jest nie tylko ważne z punktu widzenia przygotowania adekwatnego planu strategicznego dla miasta, ale także może być rozważane – jak wspomniano powyżej – jako wyznacznik poziomu satysfakcji lokalnej jego mieszkańców. W tym sensie logiczne wydaje się przyjęcie twierdzenia, że jeśli miasto posiada pozytywny wizerunek, jego obywatele czują się bardziej usatysfakcjonowani i dumni z bycia jego częścią i w związku z tym mogą jeszcze bardziej poprawić jego obraz w społecznej świadomości. Podsumowując i odnosząc tę kwestię do tematyki badań dotyczących sposobu postrzegania miasta, należy podkreślić, że wizerunek miasta

podtrzymuje ścisły związek z poziomem satysfakcji jego obywateli i ich lokalnej dumy [Luque-Martinez et al., 2007, s. 335–352].

Inspirację do badań wizerunku miasta można odnaleźć już w klasycznych teoriach z zakresu socjologii. Klasycy socjologii – a zwłaszcza reprezentanci humanistycznej socjologii miasta, której inspiratorami byli F. Znaniecki i M. Weber – uważali, że w badaniu miasta podstawowym problemem badawczym jest dotarcie do subiektywnych znaczeń i obrazów miasta, przeżyć i emocji, które miasto jako całość bądź niektóre jego obszary wywołują u stałych lub przygodnych mieszkańców. Punktem wyjścia badań nad miastem w socjologii humanistycznej jest uwzględnienie pojęcia miasta jako całości nieprzestrzennej, humanistycznej, realizującej się w „doświadczeniu i działaniu ludzkim". Jak pisał F. Znaniecki w swojej pracy *Miasto w świadomości jego obywateli*: „ludzie zamieszkują wprawdzie terytorium miejskie i z tej racji uważają się za mieszkańców miasta; przestrzenne warunki ich życia wywierają wpływ na to życie; nie znaczy to jednak, że dają się oni całkowicie w tym terytorium umiejscowić, jak domy lub tramwaje. Wszak są oni nie tylko ciałami, lecz doświadczającymi i czynnymi podmiotami, i w tym charakterze nie są oni w mieście, lecz – jeśli się tak wyrazić można – miasto jest w sferze ich wspólnego doświadczenia i działania, oni je tworzą jako nader skomplikowaną strukturę społeczną" [Znaniecki, 1931, s. 9–10]. Każdy fakt społeczny – według Znanieckiego – należy badać jako taki, jakim jest on jest w doświadczeniu i działaniu ludzi. Należy uwzględnić nie tylko tzw. materialny (obiektywny, zewnętrzny, behawioralny), ale również wewnętrzny (psychiczny, świadomościowy) aspekt każdego zjawiska społecznego, a więc i miasta jako jednego z rodzajów zjawisk społecznych [Turowski, 1983, s. 21].

W teorii marketingu terytorialnego podkreśla się, że mieszkańcy są najważniejszą grupą docelową wszelkich działań w mieście. A. Inch i M. Florek piszą, że miasta ze swej natury są zależne od ekonomicznego, społecznego oraz kulturowego potencjału swoich mieszkańców [Inch, Florek, 2008, s. 138–149]. Ich pozytywna opinia o mieście to jeden z najistotniejszych, najmocniejszych i najbardziej pożądanych walorów lokalnych. Zadowolenie z życia we własnej miejscowości (satysfakcja lokalna) wzmacnia aktywność mieszkańców, a przede wszystkim czyni z nich naturalnych ambasadorów swojego miasta. Dzięki temu działania władz lokalnych, mające na celu zmianę zewnętrznego wizerunku miasta, mają szansę na wyższą skuteczność [Glińska, Florek, Kowalewska, 2009, s. 135].

Konceptualizacja i badanie wizerunku miasta

Jednym z pierwszych, a jednocześnie najbardziej kompleksowych sposobów konceptualizacji pojęcia „wizerunek miejsca", jest podejście Ch.M. Echtner i J.R.B. Ritchie [Echtner, Ritchie, 1991, s. 1–12]. Wspomniani autorzy podkreślają, że pomiar wizerunku miejsca powinien być silnie powiązany z ujęciami wizerunku w psychologii, jak też w teorii zachowań konsumenta. Wizerunek jest definiowany przez psychologów jako proces przetwarzania i składowania (za pomocą wielu zmysłów) informacji na temat określonego obiektu w pamięci jednostki. Budowanie wizerunku polega na bardziej całościowym wychwytywaniu informacji o danym obiekcie. Jest ono często określane jako „mentalne obrazowanie/mapowanie". Wizerunek powstaje w wyniku odbioru określonego obiektu za pomocą takich zmysłów, jak: zapach, smak, wzrok, dźwięk i dotyk. Takie ujęcie wizerunku (zwane holistycznym) jest przeciwstawne do tzw. dyskursywnego przetwarzania fragmentów informacji o określonych cechach czy też atrybutach obiektu, przyswajanych przez jednostkę jako efekt określonego bodźca [Echtner, Ritchie, 1991, s. 1–12].

Na podstawie przeglądu definicji wizerunku miast o funkcjach turystycznych Echtner i Ritchie podkreślają, że w literaturze przedmiotu można się spotkać zarówno z jednym, jak i drugim podejściem do sposobu rozumienia pojęcia wizerunek miasta. Jedni autorzy definiują wizerunek jako sumę ogólnych wrażeń i opinii, jakie jednostka posiada o danym miejscu, natomiast inni jako zestaw atrybutów powiązanych z określonym miejscem [Echtner, Ritchie, 1991, s. 1–12].

Biorąc pod uwagę obydwa podejścia Echtner i Ritchie, opracowali model, według którego wszystkie aspekty wizerunku można ująć w trzech wymiarach. Wizerunek miejsca ma dwa podstawowe komponenty: bazujące na atrybutach i holistyczne (ogólne). Atrybuty z kolei mogą być funkcjonalne (mierzalne, materialne), jak też psychologiczne (niemierzalne, niematerialne). Zarówno elementy funkcjonalne, jak i psychologiczne mogą być dodatkowo sklasyfikowane jako unikatowe – charakterystyczne tylko dla miasta, jak i powszechne – występujące także w przypadku innych miast [Glińska, Florek, Kowalewska, 2009, s. 79, za: Echtner, Ritchie, 1993, s. 3–13].

Atrybuty funkcjonalne mogą obejmować m.in. wysokość cen, infrastrukturę, ofertę rozrywkową, walory kulturowe itp., atrybuty psychologiczne z kolei – gościnność mieszkańców czy też atmosferę miasta. Pewne aspekty atrybutów funkcjonalnych i psychologicznych miasta mogą być dzielone z innymi miastami (umożliwia to wówczas ich porównanie), inne natomiast są unikatowe, charakterystyczne tylko dla konkretnego ośrodka.

Unikatowe atrakcje to m.in. zabytki czy osobliwości przyrody, które nie występują na żadnym innym terytorium (a przynajmniej w zakresie analizy terytorialnej, czyli np. w danym regionie czy kraju). Elementy powtarzające się w sąsiednich miastach (określane przez autorów modelu jako powszechne) to np. galerie handlowe, sposób zabudowy, oferta hotelowa [Glińska, Florek, Kowalewska, 2009, s. 80].

Wielu badaczy nie poprzestaje na samym opisie wizerunku miejsca i podejmuje próby uchwycenia relacji przyczynowo-skutkowych pomiędzy poszczególnymi elementami składowymi wizerunku. Niezwykle użyteczną zmienną w pomiarze tych związków staje się ogólny wizerunek miejsca, składający się z komponentu poznawczego i emocjonalnego. Może on służyć jako zmienna wyjaśniana. Wizerunek emocjonalny (stosunek emocjonalny do miasta, przywiązanie, sympatia) kształtuje się pod wpływem poznawczych ocen miasta (przekonań i wiedzy na temat miasta i jego atrybutów). Emocje związane z miastem są zatem funkcją wiedzy o mieście i opinii na jego temat. Choć mówi się o dwóch komponentach wizerunku, to w praktyce są one ze sobą integralnie powiązane. Ogólny wizerunek miejsca jest zatem kształtowany przez komponent poznawczy, jak i emocjonalne oceny miejsca [Glińska, Florek, Kowalewska, 2009, s. 82–85, za: Baloglu, McCleary, s. 868–897].

Wielość sposobów konceptualizacji wizerunku miejsca wpływa także na różnorodność w zakresie metodologii wykorzystywanej w badaniu tego zjawiska. Według W.C. Gartnera źródeł heterogeniczności w metodologii pomiaru wizerunku miejsca należy upatrywać w dwóch kwestiach [Beerli, Martin, 2004, s. 623–636, za: Gartner, 1989] – w sposobach pozyskiwania danych empirycznych, a także w wykorzystywaniu różnych zestawów atrybutów (cech) do pomiaru wizerunku.

W literaturze przedmiotu wyodrębnia się dwa podejścia do sposobu gromadzenia danych związanych z badaniem wizerunku miejsca: podejście ustrukturyzowane i nieustrukturyzowane. W tym pierwszym zestaw atrybutów wizerunkowych zamieszcza się w standaryzowanym narzędziu badawczym i poddaje go ocenie, zazwyczaj za pomocą określonych skal, np. skali Likerta lub tzw. dyferencjału semantycznego. W drugim podejściu atrybuty nie są sprecyzowane z góry, respondenci w wywiadach pogłębionych lub grupowych w sposób spontaniczny opisują swoje wrażenia i refleksje na temat miasta w sposób otwarty [Hsu, Wolfe, Kang, 2004, s. 121–126]. Można powiedzieć, że podejścia te odpowiadają badaniom ilościowym i jakościowym w marketingu.

Jeśli chodzi z kolei o zestawy atrybutów wizerunku wykorzystywanych w badaniach ilościowych, to należy podkreślić, że ich różnorodność jest efektem wykorzystania rozmaitych sposobów ich definiowania. Zestaw atrybutów jest bowiem najczęściej wynikiem

badań jakościowych, mających charakter eksploracyjny, w wyniku których identyfikowane są ważne cechy i determinanty wizerunku.

Interesującym przykładem połączenia jakościowego i ilościowego podejścia w badaniach nad wizerunkiem miasta wśród jego mieszkańców są badania zrealizowane w Granadzie w 2006 r. W części jakościowej zrealizowano dwanaście indywidualnych wywiadów pogłębionych oraz jedną grupę fokusową z mieszkańcami miasta. Celem części jakościowej była wstępna eksploracja problemu, która miała służyć stworzeniu kwestionariusza do badania ilościowego. Szczegółowe pytania badawcze w części jakościowej były następujące: Jakie elementy Pana(i) zdaniem tworzą wizerunek miasta? Jakie pozytywne i negatywne atrybuty są Pana(i) zdaniem najważniejszymi elementami wizerunku miasta? Jakie są najważniejsze kryteria wizerunku miasta? Jak opisał(a)by Pan(i) wizerunek Granady – jego pozytywne i negatywne aspekty? Z czym w przypadku Granady kojarzą się Panu(i) następujące wymiary: architektura, klimat, ruch na drogach, infrastruktura, komunikacja, dziedzictwo historyczne, środowisko miejskie i naturalne, bezpieczeństwo, spójność społeczna, problemy społeczne, zajęcia kulturalne, działalność gospodarcza i biznesowa, usługi publiczne, umiędzynarodowienie miasta, innowacje i nowoczesność? Jakie priorytetowe działania powinny być podjęte w mieście? W rezultacie badań jakościowych przygotowano kwestionariusz ankiety obejmujący następujące atrybuty miasta: atrakcyjność architektoniczna i urbanistyczna, transport, infrastruktura drogowa, natężenie ruchu, dziedzictwo historyczne, środowisko, problemy społeczne, kultura, innowacje i kultura biznesu, gospodarka i handel, zakres usług publicznych, edukacja, szkolnictwo, pozycja miasta w skali międzynarodowej, a także samoocena mieszkańców miasta. W każdym z podanych wymiarów wyróżniono szczegółowe atrybuty wizerunku, które zaprezentowano badanym do oceny w formie dyferencjału semantycznego. Na przykład w odniesieniu do wymiaru „samoocena mieszkańców miasta" skonstruowano następujące pytanie: „mieszkańcy Granady są: raczej nieuprzejmi – bardzo uprzejmi, nieprzyjemni – przyjemni, nienowocześni – nowocześni, raczej leniwi – bardzo pracowici, niewydajni – bardzo wydajni, raczej niezaangażowani – bardzo zaangażowani w życie miasta". Badanie zostało zrealizowano na próbie 623 respondentów, mieszkańców Granady, dobranych ze względu na wiek, płeć i miejsce zamieszkania, za pomocą bezpośrednich wywiadów kwestionariuszowych [Luque-Martinez et al., 2007, s. 335–352].

Najbardziej trafnym i pełnym podejściem do badania wizerunku miejsca jest tzw. pluralizm metodologiczny, gdyż – jak stwierdzają M. Selby i N.J. Morgan – najbogatszy i najbardziej użyteczny materiał empiryczny, niezbędny do identyfikacji wizerunku

określonego miejsca, powstaje w wyniku łączenia rozmaitych technik badawczych, zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym [Selby, Morgan, 1996, s. 287–294].

Jakość życia na poziomie lokalnym i jej badanie

Jakość życia jest przedmiotem zainteresowań badawczych ekonomistów, politologów, socjologów, psychologów, jak też specjalistów z zakresu zarządzania miastem, aczkolwiek na tym ostatnim polu nie wypracowano jeszcze jednolitej koncepcji jej pomiaru.

W latach 70. ubiegłego stulecia badacze uświadomili sobie, że jakość życia jest czymś więcej niż sytuacją finansową miasta czy też kraju. Nie tylko czynniki takie jak: posiadanie mieszkania, dostęp do podstawowych usług, przestrzeń parków i rekreacji, ale również percepcja ludzi okazała się mieć wpływ na QoL. Wyniki badań realizowanych w tym czasie dowiodły, że jakość życia stanowi cechę różniącą od siebie miasta, regiony czy też kraje. Od 1970 r. samorządy terytorialne różnych szczebli w Ameryce Północnej i Europie realizowały szereg badań dotyczących pomiaru jakości życia, jak też identyfikacji warunkujących ją determinant. W Kanadzie na poziomie krajowym specjalna sieć o nazwie Canadian Policy Research Network's (CPRN) Quality of Life Indicators wyznaczała kierunki poprawy jakości życia. Na poziomie gmin z kolei funkcjonowała instytucja o nazwie Federation of Canadian Municipalities Quality of Life Project, która zajmowała się zbieraniem danych dotyczących jakości życia w miastach z uwzględnieniem takich kwestii jak: zdrowie, mieszkalnictwo, środowisko, infrastruktura i dochody. Badania te były przeprowadzone po to by „umożliwić zrównoważoną dyskusję nad priorytetami publicznymi w zakresie społecznych, ekonomicznych i środowiskowych wymiarów jakości życia". Pojawiły się wówczas dwie zasadnicze kwestie dotyczące jakości życia: co powinno być mierzone? jak najlepiej to zmierzyć? [Williams et al., 2008, s. 5–21].

Od połowy do końca lat 70. wzrosła krytyka wobec wykorzystywania obiektywnych wskaźników w pomiarze jakości życia. Podkreślano, że pomiary obiektywnych wskaźników charakteryzujących poszczególne obszary stanowiły wyjście naprzeciw zaspokojeniu potrzeb reprezentantów biznesu, a także przedstawicieli samorządów, ponieważ umożliwiały dokonywanie porównań jednych jednostek terytorialnych z innymi. Takie porównawcze zestawienia stanowiły istotną wartość dla biznesu, w którym decyzje o lokalizacji działalności gospodarczej podejmowane są w oparciu rankingi porównujące różne cechy danego obszaru. Natomiast mieszkańcy danej miejscowości czy też lokalne organizacje nie potrzebowały tego typu wiedzy. W ich przypadku potrzebny był odmienny, bardziej społecznie ukierunkowany

sposób pomiaru, w którym mieszkańcy dokonują wyboru wskaźników jakości życia, a następnie nadają wagę poszczególnym komponentom. Ważną rolę odgrywa tu także uwzględnienie czasu w zmianie poszczególnych składników jakości życia. Podkreślano również, że zwrócenie uwagi na lokalny kontekst jakości życia prowadzi do lepszego zrozumienia przedmiotu badań [Myers, 1987, s. 108–125]. Do mankamentów, jakie widziano w obiektywnych pomiarach jakości, należały m.in.: całkowite odrzucenie subiektywnych danych ukazujących percepcję jakości życia w opinii mieszkańców, słaba dostępność porównywalnych danych, brak uwzględnienia unikatowych cech określonego obszaru [Williams et al., 2008, s. 5–21].

W związku z tymi krytycznymi uwagami wobec obiektywnych pomiarów jakości życia subiektywne miary jakości życia (takie jak satysfakcja czy percepcja) uległy rozwojowi. Od połowy lat 70. do wczesnych lat 90. w badaniach jakości życia przyjęto nową perspektywę i zaczęto do nich włączać nowych graczy, w tym m.in. biznes, liderów samorządowych, organizacje lokalne. Coraz bardziej badania jakości życia zaczęły dotyczyć miast (w przeciwieństwie do wcześniejszych badań obejmujących większe regiony). Ponadto zaczęto uwzględniać nowe źródła danych, w tym m.in. informacje pozyskiwane z urzędów administracji. Wkrótce okazało się, że także subobszary miasta, m.in. takie jak okolica, mogą zostać objęte badaniami jakości życia obok miasta jako całości [Williams et al., 2008, s. 5–21].

Metoda pomiaru jakości życia na poziomie lokalnym wynika z dwóch przesłanek: po pierwsze, jakość życia funkcjonuje jako lokalne doświadczenie i większość ludzi doświadcza jej w pojedynczej gminie/mieście. Chociaż podróże i migracje pozwalają zobaczyć różnice pomiędzy miastami, większość dorosłych spędza swoje życie w jednym miejscu; po drugie: ludzie oceniają lokalną jakość życia poprzez pryzmat różnych aspektów funkcjonowania gminnej rzeczywistości, a ich opinia może się zmieniać wraz z upływem czasu [Myers, 1987, s. 108–125].

Traktowanie jakości życia jako lokalnego doświadczenia jest motywowane następującymi przyczynami [Myers, 1987, s. 108–125]:

1) ludzie prawdopodobnie mają skłonność do wyboru miejsc, które preferują, w związku z tym z czasem kształtują swoje przywiązanie do lokalnych cech;
2) ludzie przypuszczalnie osądzają swoją jakość życia bardziej poprzez zmiany zachodzące w czasie niż poprzez porównanie swojego miejsca zamieszkania z innymi;
3) decyzje podejmowane przez władze lokalna i debaty polityczne dotyczące jakości życia skupiają się na zmianach występujących w obrębie granic jednostki terytorialnej;

4) rezultaty badań osiągają większą wiarygodność, jeśli są osadzone w lokalnej opinii.

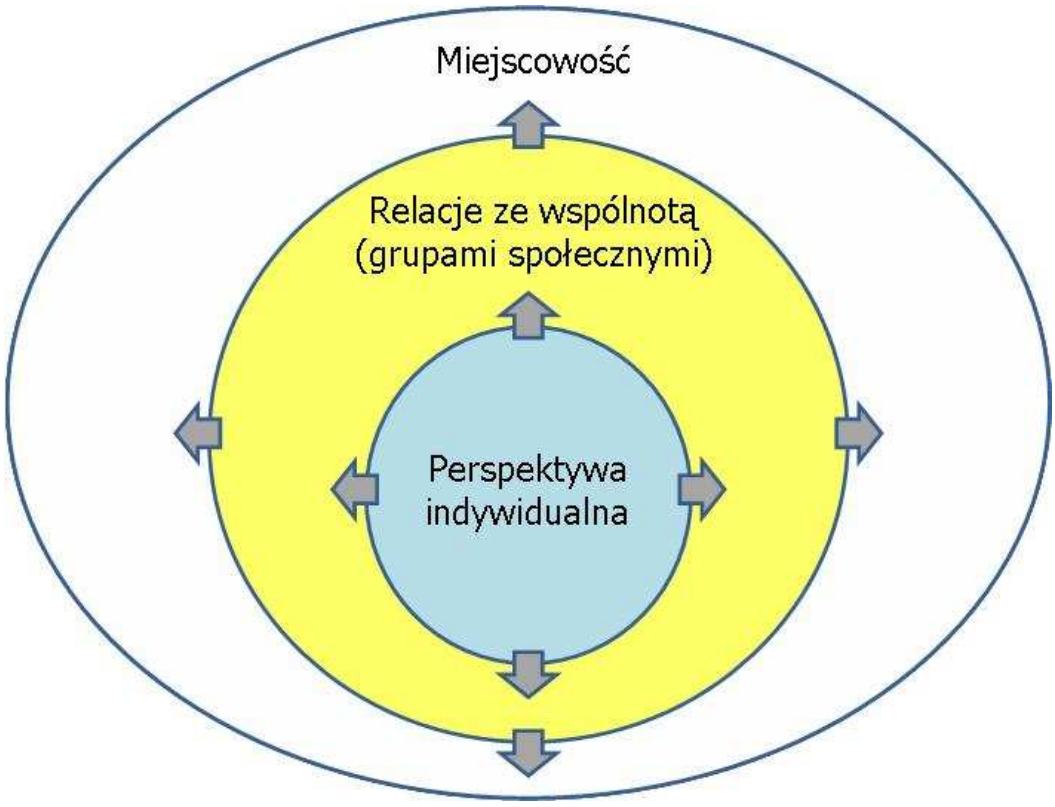
Kształtowanie jakości życia mieszkańców jest jednym z podstawowych celów funkcjonowania samorządu każdego szczebla. Samorząd ma bez wątpienia wpływ na poziom jakości życia ludzi, gdyż decyduje o dostępie i jakości usług, rozwija infrastrukturę lokalną/regionalną, wpływa na rozwój kulturowy, gospodarczy, kształtuje przestrzeń życiową, zapewnia zaspokajanie wielu potrzeb społecznościom, jak np. edukacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo itd. [Bugdol, 2008, s. 39].

Badania jakości życia mają bardzo duże znaczenie aplikacyjne, na poziomie zarówno analizy obecnego stanu rzeczy, jak i formułowania strategii rozwoju instytucji i organizacji wszystkich szczebli decyzyjnych. Niemożliwa jest bowiem jakakolwiek poprawa warunków życia ludzi bez poznania ich aktualnej pozycji społeczno-ekonomicznej oraz sformułowania nadrzędnego celu tych działań, jakim jest bez wątpienia jakość ich życia [Puciato, 2008, s. 11].

Jak podkreśla P. Rogala, aby móc prowadzić badania jakości życia, pojęcie to powinno zostać w miarę jednoznacznie zdefiniowane. Pomimo wielu starań podejmowanych w tym zakresie nie udało się jednak doprowadzić do zadawalającego stopnia uporządkowania terminologicznego. Nadal brak jest jasnych relacji pomiędzy takimi kategoriami, jak: jakość życia, warunki życia, poziom życia, stopa życiowa. Jakość życia – według tego autora – jest pojęciem o bardzo szerokim zakresie pojęciowym. W ramach tej kategorii wyodrębnić można wiele podgrup – zależnie od przyjętego kryterium. Szczególnie ważne jest kryterium tzw. obiektywności jakości życia. W przypadku jego zastosowania wskazać można obiektywną i subiektywną jakość życia. Klasyfikacja ta ma bezpośredni wpływ na sposób badania jakości życia. Obiektywna jakość życia jest zbliżona znaczeniowo do pojęcia warunków życia (lub poziomu życia), które oznaczają całokształt warunków o charakterze infrastrukturalnym, w jakich żyje społeczeństwo (grupy społeczne, gospodarstwa domowe i jednostki). Wiążą się one głównie z: 1) kondycją materialną, 2) zabezpieczeniem egzystencjalnym i 3) zabezpieczeniem środowiskowym życia jednostek. Określając obiektywną jakość życia, wykorzystuje się zwykle dane dostępne w ramach statystki publicznej. Subiektywna jakość życia to ocena stopnia zaspokojenia potrzeb. Choć w literaturze jest wiele różnych definicji tej kategorii, to istnieje między nimi pewne podobieństwo. Polega ono na subiektywnym postrzeganiu własnego życia w ramach określonego systemu wartości i w określonych warunkach społecznych, gospodarczych i politycznych [Rogala, 2009, s. 6–7, za: Borys, 2008].

Pełny obraz jakości życia uzyskuje się, badając zarówno jej obiektywny, jak i subiektywny wymiar. Zależnie od celu badania, podmiotu projektującego badania itp. stosowane są odmienne metody zbierania informacji oraz kładziony jest nacisk na różne aspekty jakości życia. Jakość życia na poziomie lokalnym – według P. Rogali – może być analizowana w trzech płaszczyznach (rys. 1) [Rogala, 2009, s. 21]:

- płaszczyzna pierwsza to zadowolenie z życia w danej miejscowości. W jej ramach ujmowane są m.in. zagadnienia związane z czystością środowiska, dostępem i jakością funkcjonowania służby zdrowia, bezpieczeństwem publicznym;
- płaszczyzna druga dotyczy relacji ze wspólnotą i innymi grupami społecznymi. Obejmuje ona m.in. takie aspekty, jak relacje z sąsiadami oraz z rodziną;
- płaszczyzna trzecia koncentruje się na indywidualnych potrzebach badanego mieszkańca (perspektywa indywidualna). Składają się na nią kwestie związane np. z tym, czy dana osoba czuje się szczęśliwa, czy uważa się za osobę zdrową.



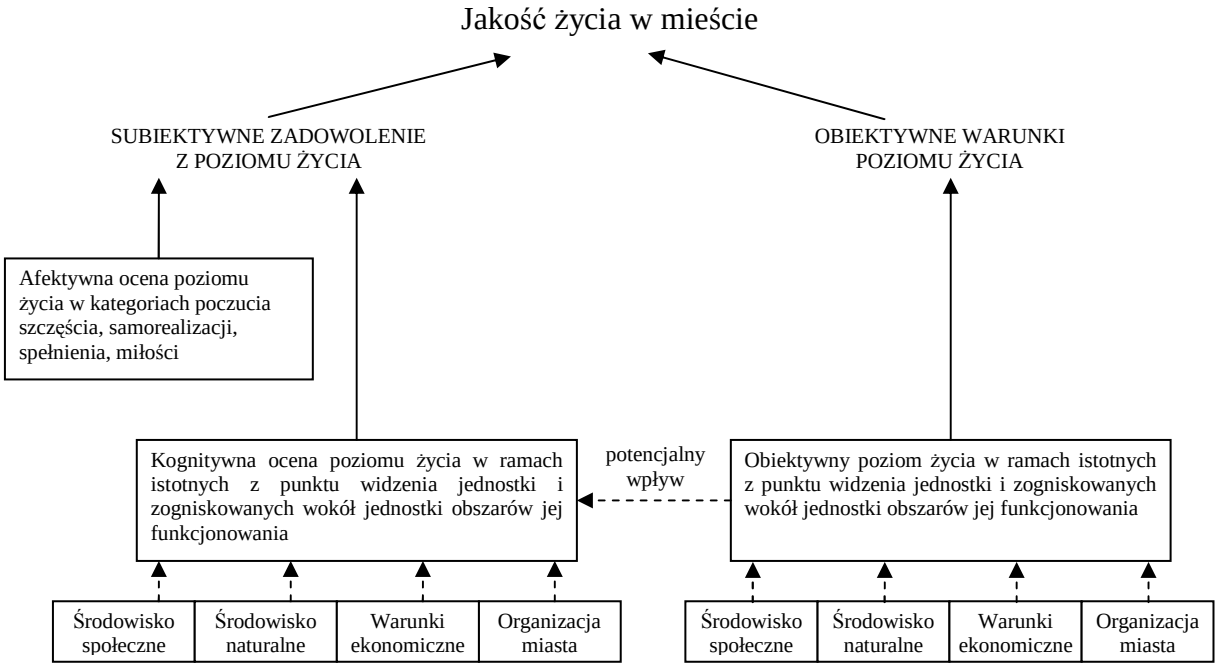
Rys. 1. Trzy płaszczyzny lokalnej jakości życia

Źródło: [Rogala, 2009, s. 21].

Kluczowa, z punktu widzenia władz samorządowych jest płaszczyzna pierwsza (zewnętrzna). Aspekty, które zostały w niej ujęte, odnoszą się bezpośrednio do kompetencji, jakimi dysponuje samorząd terytorialny (ochrona środowiska, infrastruktura techniczna,

ochrona zdrowia). Zagadnienia te uwzględniane są w różnego rodzaju systemach pomiaru rozwoju lokalnego. Jednak oparte są one zwykle na wskaźnikach obiektywnych, których wartości bazują na danych liczbowych pozyskiwanych z baz statystycznych. Takie ujęcie powinno być jednak uzupełnione badaniem opinii mieszkańców, ponieważ nie zawsze wyniki uzyskane w ramach oceny obiektywnej przekładają się na oceny wystawiane przez mieszkańców (np. duża liczba działających praktyk lekarskich w danej gminie nie musi spowodować wysokiego zadowolenia mieszkańców z dostępności do lekarzy; podobnie relatywnie niska liczba popełnianych przestępstw i wysoka wykrywalność sprawców nie musi przekładać się na wysokie poczucie bezpieczeństwa wśród mieszkańców). Z tego też powodu warto sprawdzać, jak mieszkańcy oceniają daną sytuację, jakie jest ich subiektywne odczucie dotyczące określonych aspektów funkcjonowania miasta [Rogala, 2009, s. 22].

Podobne podejście do pomiaru jakości życia reprezentuje zespół realizujący badania dotyczące jakości życia mieszkańców Poznania w ramach działalności Centrum Badania Jakości Życia UAM w Poznaniu (rys. 2). Jakość życia rozumieją oni jako „pewną wartość społeczną, na którą składają się obiektywne warunki poziomu życia oraz subiektywne zadowolenie z poziomu życia" [*Jakość życia – wskaźniki…*].



Rys. 3. Konceptualizacja pojęcia „jakość życia"

Źródło: [Cichocki, Jabkowski, Siatkowski, 2010, s. 6].

Powyższy wykres ukazuje konceptualizację pojęcia „jakość życia" w podziale na jakość subiektywną i jakość obiektywną. W badaniu subiektywnej jakości życia mieszkańców Poznania uwzględniono zarówno emocjonalny (afektywny), jak też poznawczy, czyli kognitywny, element oceny poziomu życia w opinii mieszkańców (podobnie jak w koncepcji strukturalnej wizerunku miasta). W ramach oceny kognitywnej przyjęto cztery widoczne na wykresie obszary, a w ich ramach poszczególne dziedziny, o ocenę których pytano biorących udział w badaniu mieszkańców Poznania. Do tych dziedzin zaliczono m.in. takie atrybuty miasta, jak: mieszkanie, dom, sąsiedztwo; przestrzeń i infrastrukturę; zaangażowanie obywatelskie; zdrowie i instytucje służby zdrowia; bezpieczeństwo socjalne; poczucie bezpieczeństwa; ofertę spędzania czasu wolnego; stan i zasoby środowiska przyrodniczego; pracę i dochody; edukację i instytucje edukacyjne [Cichocki, Jabkowski, Siatkowski, 2010, s. 6].

Jakość życia jest koncepcją wielowymiarową. Badanie jej na poziomie gmin/miast pozwala uwzględnić czynniki o charakterze terytorialnym, obejmujące usługi publiczne świadczone przez podmioty stanowiące najniższy szczebel samorządu terytorialnego, np. edukacja, kultura czy podstawowa opieka zdrowotna. Zadaniem władz lokalnych jest podjęcie decyzji, które z tych usług należy uwzględnić w badaniu.

Nie wszystkie wskaźniki służące do pomiaru jakości życia w jednym mieście mogą być stosowane do pomiaru jakości życia mieszkańców innych miast. W doborze wskaźników należy uwzględnić cele badawcze. Po pierwsze, można badać jakość życia mieszkańców bez uwzględniania podmiotów wpływających na ową jakość. Po drugie można badać jakość życia, starając się wybrać te, na które samorząd lokalny ma wpływ. W tym drugim przypadku można uwzględnić jakość usług kulturowych, edukacyjnych, funkcjonowanie placówek służby zdrowia, ośrodków sportowo-rekreacyjnych, poziom bezpieczeństwa, jakość usług administracyjnych, rozwój infrastruktury itd. [Bugdol, 2008, s. 41].

Wnioski

Menadżerowie miejscy muszą posiadać odpowiednią wiedzę w zakresie wszystkich możliwych czynników wpływających na funkcjonowanie miasta, aby w konsekwencji podejmować odpowiednie decyzje i móc wyznaczać właściwe kierunku rozwoju lokalnego. Aby stworzyć gminę zaspokajającą potrzeby jej mieszkańców oraz zrozumieć koszty i korzyści wynikające z przyjęcia poszczególnych koncepcji rozwoju lokalnego, potrzebują oni właściwej diagnozy, czyli muszą poznać obecny sposób postrzegania miasta, po to by

wyznaczyć wizerunek docelowy i określić działania w celu jego osiągnięcia. Badania wizerunku miasta stanowią istotną część identyfikacji obecnej sytuacji danego ośrodka, niezbędnej do wypracowania strategicznego planu dla miasta [Luque-Martinez et al., 2007, s. 335–352].

W świetle przedstawionych powyżej opisów odnoszących się do wizerunku miasta wśród jego mieszkańców i sposobów jego pomiaru, należy zauważyć, że badania sposobu postrzegania swojego środowiska przez zamieszkujące je jednostki są bardzo ściśle powiązane z badaniami jakości życia na poziomie lokalnym. Ta relacja dotyczy identyfikacji subiektywnej jakości życia, czyli swoistej oceny poszczególnych atrybutów i cech miasta z punktu widzenia jego mieszkańców. Postrzegana jakość usług publicznych, stanowiących swoisty „produkt miejski", którego celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców, warunkuje określony sposób percepcji środowiska lokalnego i wpływa na poziom satysfakcji z życia w danej miejscowości.

Należy zatem podkreślić, że badanie wizerunku miasta w opinii mieszkańców pociąga za sobą konieczność identyfikacji subiektywnej jakości życia z wykorzystaniem ilościowych i jakościowych metod pozyskiwania materiału empirycznego.

Władze samorządowe, chcąc mieć wpływ na kształtowanie pozytywnego wizerunku miasta wśród jego mieszkańców, powinny przeprowadzać systematyczne badania jakości życia na terenie swojej gminy/miasta. Pozwalają one bowiem na osiągnięcie następujących celów [Rogala, 2009, s. 5]:

- poznanie nastrojów panujących w lokalnej społeczności i identyfikacja jej podstawowych problemów;
- analiza zmian w zadowoleniu i oczekiwaniach mieszkańców (w przypadku cyklicznie powtarzanych badań jakości życia mieszkańców);
- możliwość porównania opinii różnych grup mieszkańców;
- bardziej skuteczne kreowanie rozwoju lokalnego (np. poprzez uwzględnianie opinii mieszkańców w procesie opracowywania lub aktualizacji strategii rozwoju gminy lub w procesie przygotowywania nowego budżetu gminy);
- dostosowywanie usług publicznych do potrzeb i oczekiwań lokalnej społeczności;
- możliwość porównywania się z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (o ile te także prowadzą podobne badania);
- promowanie walorów gminy (w przypadku uzyskania wysokich ocen).

Wysoka jakość życia winna być uznawana za nadrzędny cel rozwoju zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym, jak i międzynarodowym. Powinna być ona

ostatecznym efektem działań podejmowanych przez odpowiednie struktury władzy, w tym także gminne władze samorządowe. Niezbędne do osiągnięcia tego celu staje się jednak systematyczne monitorowanie wizerunku miasta w opinii poszczególnych grup jego mieszkańców, w tym także poprzez pomiar subiektywnej jakości życia na poziomie lokalnym. Warto podkreślić, że w badaniu tym szczególnie ważny staje się dokładny dobór atrybutów miasta, które poddaje się ocenie mieszkańców. Dobór ten powinien być przede wszystkim zależny od zasobów i atrakcji, jakimi dane miejsce dysponuje. Nie bez znaczenia dla ustalenia listy atrybutów jest także specyfika grupy mieszkańców, w stosunku do której badanie jest realizowane. Inna grupa atrybutów może być skierowana do seniorów, inna z kolei do osób młodych, uczących się lub studiujących.

Na zakończenie warto podkreślić, że interpretując wyniki badań dotyczących jakości życia w danej gminie, należy pamiętać, że wpływ na tę jakość, poza usługami publicznymi (podobnie jak na wizerunek), ma także wiele czynników niezależnych lub tylko częściowo zależnych od decyzji podejmowanych przez władze samorządowe, jak np. cechy osobowościowe ankietowanego mieszkańca, jego poprzednie doświadczenia, stosunek emocjonalny do miasta, a także uwarunkowania zewnętrzne związane z aspektami ekonomicznymi czy też społecznymi właściwymi dla obecnej kondycji regionu lub kraju.

Literatura

1. Baloglu S., McCleary K.W., (1999), *A Model of Destination Image Formation*, „Annals of Tourism Research" Vol. 26, No. 4.
2. Beerli [A]., Martin J.D., *Tourists' Characteristics and the Perceived Image of Tourists Destinations: A Quantitative Analysis – a Case Study of Lanzarote, Spain*, „Tourism Management" 2004, No. 25.
3. Borys T., Rogala P. (red.), (2008), *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa.
4. Bugdol M., (2008), *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.
5. Cichocki R., Jabkowski P., Siatkowski A., (2010), *Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania 2010*, Centrum Badania Jakości Życia UAM Poznań.
6. Echtner Ch.M., Ritchie J.R.B., (1991), *The Meaning and Measurement of Destination Image*, „The Journal of Tourism Studies" Vol. 2, No 2.
7. Echtner Ch.M., Ritchie J.R.B., (1993), *Measurement of Destination Image: An Empirical Assessment*, „Journal of Travel Research" Vol. 31, Spring.
8. Gartner W., (1989), *Image Formation Process*, [w:] M. Uysal, D. Fesenmaier (eds.), *Communication and Channel Systems in Tourism Marketing*, Haworth Press, New York.
9. Gartner W., (1993), *Image Formation Process*, „Journal of Travel and Tourism Marketing" No. 2 (2/3).
10. Glińska E., Florek M., Kowalewska A., *Wizerunek miasta – od koncepcji do wdrożenia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
11. Hsu C.H., Wolfe K., Kang S.K., (2004), *Image Assessment for a Destination with Limited Comparative Advantages*, „Tourism Management" No. 25.
12. Jansson J., Power D. (ed.), (2006), *Image of the City. Urban Branding as Constructed Capabilities in Nordic City Region*, Nordic Innovation Centre, Norway.
13. Inch A., Florek M., (2008), *A Great Place to Live, Work and Play. Conceptualizing Place Satisfaction in the Case of a City's Residents*, „Journal of Place Management and Development" Vol. 1, No. 2.

14. Junghardt R., (1995), *ABC promocji gmin, miast i regionów*, Wydawnictwo Fundacji im. F. Eberta, Biuro na Śląsku, Gliwice.
15. Kavaratzis M., (2005), *Place Branding: A Review of Trends and Conceptual Model*, „The Marketing Review" No. 5.
16. Kotler Ph., Asplund Ch., Rein I., Haider D.H., (1999), *Marketing Places Europe. How to Attract Investments, Industries, Residents and Visitors to Cities, Communities, Regions and Nations in Europe*, Prentice Hall, London.
17. Luque-Martinez T., Del Barrio-Garcia S., Ibanez-Zapata J.A., Rodrıguez Molina M.A., (2007), *Modeling a City's Image: The Case of Granada*, „Cities" Vol. 24, No. 5.
18. Myers D., (1987), *Community-Relevant Measurement OF Quality OF Life a Focus on Local Trends*, „Urban Affairs Quarterly" Vol. 23, No. I, September.
19. Puciato D., (2008), *Jakość życia mieszkańców gminy uzdrowiskowej na przykładzie Jedliny-Zdroju*, Politechnika Opolska, Opole.
20. Rogala P., (2009), *Zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach*, Jelenia Góra–Poznań.
21. Selby M., Morgan N.J., (1996), *Reconstructing place image. A case study of its role in destination market research*, „Tourism Management" Vol. 17, No. 4.
22. Turowski J., (1983), *W poszukiwaniu socjologicznej teorii miasta*, [w:] E. Kaltenberg- Kwiatkowska, P. Kryczka, W. Mirowski (red.), *Teorie socjologii miasta a problemy społeczne miast polskich*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich PAN, Wrocław.
23. Williams A., Kitchen P., Randall J., Muhajarine N., (2008), *Changes in Quality of Life Perceptions in Saskatoon, Saskatchewan: Comparing Survey Results from 2001 and 2004*, „Social Indicators Research" No. 85.
24. Znaniecki F., (1931), *Miasto w świadomości jego obywateli*, Wydawnictwo Polskiego Instytutu Socjologicznego, Poznań.

Literatura elektroniczna

1. *Jakość życia – wskaźniki a opinia mieszkańców*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Centrum Badania *Jakości Życia*, Instytut Socjologii, www.zmp.poznan.pl/dane/pazdziernik-08/kongres/ prezentacje/ CBJZ%20UAM%20-%20Jakosc%20Zycia.ppt, dostęp: 10.12.2010.

Streszczenie

Kategoria jakości życia (*quality of life*) w ostatnich latach budzi coraz większe zainteresowanie wielu dziedzin nauki, ale także władz samorządowych różnych szczebli. Wysoka jakość życia społeczeństwa zaczyna być traktowana jako nadrzędny cel rozwoju, zarówno na szczeblu krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Wraz z rozwojem koncepcji jakości życia pojawiają się próby rzetelnego pomiaru tej kategorii terminologicznej. Pomimo wielu starań podejmowanych w tym zakresie nie udało się jednak doprowadzić do zadowalającego stopnia uporządkowania definicyjnego tego pojęcia, co z kolei wpływa na sposób badania jakości życia. Celem artykułu jest próba ukazania relacji występujących pomiędzy wizerunkiem miasta wśród jego mieszkańców a postrzeganą przez nich lokalną jakością życia. Związki pomiędzy wizerunkiem a jakością usług publicznych w ocenie mieszkańców miasta warunkują określone relacje pomiędzy tymi zjawiskami w zakresie ich operacjonalizacji i sposobu badania.

Słowa kluczowe: wizerunek miasta, subiektywna jakość życia

The image of the city among its residents versus the subjective quality of life – research concept

Summary

The concept of Quality of Life in recent years raises an increasing interest not only in many fields of science, but also at different levels of local authorities. The high quality of public life begins to be treated as a primary growth objective, both at the national, regional and local levels. With the development of the "quality of life" concept appear attempts to reliable measure of this terminological category. Despite many efforts in this regard, however, attempts to lead satisfactory degree of the definitional concept arrangement failed, what consequently influence on the quality of life research methodology.

The purpose of this paper is showing the relationships between the image of the city among its residents and the conditions of local quality of life perceived by them. The relationships between the image of the city and the quality of public services perceived by inhabitants cause connections between these two categories including the ways of their operationalization and measure.

Key words: image of the city, subjective quality of life.

Środowiskowe i infrastrukturalne uwarunkowania poziomu życia w miastach województwa małopolskiego

Katarzyna Peter-Bombik, [*] ***Paweł Hałat*** [**]

Wprowadzenie

Rozwój lokalny może być rozumiany jako długotrwały proces o charakterze społeczno-gospodarczym, wykorzystujący lokalne czynniki rozwoju, który jest sterowany przez władze lokalne (gminne i powiatowe) [Parysek, 2001]. Do elementów determinujących poziom rozwoju – zwłaszcza w jednostkach terytorialnych o dużej wielkości i zwartości – należą z jednej strony istniejące warunki środowiskowe, a z drugiej zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej w obszarze infrastruktury, rozumianej jako ogół urządzeń i instytucji niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania gospodarki i życia społeczeństwa [Borcz, 2000].

Nadrzędnym celem rozwoju, także na szczeblu lokalnym (czyli również w miastach), powinna być wysoka jakość życia – traktowana jako ostateczny efekt działań władz samorządowych [Rogala, 2009]. W ramach badań nad jakością życia wyróżnia się na ogół dwa jej aspekty – jakość obiektywną i subiektywną. Pierwsze z pojęć odnosi się do całokształtu środowiskowych, infrastrukturalnych i materialnych warunków życia społeczeństwa (jednostki, gospodarstwa domowego), możliwych do określenia przy pomocy statystycznych wskaźników. Obiektywna jakość życia traktowana jest przy tym jako pojęcie bliskoznaczne lub tożsame dla pojęcia warunków (poziomu) życia [Borys, Rogala, 2009].

Drugim z rozważanych aspektów jest subiektywna jakość życia – będąca oceną zaspokojenia potrzeb przez jednostkę – a zatem odnosząca się do percepcji własnego życia w ramach określonego systemu wartości [Rogala, 2009]. Podobny podział stosowany jest również w corocznej *Diagnozie społecznej* [Czapiński, Panek, 2009], gdzie warunki życia definiowane są poprzez wskaźniki odnoszące się do obiektywnego opisu sytuacji życiowej gospodarstw domowych, a jakość życia ustalana na podstawie subiektywnej oceny respondenta. Tak ujmowane warunki życia, opisywane przez dane mierzalne, obrazują zatem stan zróżnicowania przestrzeni geograficznej – w tym wypadku regionu – i w literaturze

[*] dr Katarzyna Peter - Bombik Instytut Spraw Publicznych UJ
[**] mgr Paweł Hałat Instytut Spraw Publicznych UJ

zachodniej bywają określane także jako jakość miejsca [Rzyski, 2006]. Zróżnicowanie to może być zatem traktowane jako jeden z podstawowych czynników konkurencyjności jednostki terytorialnej. Niniejsze opracowanie odnosi się do środowiskowych i infrastrukturalnych czynników warunkujących poziom życia mieszkańców miast i wpływających na ich atrakcyjność.

Jakość środowiska przyrodniczego, a w szczególności poziom zagrożenia poszczególnych elementów środowiska, jest jednym z podstawowych czynników wpływających na warunki życia ludzi. B. Poskrobko [1998] do negatywnych skutków pośrednich nadmiernego obciążenia środowiska zalicza m.in. pogorszenie komfortu życia, a także pogorszenie warunków pracy, rekreacji i wypoczynku. Natomiast w badaniach przeprowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową stan środowiska naturalnego zajął trzecie miejsce, po ochronie zdrowia i poziomie bezpieczeństwa, w hierarchii czynników wpływających na jakość życia [Gawlikowska-Hueckel, Umiński, 2000]. Rolę jakości życia, jako absolutnego kryterium działań związanych z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem, podnoszą także autorzy metodyki oceny oddziaływania na środowisko [Lackowski i in., 2004]. Zauważyć należy przy tym, iż obszary zurbanizowane cechują się często szczególnie dużym natężeniem problemów środowiskowych – wynikających z dynamicznych i żywiołowych zmian, jakie zachodzą w środowisku miejskim, prowadzących często do silnej deformacji wszystkich elementów środowiska przyrodniczego, a także uruchomienia licznych, często nieprzewidywalnych sprzężeń zwrotnych, powodujących multiplikację negatywnych oddziaływań [Papińska, 2008].

Jednym z kluczowych czynników kształtujących warunki życia w miastach jest jakość infrastruktury publicznej – transportowej, podstawowych sieci infrastruktury technicznej oraz dostępność podstawowej infrastruktury społecznej, a także dostępność i jakość (wyposażenie) mieszkań. Infrastruktura publiczna – zwłaszcza transportowa i techniczna, traktowana jest jako istotna determinanta potencjału gospodarczego – zarówno w wymiarze lokalnym, jak i ponadlokalnym, gdyż korzyści związane z funkcjonowaniem i użytkowaniem urządzeń tej infrastruktury przyczyniają się do wzrostu efektywności gospodarowania podmiotów prywatnych, co znajduje swoje przełożenie na poziom atrakcyjności inwestycyjnej danej jednostki samorządu [Zimny, 2008].

Osobną kategorię, której nie sposób pominąć, stanowi infrastruktura społeczna zabezpieczająca potrzeby społeczności przede wszystkim w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej i kultury. Nawiązując do wcześniej przytoczonych badań

Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, można zauważyć niezwykle wysokie umiejscowienie ochrony zdrowia w hierarchii czynników determinujących jakość życia.

Równocześnie należy podkreślić, iż zapotrzebowanie na poszczególne usługi publiczne w miastach, zarówno w obszarze infrastruktury technicznej, jak i społecznej, jest w znaczącym stopniu uzależnione – na co wskazuje literatura przedmiotu – m.in. od ich wielkości, struktury gospodarczej i demograficznej, układu przestrzennego, zamożności mieszkańców, jak i poziomu cen poszczególnych usług [Wróblewski, 2006].

Metody badań

Podstawę zaprezentowanych w opracowaniu wyników dotyczących oceny poziomu życia w miastach województwa małopolskiego stanowiły badania zrealizowane w 2010 r. w ramach projektu *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*[7][Domański, Noworól, 2010]. Elementem projektu był komponent B, dotyczący warunków życia w miastach oraz dostępności i jakości usług publicznych[8]. Celem tej części opracowania była ocena miast w województwie małopolskim pod kątem poziomu i warunków życia, z uwzględnieniem dostępności i jakości usług publicznych. W ramach realizacji celów badawczych komponentu określone zostały warunki życia w miastach województwa – zarówno w odniesieniu do przestrzenno-infrastrukturalnych aspektów poziomu życia, tj. stanu środowiska naturalnego miast, stanu i jakości infrastruktury mieszkaniowej, technicznej (w tym transportu) oraz społecznej, jak i uwarunkowań społecznych jakości życia – zasobności materialnej, bezrobocia w miastach, poziomu wykształcenia mieszkańców, warunków zdrowotnych, bezpieczeństwa w miastach i skali wykluczenia społecznego. Niniejszy artykuł stanowi podsumowanie i rozwinięcie części badań dotyczących przestrzenno-infrastrukturalnych aspektów poziomu życia w miastach w zakresie infrastruktury transportowej, sieciowej, ochrony zdrowia, edukacji oraz środowiska przyrodniczego i zurbanizowanej przestrzeni miejskiej.

Ocena warunków życia oraz dostępności usług publicznych w miastach małopolskich prowadzona była w dziesięcioletnim przekroju czasowym – dla lat 1999–2008. Pierwszy moment czasowy nawiązuje do utworzenia województwa małopolskiego, natomiast dla 2008

[7] Projekt realizowany przez Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.
[8] Pozostałe komponenty projektu dotyczyły: komponent A – potencjału i funkcji gospodarczych miast, komponent C – relacji przestrzennych miast oraz identyfikacji i delimitacji obszarów funkcjonalnych.

r. w momencie przygotowania opracowania dostępne były najnowsze dane Głównego Urzędu Statystycznego[9].

Podstawą poniżej sformułowanych wniosków były informacje pochodzące z kwerendy istniejących danych – przede wszystkim danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Regionalnych), a także ankieta skierowana do przedstawicieli urzędów miejskich w województwie.

Dane statystyczne posłużyły do analizy zróżnicowania poziomu życia w miastach z wykorzystaniem dwóch metod – interpretacji dynamiki podstawowych wskaźników (miar) opisujących warunki życia w mieście oraz wskaźnika (indeksu) syntetycznego. Wskaźniki syntetyczne, odnoszące się do poszczególnych obszarów problemowych, dla których istniały porównywalne dane statystyczne dla miast (tj. stanu środowiska, infrastruktury sieciowej, jakości zasobu mieszkaniowego, dostępności usług medycznych, stanu infrastruktury oświatowej), zostały skonstruowane metodą sum standaryzowanych, zwanej też wskaźnikiem Perkala, według wzoru:

$$w_s = \sum_{j=1}^{p} w_{ij}$$

gdzie:

j – 1,2,... p lista obiektów,

p – liczba uwzględnionych cech,

w_s – wskaźnik syntetyczny,

w_{ij} – standaryzowana wielkość j-tej cechy dla i-tego obiektu.

Indeksy syntetyczne zostały wyliczone dla dwóch wcześniej wspomnianych przekrojów czasowych, co pozwoliło określić względną dynamikę analizowanych cech w poszczególnych miastach. Zróżnicowanie przestrzenne indeksów zostało ukazane metodą kartodiagramu prostego. Uzyskane wyniki, oparte na analizie wskaźnikowej, zostały następnie skonfrontowane z opiniami pozyskanymi w badaniu ankietowym.

Tematyka ankiet obejmowała wszystkie wyżej wymienione aspekty warunków życia w miastach, a zadaniem respondentów było określenie natężenia problemów związanych z wskazanymi w kwestionariuszu zjawiskami w skali od 1 (brak problemu) do 5 (problem o dużym natężeniu) w 1999 r. i w 2010 r. (sytuacja obecna), a także wyszczególnienie działań podejmowanych w celu poprawy warunków życia w mieście w poszczególnych obszarach

[9] W związku z brakiem części danych dla lat 1999 i 2008 w niektórych przypadkach wykorzystywano dane dla najbardziej zbliżonego okresu.

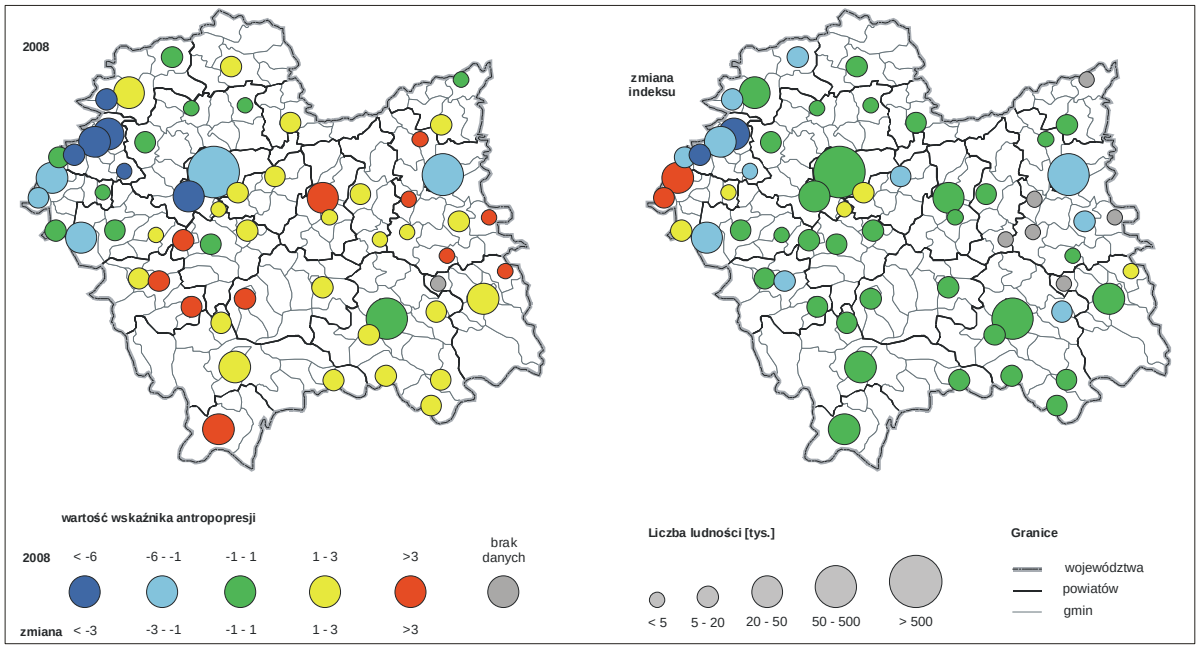
problemowych. Celem ankiety było przede wszystkim uszczegółowienie analizy opartej na badaniu wskaźnikowym, a także uzupełnienie jej o informacje, które nie występują w statystykach publicznych. Na ankiety skierowane do władz wszystkich miast Małopolski odpowiedzi udzieliła połowa urzędów miejskich. Uzyskane wyniki, dotyczące zarówno największych miast regionu, jak i mniejszych jednostek osadniczych, pozwoliły jednakże na zidentyfikowanie istniejących w miastach problemów, stopnia ich nasilenia, działań podejmowanych przez władze, jak również poziomu zmian zachodzących w ostatnim dziesięcioleciu w takich obszarach, jak: środowisko przyrodnicze, mieszkalnictwo i przestrzeń zurbanizowana, sprawy społeczne, edukacja i sport, zdrowie, bezpieczeństwo, transport, infrastruktura sieciowa oraz administracja[10].

Stan środowiska przyrodniczego i przestrzeni zurbanizowanej miast

Jakość środowiska przyrodniczego mierzyć można przy pomocy wskaźników należących do trzech grup [OECD, 2004]: wskaźników presji – określających źródła problemów środowiskowych i stopień ingerencji działalności ludzkiej w środowisko, wskaźników stanu – mierzących jakość środowiska poprzez kwantyfikację tych jego elementów, które mają wpływ na życie ludzi, oraz wskaźników reakcji, ujmujących ilościowo działania podejmowane w celu zapobiegania negatywnym skutkom działalności człowieka. W kontekście oceny warunków życia szczególnie przydatne są zatem wskaźniki stanu (np. stężenie zanieczyszczeń w powietrzu), jednak dane takie nie są dostępne dla wszystkich, a nawet większości miast regionu. Stan środowiska przyrodniczego w małopolskich miastach oszacowano zatem pośrednio, korzystając ze wskaźników odnoszących się do presji. Konstruując wskaźniki, wykorzystano dane GUS dotyczące emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych z zakładów szczególnie uciążliwych, a także ilość ścieków odprowadzonych do wód i ziemi – we wszystkich przypadkach odnosząc ilość zanieczyszczeń do powierzchni miasta. Trzecim wskaźnikiem uwzględnionym w analizie była niezrekultywowana powierzchnia składowania odpadów w miastach[11]. Na podstawie wymienionych wskaźników sporządzony został dla dwóch przekrojów czasowych (rok 1999 i 2008) indeks syntetyczny, skonstruowany metodą sum standaryzowanych. Szczególnie trudne jest na podstawie istniejących danych określenie i porównanie stanu środowiska atmosferycznego w miastach –

[10] Nie wszyscy ankietowani udzielili odpowiedzi na komplet pytań, stąd liczba analizowanych odpowiedzi w poszczególnych obszarach może się nieznacznie różnić.
[11] Szczegółową analizę wskaźników zawarto w opracowaniu *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim.*

stan powietrza zależy nie tylko od emisji w granicach miasta, ale także od emisji poza jego obszarem, szczególnie od stopnia koncentracji źródeł zanieczyszczeń w okolicy. Z tego powodu wskaźnik antropopresji został uzupełniony także o średnią emisję zanieczyszczeń gazowych i pyłowych z zakładów szczególnie uciążliwych w skali powiatu, w którym położony jest dany ośrodek[12]. Zróżnicowanie indeksu poziomu antropopresji w 2008 r. oraz zmianę wskaźnika po przedstawiono na Rys. 1.



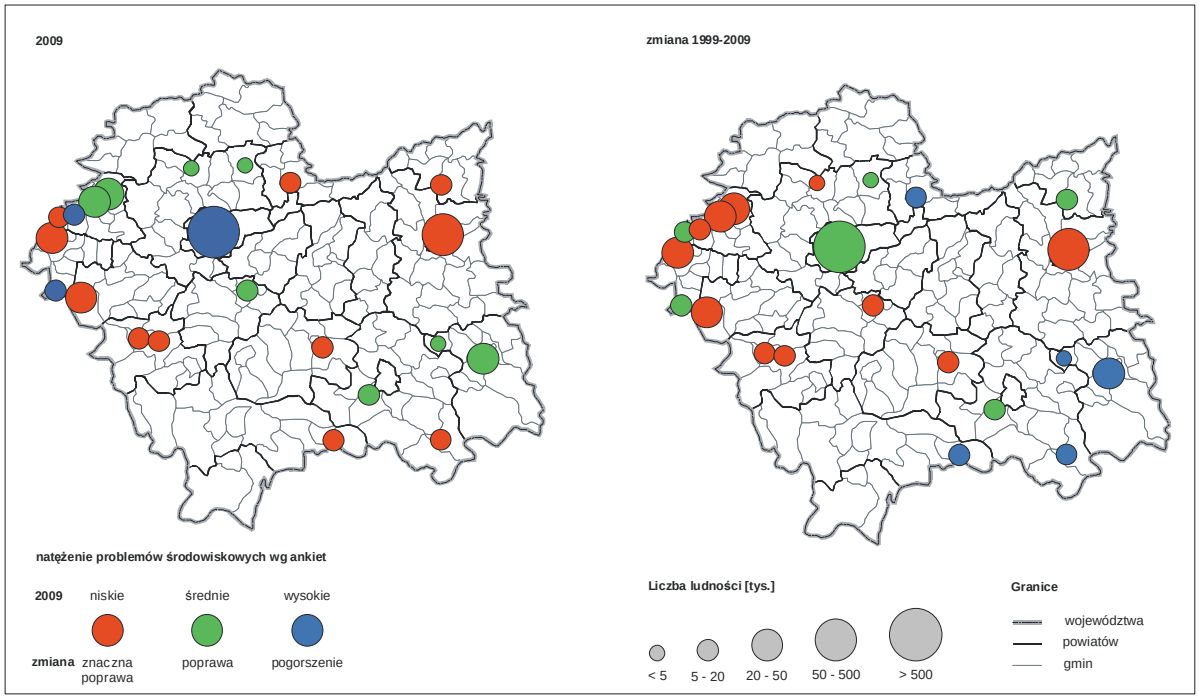
Rys. 1. Syntetyczny indeks poziomu antropopresji w miastach województwa małopolskiego
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

Miasta w województwie małopolskim cechują się bardzo dużym zróżnicowaniem poziomu antropopresji, przy czym zaznacza się wyraźny geograficzny podział na uprzemysłowioną część północno-zachodnią regionu, od granicy z województwem śląskim po Kraków, gdzie koncentrują się ośrodki o dużym i bardzo dużym poziomie antropopresji (wartość indeksu poniżej -1), oraz pozostałą część województwa, gdzie przeważają miasta o korzystnych wartościach indeksu (powyżej 1) – a zatem lepszych z punktu widzenia jakości środowiska warunkach życia. Zróżnicowanie stanu środowiska przyrodniczego w skali regionu cechuje się dużą trwałością – w większości ośrodków odznaczających się największym poziomem antropopresji indeks antropopresji w porównaniu do 1999 r. nie zmienił się lub uległ pogorszeniu. Zwiększa się jednak poziom presji na środowisko w niektórych małych ośrodkach miejskich, szczególnie położonych we wschodniej części województwa małopolskiego, cechujących się dotąd ponadprzeciętną jakością środowiska.

[12] W przypadku Tarnowa i Nowego Sącza – powiaty ziemskie, w przypadku Krakowa – średnia z powiatu ziemskiego krakowskiego i wielickiego.

Warto także zwrócić uwagę na dysproporcje między Krakowem, ze stanem środowiska poniżej przeciętnej, a jego miastami satelickimi (z wyjątkiem Skawiny, gdzie wszystkie z branych pod uwagę wskaźników obniża obecność elektrociepłowni). Stan taki – niezależnie od innych czynników – sprzyjał zapewne będzie dalszej suburbanizacji w obszarze metropolitalnym Krakowa. Zwiększeniu uległy także uciążliwości środowiskowe w Tarnowie, natomiast sytuacja w Nowym Sączu, na tle innych dużych miast, jest znacznie lepsza. Największą pozytywną zmianę odnotowano natomiast w Oświęcimiu i Libiążu.

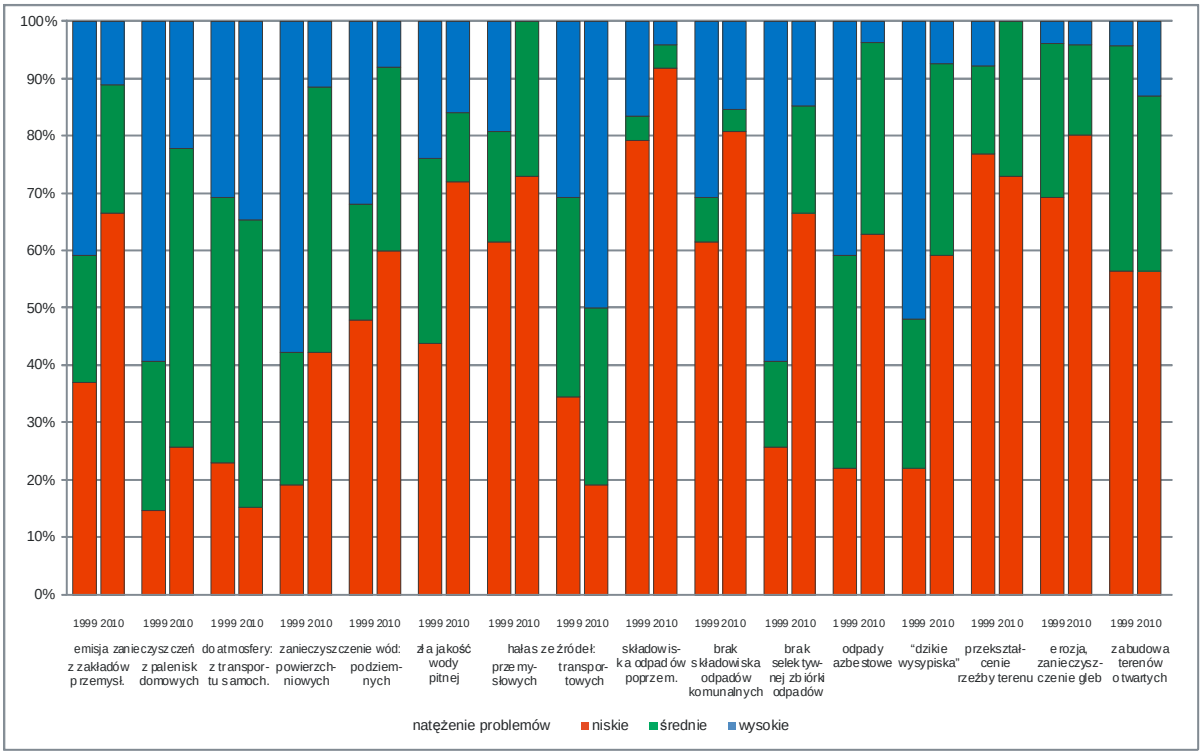
Nieco inaczej prezentuje się ocena zagrożeń środowiskowych dokonana przez przedstawicieli urzędów w ankiecie miejskiej. Respondenci oceniali każdy z problemów środowiskowych w mieście w skali 1–5 (1 – brak zagrożenia, 5 – duże natężenie problemu). Na poniższych mapach (rys. 2) przedstawiono sumę odpowiedzi na 9 pytań dotyczących: zagrożeń powietrza (emisja zanieczyszczeń z zakładów przemysłowych, niska emisja z palenisk domowych, emisja zanieczyszczeń związana z transportem samochodowym), wody (zanieczyszczenie wód powierzchniowych, wód podziemnych oraz zła jakość wody pitnej) oraz związanych z nagromadzeniem odpadów (składowisko odpadów poprzemysłowych, nagromadzenie odpadów azbestowych, dzikie wysypiska odpadów). Suma odpowiedzi mogła zatem wynieść od 9 (miasto bez problemów środowiskowych) do 45 (maksymalne natężenie każdego problemu).



Rys. 2. Ocena zagrożeń środowiskowych w ankietach miejskich
Źródło: opracowanie własne.

Największą skalę problemów środowiskowych w 2009 r. zasygnalizowano w Krakowie, Libiążu (powyżej 30 punktów) oraz w Kętach. Natomiast jako najmniejsze zagrożenie środowiska oceniono w Krynicy-Zdroju, Szczawnicy, Dąbrowie Tarnowskiej i Oświęcimiu. O ile w przypadku trzech pierwszych miast ocena ta odpowiada wskaźnikowemu oszacowaniu warunków środowiskowych w miastach – to zauważalne jest niedoszacowanie przez ankietowanych zagrożeń środowiskowych w kilku miastach, w których skala antropopresji jest dość wysoka – m.in. we wspomnianym Oświęcimiu, jak również w Tarnowie, Andrychowie czy w Chełmku. W opinii większości ankietowanych natężenie problemów środowiskowych spadło – przy czym w przypadku połowy ankiet odnotowano znaczny spadek problemów (co najmniej o 5 punktów). Największa poprawa stanu środowiska w odczuciu ankietowanych nastąpiła w Oświęcimiu (20 punktów różnicy) – co zresztą zgadza się ze zmianą wartości indeksów antropopresji dla analizowanych przekrojów czasowych. Znaczne zmniejszenie problemów związanych ze stanem środowiska zadeklarowano także w pozostałych miastach zachodniej Małopolski – Chrzanowie, Trzebini, Libiążu, a także w Andrychowie i Tarnowie, co nie znajduje jednak odzwierciedlenia w analizie wskaźnikowej. Na tym tle zaskakujące wydają się wyniki z miast południowo-wschodniej Małopolski, cechujących się – w ujęciu wskaźnikowym – niskim poziomem antropopresji w obu analizowanych okresach. Według ankietowanych w Gorlicach, Krynicy-Zdroju i Szczawnicy, a także w Bobowej natężenie problemów środowiskowych wzrosło – choć nie ma to odzwierciedlenia ani w zmianie indeksu, ani w bezwzględnych wartościach wskaźników antropopresji w miastach.

Na rys. 3 zestawiono średnie ważone odpowiedzi na poszczególne pytania zawarte w ankiecie miejskiej, dotyczące poszczególnych elementów środowiska przyrodniczego. Jak wynika z zestawienia, natężenie większości problemów środowiskowych mających wpływ na jakość życia, w tym związanych z rozwojem przemysłu, w ocenie respondentów ankiety zmniejszyło się. Na tym tle rysuje się jednak istotny wyjątek – tj. uciążliwości związane z rozwojem transportu. Zarówno w przypadku zanieczyszczeń związanych z transportem samochodowym, jak i hałasu komunikacyjnego ankietowani odnotowali wzrost natężenia problemu. To właśnie uciążliwości środowiskowe związane z rozwojem transportu samochodowego uzyskały najwyższe wskazania u przedstawicieli urzędów miejskich i wydają się obecnie stanowić najpoważniejszy problem ankietowanych miast Małopolski.



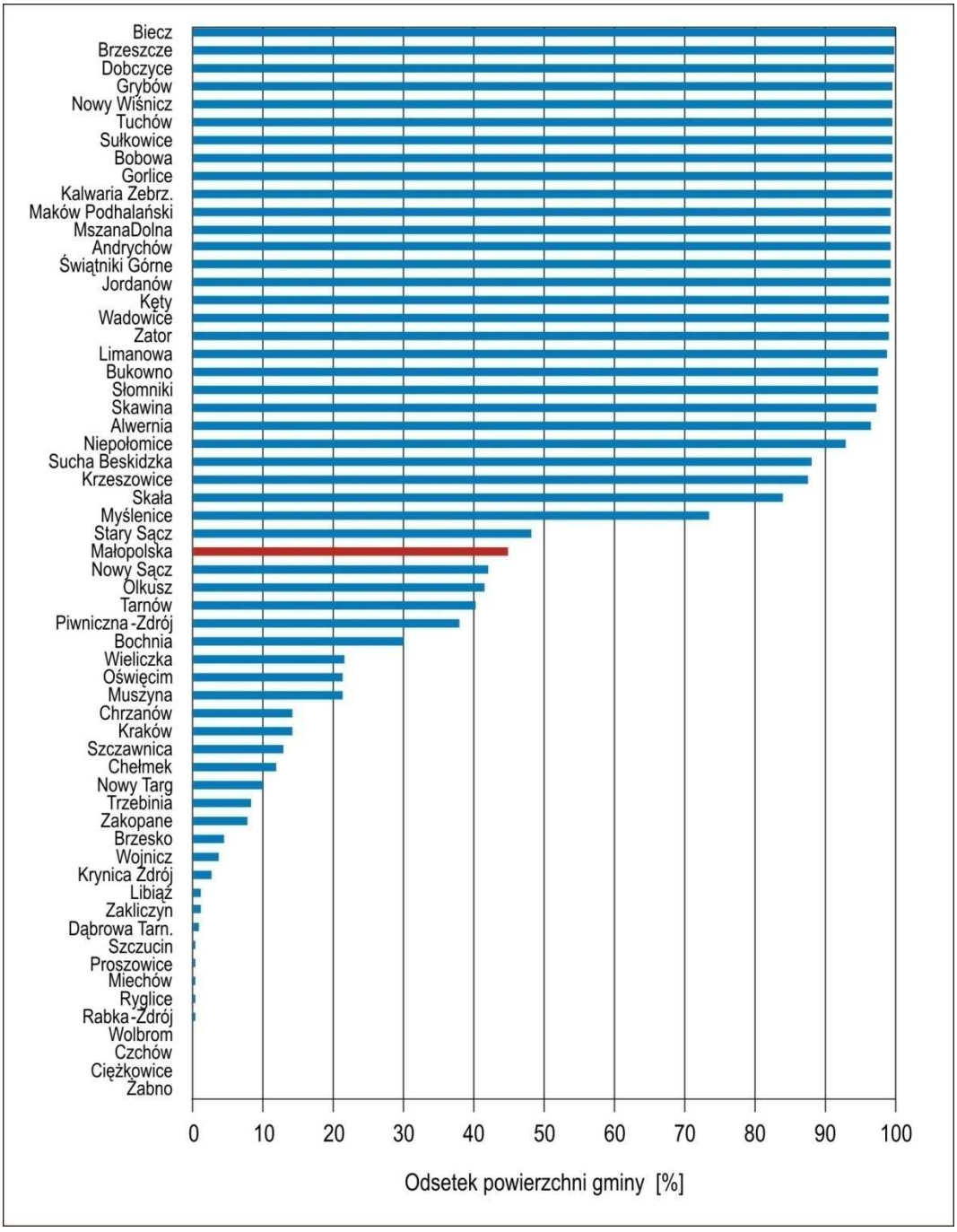
Rys. 3. Natężenie problemów środowiskowych w miastach województwa małopolskiego
Źródło: opracowanie własne.

Ankietowani zauważyli także wzrost presji zabudowy na tereny otwarte. Zastanawiająco optymistycznie oceniono natomiast kwestie związane ze składowaniem odpadów, a szczególnie selektywną zbiórką odpadów komunalnych. Co prawda w latach 2005–2009 odnotowano w Małopolsce wzrost udziału odpadów segregowanych z 4 do 11% (według BDR GUS), jednak na skutek ogólnego wzrostu produkowanych w regionie odpadów ilość odpadów niesegregowanych trafiających na składowiska wzrosła o 4%.

Poza kwestiami związanymi z czystością środowiska przyrodniczego istotnym czynnikiem wpływającym na warunki życia ludności miast jest jakość przestrzeni zurbanizowanej, zarówno w aspekcie ładu przestrzennego, jak i stopnia realizacji potrzeb indywidualnych mieszkańców i wspólnoty przez istniejące przestrzenie publiczne. Jak zauważa A. Zimnicka [2006], wszystkie analizowane wskaźniki odnoszące się do warunków życia mieszkańców mają ścisłe odniesienie przestrzenne – wynikają z konkretnego sposobu zagospodarowania i umiejscowienia elementów infrastruktury w przestrzeni.

Jednym z podstawowych zadań władz publicznych jest zatem zapewnienie ładu przestrzennego, który jest integralnym elementem zrównoważonego rozwoju miast, gwarantuje optymalizację rozwiązań lokalizacyjnych, ale też stanowi element konkurencyjności jednostek terytorialnych [Siekierski, 2008]. Niezbędnym składnikiem systemu planowania przestrzennego są także mechanizmy ochrony właścicieli, jak również

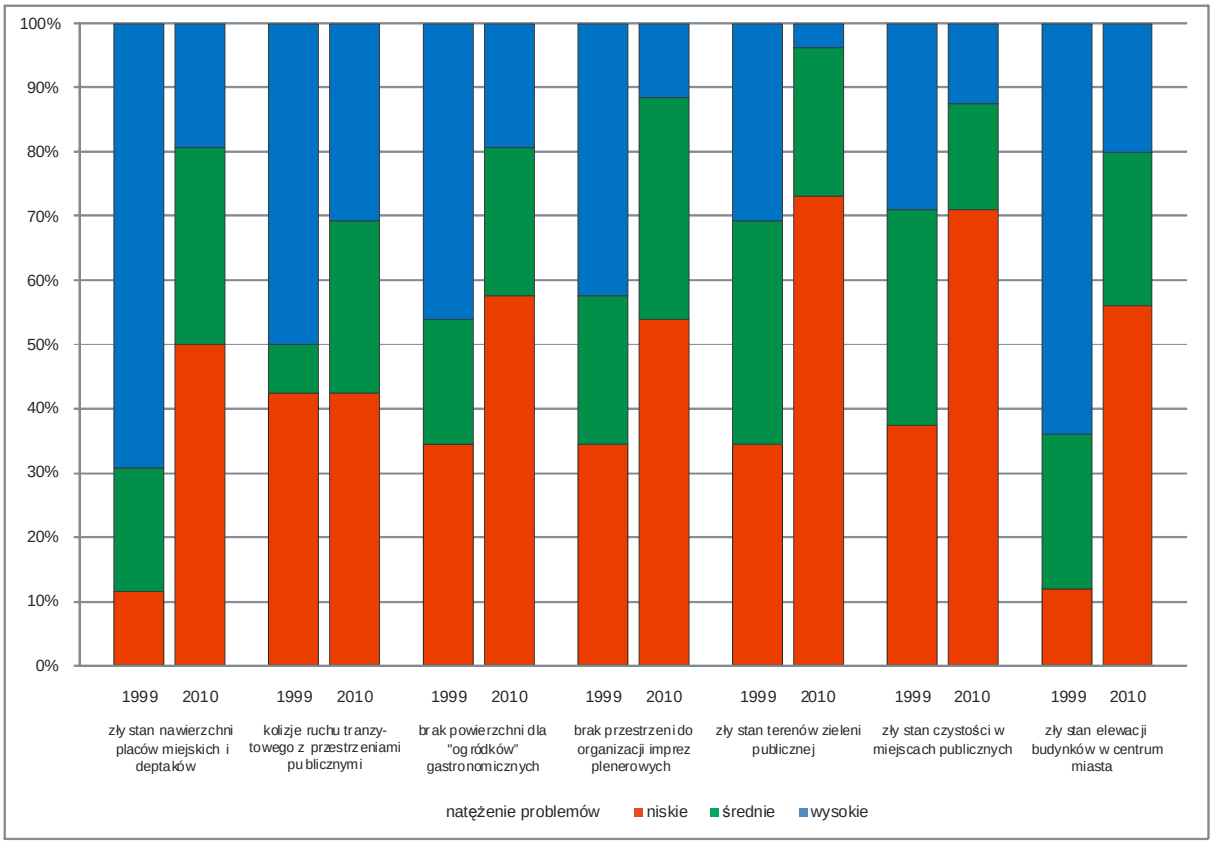
innych obywateli, na których jakość życia wpłynąć mogą realizowane na terenie gminy inwestycje [Zdebski i in., 2007]. Podstawowym narzędziem, jakie wykorzystywać mogą gminy w celu zapewnienia ładu przestrzennego, są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Miernikiem skuteczności planowania przestrzennego jest z kolei odsetek pokrycia powierzchni gmin MPZP, a jednym z podstawowych zarzutów kierowanych pod adresem władz samorządowych – brak aktualnych planów miejscowych.



Rys. 4. Odsetek pokrycia powierzchni gmin miejskich i miejsko-wiejskich w województwie małopolskim miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w 2008 r.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

Stan planowania przestrzennego w miastach województwa jest na tle kraju nieco lepszy – podczas gdy w całej Polsce tylko 23% powierzchni gmin miejskich i miejsko-wiejskich posiadało plan zagospodarowania, w Małopolsce odsetek ten wynosił ok. 45%, przy czym 14 miast posiadało stuprocentowe pokrycie powierzchni planami miejscowymi (rys. 4). Jednak aż 10 ośrodków nie przygotowało planów w ogóle lub posiadało je dla znikomej (poniżej 1%) powierzchni gminy. Kolejne 7 miast posiadało plan dla mniej niż jednej dziesiątej powierzchni. Niepokoi, że w liczbie tej znajdują się miasta uzdrowiskowe (Krynica-Zdrój, Rabka-Zdrój), a także podlegające silnej presji ze strony inwestorów Zakopane. Szczególnie niekorzystną sytuacją cechują się największe miasta województwa. Zarówno w Krakowie, jak i w Tarnowie oraz Nowym Sączu odsetek powierzchni objętej planami miejscowymi nie przekraczał 50%. Szczególnie niekorzystna jest pod tym względem sytuacja w Krakowie. Natomiast ponad 50-procentową powierzchnią objętą planami miejscowymi cechowały się najmniejsze miasta regionu.

Jednym z elementów ankiety miejskiej były pytania dotyczące problemów związanych z jakością przestrzeni publicznych (rys. 5). Ankietowani byli pytani zarówno o problemy związane z dekapitalizacją przestrzeni publicznych (zły stan nawierzchni placów miejskich, zieleni publicznej, elewacji budynków, czystości w miejscach publicznych), jak i o braki funkcjonalne przestrzeni miejskich – takie jak brak odpowiednich lokalizacji dla ogródków gastronomicznych i miejskich imprez plenerowych. W ankiecie pojawiło się także pytanie o problemy związane z kolizjami ruchu tranzytowego z ważnymi miejskimi przestrzeniami publicznymi. Generalnie – według ankietowanych – skala problemów związanych z jakością i stanem przestrzeni publicznych w miastach małopolski uległa znaczącemu zmniejszeniu. Dotyczy to stanu miejskich placów, deptaków, terenów zielonych i elewacji budynków – w 1999 r. ok. 70% ankietowanych deklarowało znaczące natężenie tych problemów, natomiast w 2010 r. już tylko ok. 20%. Wyniki te nieco dziwią, biorąc pod uwagę znaczący odsetek obszarów rewitalizacji w miastach, zidentyfikowanych w programach rewitalizacji miast Małopolski [Noworól, Noworól, 2010], jak również przeważającą liczbę projektów dotyczących odnowy przestrzeni publicznych w konkursie w ramach działania 6.1. Rozwój miast Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego [*Lista wniosków…*]. Dziwi także deklarowana, dość znacząca poprawa w zakresie kolizji ruchu tranzytowego z przestrzeniami publicznymi – ankietowani jednocześnie deklarują zwiększone, w ciągu dekady, problemy z ruchem tranzytowym przez miasto.



Rys. 5. Natężenie problemów związanych z przestrzeniami publicznymi w miastach województwa małopolskiego
Źródło: opracowanie własne.

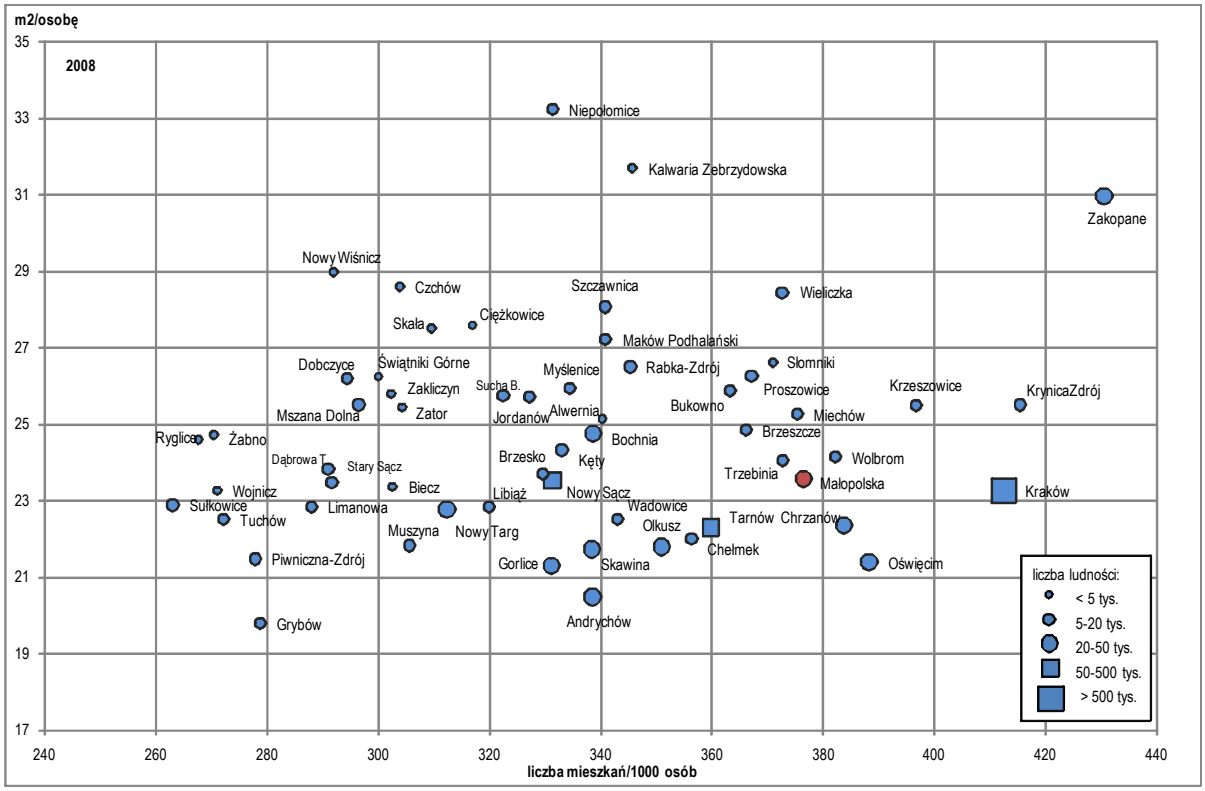
Wielkość i jakość zasobów mieszkaniowych w miastach

Stan i jakość zasobów mieszkaniowych miast oceniony został zarówno w ujęciu ilościowym – w odniesieniu do powierzchni i liczby mieszkań w miastach, jak i jakościowym – analizowano wiek zasobu mieszkaniowego oraz jego wyposażenie w podstawowe instalacje techniczne.

Łączna liczba mieszkań w analizowanych miastach w Małopolsce w 2008 r. wynosiła ponad 609 tys., a ich powierzchnia użytkowa – 38 mln m^2. W stosunku do 2002 r.[13] zasób mieszkaniowy w miastach województwa powiększył się odpowiednio o 47 tys. mieszkań i 3,9 mln m^2 powierzchni użytkowej. Pomimo znacznego wzrostu liczby mieszkań zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w miastach Małopolski jest nadal na poziomie nieco poniżej przeciętnej dla kraju – na 1 tys. mieszkańców małopolskich miast przypadało przeciętnie 377 mieszkań (o 3 mniej niż średnia dla wszystkich miast w Polsce) i 23,6 m^2

[13] Przed 2002 r. GUS podawał wyłącznie liczbę mieszkań zamieszkanych, obecnie – mieszkań ogółem, co sprawia, że wskaźniki dla 1999 r. nie są porównywalne z obecnymi.

powierzchni użytkowej mieszkania (wynik równy średniej dla Polski). Dostępność mieszkań jest przy tym wybitnie zróżnicowana przestrzennie (rys. 6).



Rys. 6. Liczba i powierzchnia mieszkań na jednego mieszkańca w 2008 r. w miastach woj. małopolskiego

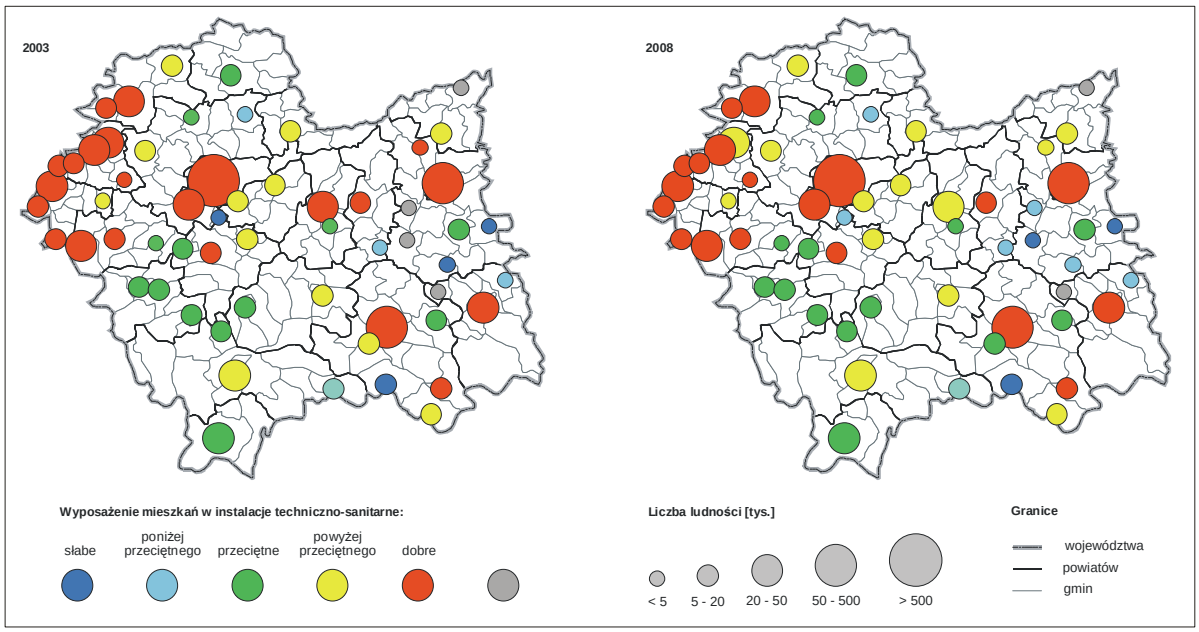
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Najlepszą dostępnością mieszkań cechują się miasta o funkcji turystycznej i uzdrowiskowej, tj. Zakopane, Krynica-Zdrój. Wysoką dostępnością mieszkań cechują się także miasta Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (KOM), w tym stolica województwa. Szczególnym przypadkiem są położone w strefie rezydencjonalnej Krakowa Niepołomice i Kalwaria Zebrzydowska, gdzie niewysoka liczba mieszkań na osobę koresponduje z najwyższą w skali województwa powierzchnią mieszkalną na osobę. Wysoką liczbą mieszkań cechują się także największe ośrodki zachodniej Małopolski – Chrzanów i Oświęcim. Znacznie gorsza sytuacja w tym względnie panuje natomiast w największych ośrodkach subregionalnych, tj. Tarnowie i Nowym Sączu. Liczna jest także grupa małych miast i miasteczek, w których dominuje zabudowa jednorodzinna – z dużą powierzchnią mieszkań, lecz niewielką ich liczebnością.

Wyraźny deficyt mieszkań rysuje się w ośrodkach, gdzie liczba mieszkań na mieszkańca jest nie tylko mniejsza od przeciętnej dla miast województwa, ale także od średniej dla całego województwa (322 na 1 tys. mieszkańców), i jednocześnie o niskim wskaźniku powierzchni użytkowej mieszkań na osobę. Największym miastem o niekorzystnej

sytuacji mieszkaniowej jest Nowy Targ (szczególnie w kontraście do nieodległego Zakopanego). Miasta o najniższym zasobie mieszkaniowym (Grybów, Piwniczna-Zdrów, Tuchów, Biecz, Stary Sącz, Wojnicz, Dąbrowa Tarnowska, Limanowa) koncentrują się głównie we wschodniej części regionu. Jedynym ośrodkiem o bardzo niskim zasobie mieszkaniowym położonym w KOM są Sułkowice.

Stan i zmiany jakości zasobów mieszkaniowych w miastach zostały oszacowane na podstawie średniej ze standaryzowanych wskaźników wyposażenia mieszkań w poszczególne instalacje techniczno-sanitarne, tj. wodociąg, kanalizację, łazienkę, ustęp spłukiwany, centralne ogrzewanie i gaz sieciowy. Analizę wykonano dla dwóch przekrojów czasowych, dla których istnieją porównywalne dane w tym zakresie, tj. 2003 i 2008 r. (Rys. 7).



Rys. 7. Wyposażenie mieszkań w podstawowe instalacje techniczno-sanitarne – indeks
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDR GUS.

Standard mieszkań wykazuje wyraźne zróżnicowanie przestrzenne. Najwyższą jakością zasobu mieszkaniowego charakteryzują się miasta zachodniej Małopolski, położone pomiędzy Krakowem a granicą województwa śląskiego – gdzie wyposażenie we wszystkie instalacje w miastach, także małych, należy do najwyższych w województwie. Wysokim standardem mieszkań cechują się też największe miasta (Kraków, Tarnów i Nowy Sącz) oraz ośrodki w bezpośrednim sąsiedztwie Krakowa (poza Świątnikami Górnymi, gdzie wyposażenie w instalacje plasuje się poniżej przeciętnej). W południowo-wschodniej części województwa wysokim wskaźnikiem cechują się tylko Gorlice oraz miejscowości wypoczynkowe na Sądecczyźnie – Krynica-Zdrój i Muszyna, z którymi kontrastuje należące do najniższych wyposażenie mieszkań w nieodległej Piwnicznej-Zdroju, a także w Szczawnicy.

Najniższym standardem mieszkań cechują się miasteczka w powiatach tarnowskim i gorlickim – Ryglice, Wojnicz, Zakliczyn, Biecz, Czchów. Przeciętną jakością zasobu mieszkaniowego charakteryzują się miasta położone w Beskidach i na Podhalu (poza Nowym Targiem). Szczególnie zauważalny, w kontraście do bardzo dużego potencjału ilościowego mieszkań, jest stosunkowo niski standard wyposażenia domostw w Zakopanem. Należy przy tym zauważyć, że dysproporcje w wyposażeniu mieszkań w miastach nie mają tendencji do pogłębiania się. We wszystkich miastach o najniższych wartościach wskaźnika syntetycznego nastąpiła w latach 2003–2008 poprawa – przy czym największa w Świątnikach Górnych i Ryglicach.

Jakość infrastruktury technicznej

Infrastruktura techniczna – z punktu widzenia społeczności lokalnej – jak najbardziej może być postrzegana jako dobro publiczne. Co prawda istnieje możliwość wyłączenia części obywateli z konsumpcji określonych zasobów infrastrukturalnych, jednakże władze, kierując się względami politycznymi, z reguły nie wprowadzają takich ograniczeń. Istotnym elementem polityki infrastrukturalnej realizowanej zarówno przez państwo, jak i samorządy jest bowiem wyposażenie określonych obszarów w urządzenia infrastruktury technicznej. Pojęcie infrastruktury technicznej zasadniczo odnosi się do ogółu obiektów, urządzeń oraz sieci przesyłowych (infrastruktura sieciowa) wykorzystywanych do świadczenia usług publicznych w zakresie transportu, teletechniki, dostarczania ciepła, wody, energii, jak również usuwania odpadów i ścieków. System ten, mający charakter inżynieryjny, obejmuje podsystemy zaspokajające potrzeby społeczności lokalnych m.in. w zakresie [Denczew, 2006]:

- dostawy wody i odprowadzania ścieków,
- dostawy ciepła, gazu i energii elektrycznej,
- budowy, modernizacji i utrzymania dróg,
- zbierania, segregowania i magazynowania odpadów,
- utrzymania czystości obiektów i przestrzeni publicznej,
- ochrony przeciwpowodziowej,
- zapewnienia usług telekomunikacyjnych.

Warto zauważyć, iż w przepisach prawnych nie istnieje jednolita legalna definicja infrastruktury technicznej, a funkcjonujące w literaturze określenia bazują na regulacjach

zawartych w różnych aktach prawnych[14]. Definicje te wskazują na podstawowe cechy tej infrastruktury, do których zaliczyć można przede wszystkim służebny charakter związany z obsługą danego terenu (przykładowo miasta), gotowość do nierytmicznie pojawiających się w czasie i przestrzeni potrzeb, immobilność oznaczającą ścisłe powiązanie elementów infrastruktury z danym miejscem oraz modularność urządzeń centralnych [Wróblewski, 2006].

Infrastruktura transportowa

Stan infrastruktury transportowej i usług z zakresu transportu w kontekście konkurencyjności i jakości życia w miastach może dotyczyć dwóch aspektów: dostępności zewnętrznej miasta (lokalnej, regionalnej i ponadregionalnej) w transporcie drogowym (indywidualnym i publicznym), szynowym i lotniczym oraz stanu i jakości wewnątrzmiejskiej infrastruktury transportowej – przede wszystkim drogowej, w mniejszym stopniu kolejowej, a także jakości transportu publicznego i infrastruktury rowerowej w miastach. Analizę natężenia problemów w miastach województwa małopolskiego, na jakie zwracali uwagę przedstawiciele urzędów miejskich, przedstawiono na rys. 8.

Zaskakująco dobrze oceniana jest dostępności drogowa miast w Małopolsce – prawie 80% ankietowanych miast oceniło natężenie problemów z dostępnością drogową jako niskie, a tylko niespełna 4% – jako duże. Pomimo poprawy wciąż źle oceniana jest dostępność miast w Małopolsce transportem lotniczym – choć w tym wypadku trudno ocenić, na ile wynika to z faktycznych problemów z dostępnością lotniczą miasta, a na ile z oczekiwań samorządowców. Ankietowani zauważają regres połączeń kolejowych w Małopolsce – o ile dla 1999 r. po 19% ankietowanych wskazało na duże lub średnie problemy z dostępnością kolejową miasta, a 61% oceniło ją jako niskie – to w 2010 r. ponad 30% oceniło skalę problemów jako wysoką, tylko 14% – jako średnią, a 53 % jako niską.

Charakterystyczna jest skala ocen sprawności sieci drogowej miast i tranzytu przez miasta – wzrosła liczba miast, gdzie problemy z siecią wewnątrzmiejskich dróg są niskie, powiększyła się jednak także liczba ośrodków o dużym natężeniu problemów. Ruch tranzytowy wewnątrz miasta szczególnie odczuwalny był w miastach średnich i dużych – wśród słabych stron miasta znacząca część badanych jednostek na pierwszym miejscu wymieniła brak obwodnicy. Warto zauważyć, że kwestie związane z niewydolnością

[14] między innymi: ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003, Nr 80, poz.717 z późn.zmianami; ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2010, Nr 102, poz.651 z późn.zmianami

istniejącego układu komunikacyjnego, a szczególnie z ruchem tranzytowym przez miasto, należą do największych problemów wymienianych przez ankietowanych – co zgadza się także z oceną uciążliwości środowiskowych (hałasu i zanieczyszczeń).

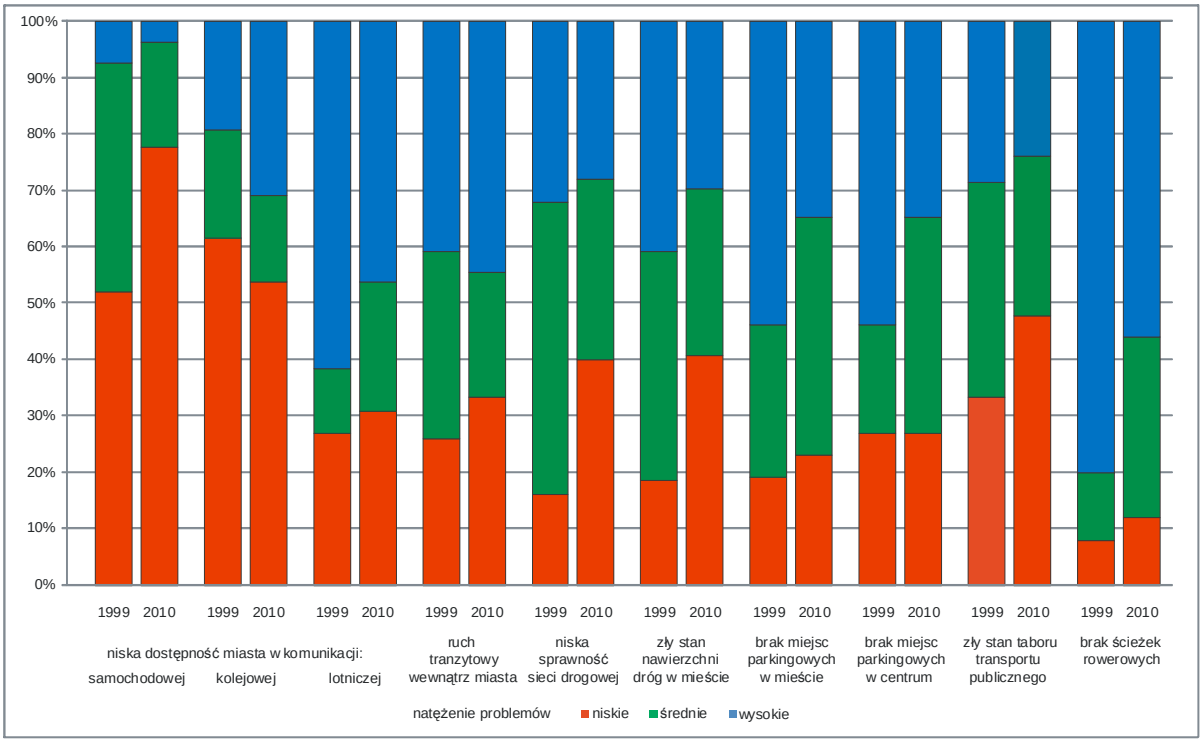
Zgodnie z opinią ankietowanych nieznacznie poprawiła się sytuacja w kwestii miejsc parkingowych, zarówno w skali całych miast, jak i w ich centrach – jednak niskie natężenie tego problemu wciąż deklaruje tylko 30% miast. Mówiąc o problemie parkingów, jak również niskiej sprawności sieci drogowej w mieście (znajdującej swoje przełożenie na występowanie stref kongestii), warto zwrócić uwagę na potencjalne możliwości rozwiązań w tym zakresie. Spośród 26 respondentów tylko 2 zadeklarowało wprowadzenie w mieście systemu Park & Ride, a 8 – wprowadzenie systemu sterowania ruchem drogowym. Z drugiej strony 60% respondentów wskazało na takie działania podejmowane w celu odciążenia centrum, jak tworzenie stref ograniczonego parkowania, natomiast 40% – na tworzenie stref zamkniętych dla ruchu samochodowego.

Zdecydowana poprawa nastąpiła – w opinii ankietowanych – w odniesieniu do stanu taboru transportu publicznego – w blisko 50% miast problemy z tym związane są niewielkie. Zaskakująco duża jest natomiast skala problemów związanych z brakiem infrastruktury rowerowej w miastach – pomimo poprawy stanowi to duży problem w aż 56% ankietowanych miast. Z jednej strony świadczy to o dużym zapóźnieniu w tej kwestii – z drugiej jednak warto odnotować świadomość zagadnień związanych z transportem rowerowym wśród przedstawicieli administracji samorządowej.

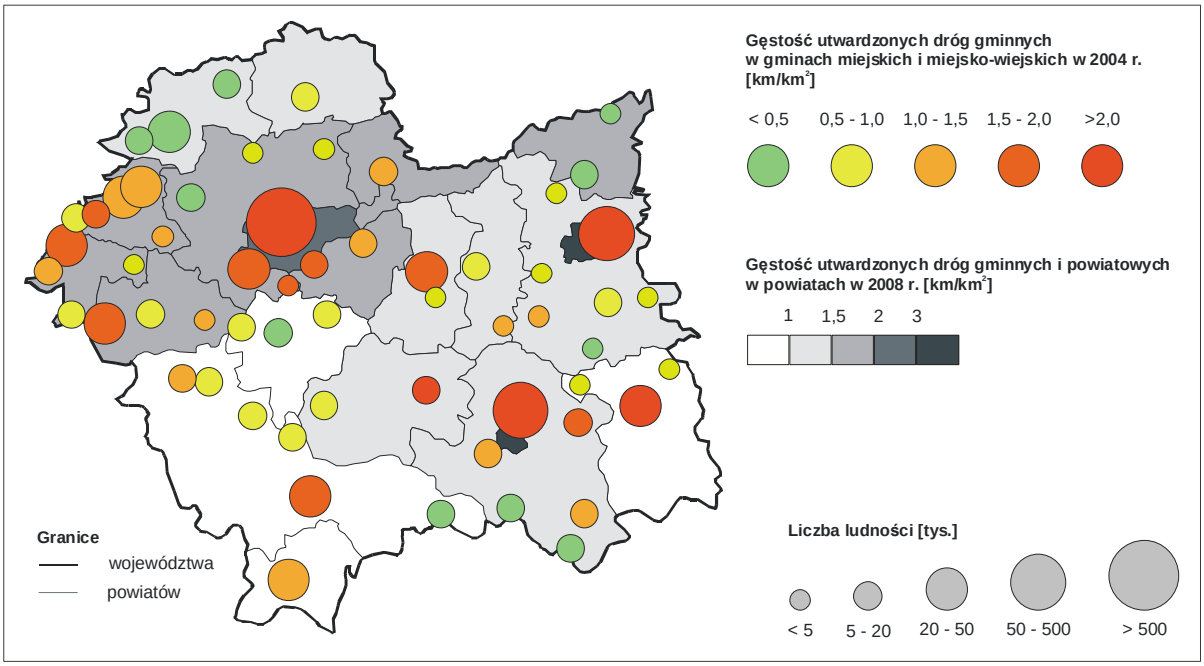
Analiza przestrzennego zróżnicowania gęstości sieci transportowej (drogowej) została zatem dokonana na podstawie dwóch zmiennych – danych dotyczących gęstości dróg gminnych w gminach miejskich i miejsko-wiejskich w 2004 r. oraz danych dotyczących gęstości dróg gminnych i powiatowych w 2008 r.[15] Gęstość dróg utwardzonych w gminach i powiatach województwa małopolskiego przedstawiono na Rys. 9.

Gęstość dróg utwardzonych w powiatach niebędących miastami grodzkimi wynosiła od 0,7 km/ km^2 w powiatach nowotarskim i suskim do 2 km/ km^2 w powiecie chrzanowskim. Gęstość dróg powiatowych i gminnych w powiatach grodzkich wynosiła w tym okresie od 2,8 km/ km^2 w Krakowie do nieco powyżej 3,5 km/ km^2 w Tarnowie i Nowym Sączu.

[15] Od 2004 r. długość dróg gminnych podawana jest w szczegółowości do powiatów, a wcześniej – w szczegółowości do gmin, bez rozróżnienia na część miejską i wiejską w gminach miejsko-wiejskich.



Rys. 8. Natężenie problemów związanych z infrastrukturą transportową w miastach województwa małopolskiego
Źródło: opracowanie własne.



Rys. 9. Gęstość dróg utwardzonych w gminach miejskich i miejsko-wiejskich (2004 r.)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Do gmin miejsko-wiejskich o największej gęstości gminnych dróg utwardzonych, przekraczającej 2 km/km^2 w 2004 r. należały, poza trzema największymi miastami

województwa, także Limanowa i Gorlice. Najniższą gęstością dróg o twardej nawierzchni cechowały się przygraniczne gminy miejsko-wiejskie w Beskidzie Sądeckim, ale także wszystkie miasta w powiatach olkuskim i dąbrowskim. Największą gęstością sieci dróg twardych cechowały się natomiast miasta skupione wokół Krakowa, a także miasta w zachodniej Małopolsce. Najniższą gęstością dróg cechowały się mniejsze miasta w beskidzkiej części województwa – od Myślenic po Maków Podhalański i Rabkę-Zdrój.

Infrastruktura sieciowa

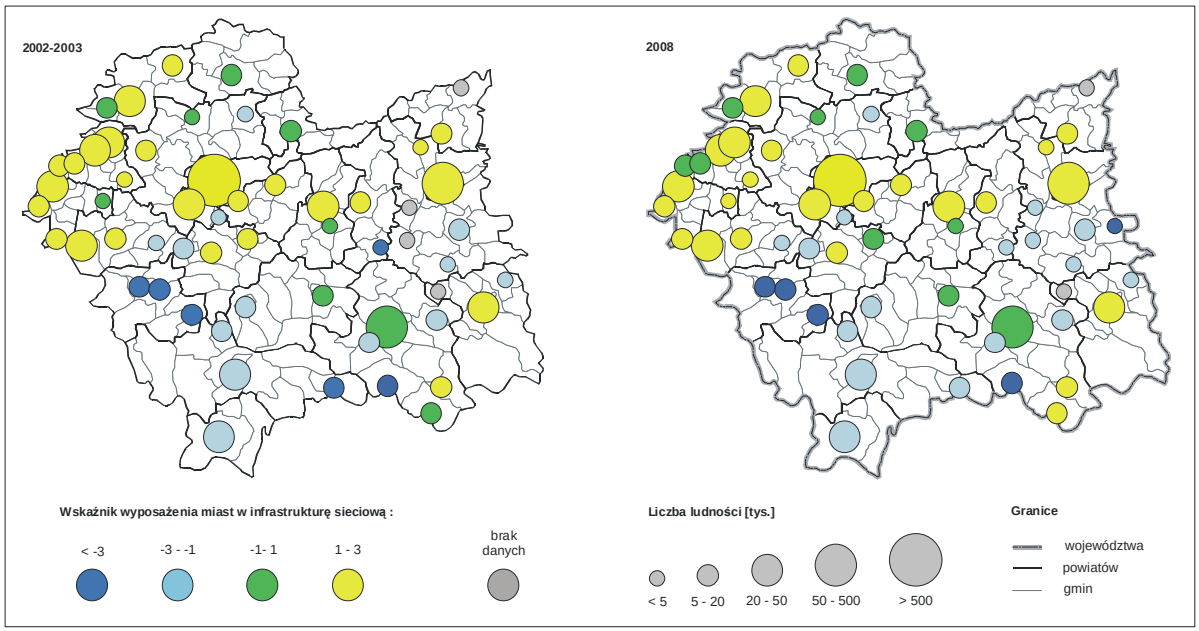
Zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego szczebla podstawowego (w tym miast) w obszarze gospodarki wodno-ściekowej jest usankcjonowany w kilku aktach prawnych. Po pierwsze, ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków traktuje zarówno zaopatrzenie w wodę, jak i odprowadzanie ścieków jako zadanie własne gmin, jak również nakłada na nie obowiązek ustalania kierunków rozwoju sieci w określonych dokumentach strategicznych [ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r., art. 3]. Obowiązek budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych spoczywa na przedsiębiorstwach wodno-kanalizacyjnych, którymi są zarówno typowe przedsiębiorstwa rynkowe zajmujące się działalnością gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków, jak i działające w tym obszarze gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej [ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r., art. 2]. Z kolei budowa i modernizacja sieci energetycznych zgodnie z ustawą – Prawo energetyczne należy do zadań realizowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne, które jednakże są ustawowo zobligowane do współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Wśród zadań gmin w obszarze infrastruktury energetycznej ustawa wymienia natomiast planowanie i organizację zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy oraz planowanie i finansowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy [ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r., art. 18].

Sytuacja miast polskich – w stosunku do innych jednostek osadniczych – w zakresie wyposażenia w urządzenia infrastruktury sieciowej jest dosyć dobra, jednakże widoczne są pewne braki – zwłaszcza w odniesieniu do sieci kanalizacyjnej (ok. 15% ludności nie ma do niej dostępu), co jest silnie skorelowane z poziomem zaspokojenia potrzeb w obszarze oczyszczania ścieków. Miasta w pełni (100% ludności) obsługiwane są tylko w obszarze sieci elektrycznej. W znaczącym stopniu (ok. 95%) zabezpieczone są również usługi wodociągowe [szerzej: Werner, Jaworski, Wężyk, 2006]. W przypadku miast Małopolski odsetek

mieszkańców korzystających z poszczególnych urządzeń sieciowych jest uzależniony od rodzaju infrastruktury, jednak podobnie jak w perspektywie krajowej największy odsetek ludności ma dostęp do sieci wodociągowej (ok. 94%), następnie kanalizacyjnej (84%) oraz gazowej (ok. 79%). W przypadku tej ostatniej na przestrzeni ostatnich 10 lat nastąpiło wyraźnie obniżenie ilości użytkowników, związane z wyborem innego rodzaju energii.

Analizując dane dotyczące wyposażenia miast Małopolski w urządzenia infrastruktury sieciowej – wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej i energetycznej (rys. 10), można zauważyć istotne zróżnicowanie terytorialne i podział Małopolski na dwa obszary: północny i południowy. Warto jednak podkreślić, iż długość sieci (wodociągowych, kanalizacyjnych, energetycznych) w miastach Małopolski jest wyższa od średniej dla całego województwa i kraju – co jest w pełni zrozumiałe ze względu na fakt uwzględnienia także i innych jednostek terytorialnych o znacznie niższym poziomie wyposażenia w urządzenia infrastruktury. Równocześnie w stosunku do ogółu miast polskich Małopolska wykazuje pewne zróżnicowanie w zależności od rodzaju infrastruktury sieciowej. W przypadku infrastruktury kanalizacyjnej i gazowej długość sieci w miastach Małopolskich jest większa (dla sieci gazowej aż o 25%) niż w miastach ogółem, natomiast mniejsza w obszarze infrastruktury wodociągowej.

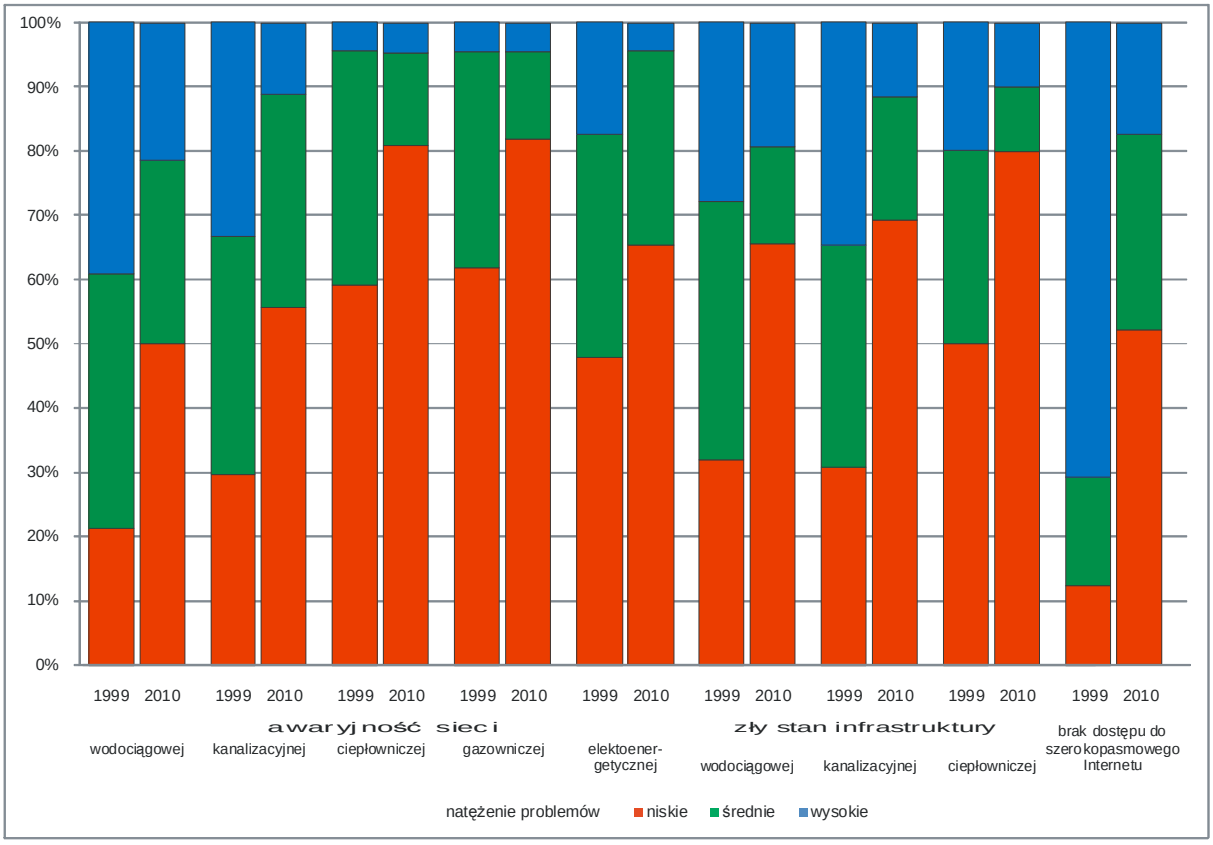
Odnosząc się jednak do wyników badań ankietowych w miastach małopolskich, warto podkreślić, iż aż 20% respondentów uznało za słabą stronę miasta niewystarczający poziom rozwoju infrastruktury technicznej.



Rys. 10. Wskaźnik wyposażenia miast w infrastrukturę sieciową w latach 2002–2003 i 2008
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Określenie wielkości infrastruktury technicznej w miastach Małopolski w ujęciu ilościowym zostało uzupełnione poprzez próbę oceny funkcjonowania poszczególnych systemów sieciowych, ich awaryjności i poziomu dekapitalizacji (rys. 11). Abstrahując od sytuacji Małopolski, można stwierdzić, że mimo znaczenia, jakie dla funkcjonowania systemów zaopatrzenia w wodę i kanalizacji ma infrastruktura sieciowa, w Polsce nie podejmowano dotychczas praktycznie żadnych działań zmierzających do określenia stanu tej infrastruktury – zarówno w ujęciu technicznym, jak i funkcjonalnym [Kwietniewski, Rak, 2010].

Wyniki ankiet przeprowadzonych w miastach Małopolski wskazują na istniejący praktycznie wszędzie problem awaryjności sieci wszystkich typów, którego natężenie – w zależności od rodzaju infrastruktury – waha się od niskiego do średniego. Równocześnie na przestrzeni 10 ostatnich lat w odniesieniu we wszystkich badanych jednostek nie zaobserwowano zmniejszenia tego problemu w zakresie sieci wodociągowej, ciepłowniczej i gazowej, inaczej niż w odniesieniu do sieci kanalizacyjnej i elektroenergetycznej. Warto jednak podkreślić, iż zmniejszenie awaryjności sieci wystąpiło przede wszystkim w miastach dużych.



Rys. 11. Natężenie problemów związanych z infrastrukturą sieciową w miastach województwa małopolskiego

Źródło: opracowanie własne.

Kolejny problem infrastruktury sieciowej w miastach Małopolski stanowi zły stan techniczny urządzeń sieciowych. Jest on odczuwalny praktycznie we wszystkich badanych jednostkach. Na przestrzeni ostatnich 10 lat zaobserwowano jednak w przypadku infrastruktury kanalizacyjnej i ciepłowniczej obniżenie jego natężenia (w większości przypadków do poziomu niskiego), natomiast brak odczuwalnych zmian w zakresie sieci wodociągowej. Równocześnie należy podkreślić stosunkowo dużą aktywność władz samorządowych w zakresie modernizacji i rozbudowy wszystkich typów sieci. W odniesieniu do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej podejmowanie takich działań zadeklarowało w ostatnim dziesięcioleciu prawie 100% ankietowanych, Tyle samo zwracało uwagę na prowadzenie działań w bieżącym okresie. Ilość pozytywnych wskazań w obszarze infrastruktury ciepłowniczej kształtowała się na niższym poziomie (ok. 65%). Warto zauważyć, że ankietowani zadeklarowali znaczącą poprawę w zakresie dostępu do szerokopasmowego Internetu – zgodnie z danymi Urzędu Komunikacji Elektronicznej województwo małopolskie należy do obszarów, gdzie odsetek gmin o wysokim nasyceniu dostępu do Internetu (powyżej 50% gospodarstw) jest najwyższy [UKE, 2010].

W miastach Małopolski na przestrzeni ostatnich 10 lat w odniesieni do urządzeń infrastruktury sieciowej podejmowane były także działania komercjalizacyjne, których zakres był jednak dosyć ograniczony. Komercjalizacja, jeżeli występowała, dotyczyła głównie sieci wodociągowej (30% pozytywnych wskazań), kanalizacyjnej (20%) lub ciepłowniczej (9%). W pojedynczych przypadkach wystąpiły także działania prywatyzacyjne oraz realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie infrastruktury sieciowej w oparciu o formułę partnerstwa publiczno-prywatnego.

Podstawowa infrastruktura społeczna

Infrastruktura społeczna obejmuje obiekty i urządzenia związane ze świadczeniem usług na rzecz mieszkańców, m.in. w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, opieki społecznej czy też kultury. Do podstawowych cech tej infrastruktury, której rodzaj i wielkość są oczywiście zdeterminowane przez wielkość i zwartość jednostki samorządu (miasta), jak i liczbę mieszkańców, zaliczyć należy przede wszystkim [Wróblewski, 2006]:

- „publiczny charakter urządzeń i usług (…),
- zmienność w czasie użytkowników poszczególnych urządzeń w zależności od charakteru urządzenia i zmian w strukturze wiekowej ludności,

- długi okres użytkowania obiektów (średnio powyżej 70 lat) przy jednoczesnym występowaniu konieczności zmian funkcji i wyposażenia w środki techniczne i kadry,
- konieczność konsumowania usługi na miejscu jej świadczenia,
- zależność funkcjonowania obiektów od zmian w sytuacji demograficznej i dostępności komunikacyjnej,
- komplementarność usług; występowanie tendencji do koncentracji i wielofunkcyjności obiektów i urządzeń zaspokajających potrzeby podstawowe oraz potrzeby wyższego rzędu".

Do podstawowych elementów tworzących infrastrukturę społeczną zaliczyć należy przede wszystkim infrastrukturę oświatową oraz ochrony zdrowia.

Infrastruktura ochrony zdrowia

Infrastruktura ochrony zdrowia rozumiana jest jako system obejmujący zarówno budynki służby zdrowia, jak i nowoczesną technikę oraz wyposażania [Brdulak, 2005]. Z racji zaspokajania niezmiernie ważnych z punktu widzenia mieszkańców potrzeb, w przypadku których istotną rolę odgrywa dostępność, w ramach przeprowadzonych badań podjęto próbę analizy stanu tej infrastruktury w miastach Małopolski oraz określono kluczowe problemy związane z jej funkcjonowaniem.

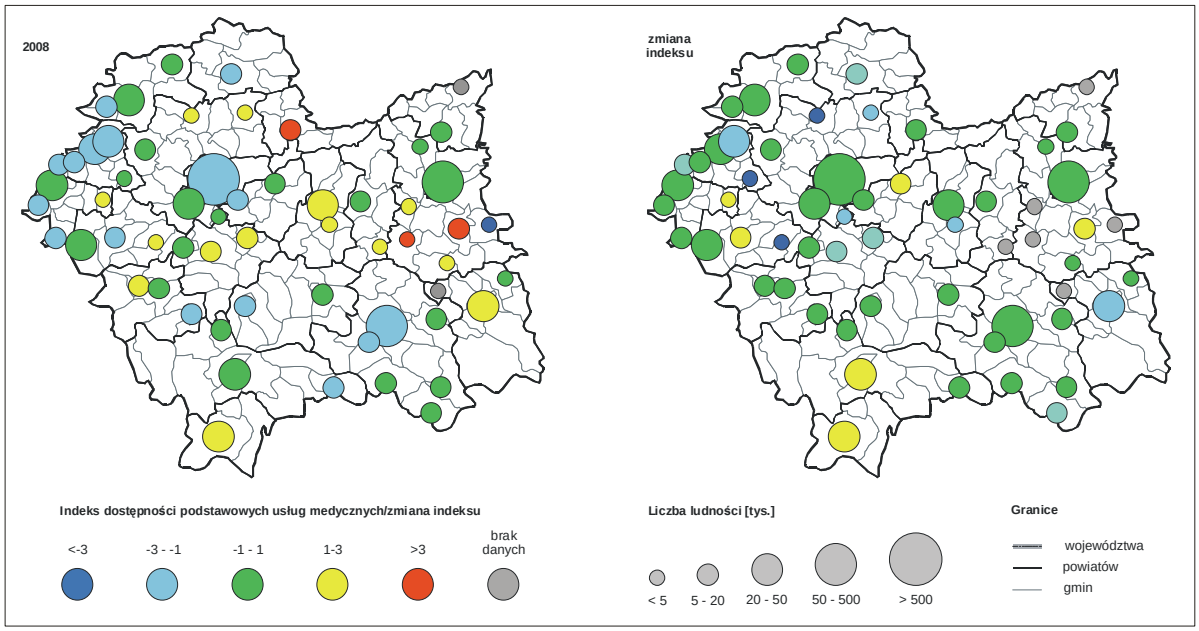
Warto podkreślić, iż zasoby infrastrukturalne (w przeliczeniu na liczbę ludności) podstawowych usług ochrony zdrowia miast Małopolski są znacznie większe niż zasoby miast polskich (traktowanych łącznie). Znajduje to swój wyraz przede wszystkim w ilości zakładów opieki zdrowotnej oraz aptek. Co prawda tempo wzrostu ilości tych obiektów (na 10 tys. mieszkańców) w każdym z tych obszarów w przeciągu ostatnich 10 lat było w Małopolsce relatywnie niższe, jednakże ich ilość nadal przekracza (o 12–15%) średni poziom dla miast całej Polski. Natomiast liczba porad udzielanych mieszkańcom (w przeliczeniu na mieszkańca) zarówno w przypadku miast w Małopolsce, jak i w całym kraju w obydwu momentach czasowych była porównywalna.

Zróżnicowanie dostępności podstawowych usług ochrony zdrowia w miastach województwa zbadano na podstawie indeksu usług medycznych[16] (rys. 12). Poziom dostępności usług medycznych (w zakresie podstawowym) jest w skali województwa

[16] Suma standaryzowana wskaźników: liczby zakładów opieki zdrowotnej, liczby porad podstawowej opieki zdrowotnej oraz liczby aptek w przeliczeniu na liczbę ludności.

stosunkowo wyrównany (z tendencją do dalszego wyrównywania się) – z niewielką przewagą dostępności usług w miastach mniejszych.

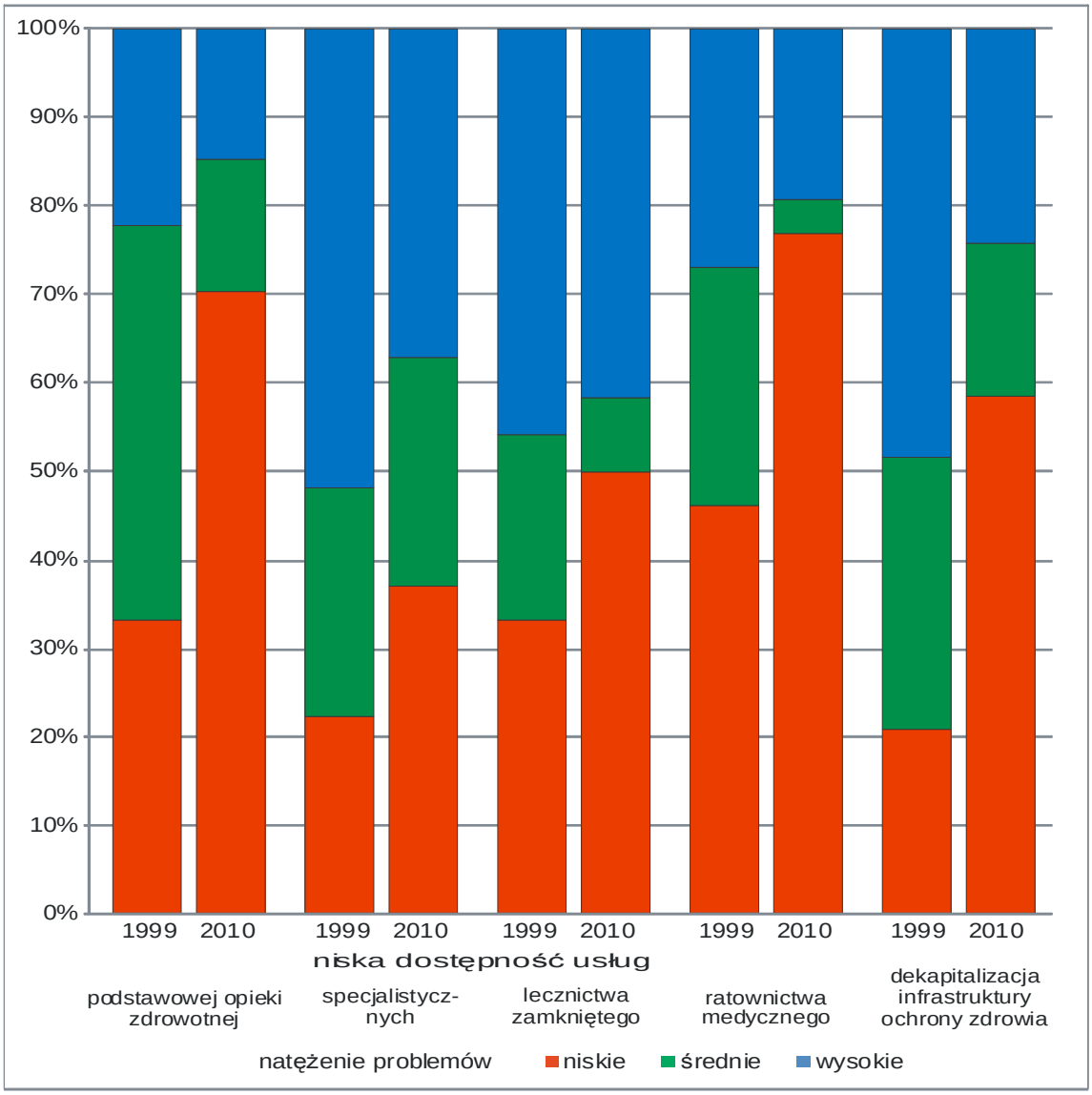
Jednym z istotnych – wykorzystywanych zarówno w statystyce polskiej, jak i światowej – wyznaczników poziomu rozwoju i jakości infrastruktury społecznej jest liczba personelu medycznego (lekarze, lekarze dentyści, pielęgniarki, położne). Nie stanowiło to przedmiotu badań, jednakże warto podkreślić, iż w tym obszarze województwo małopolskie plasuje się stosunkowo wysoko (2007 r.) i na tle innych województw zajmuje (w zależności od kategorii personelu) nie niższą niż piąta lokatę [Kozubek, Werner, 2009].



Rys. 12. Indeks dostępności usług medycznych w 2008 r. i zmiana indeksu w latach 1999–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Warto zauważyć, iż jednym z głównych zidentyfikowanych w ramach badań problemów małopolskich miast okazała się właśnie niska dostępność określonych usług medycznych – głównie w zakresie usług specjalistycznych i lecznictwa zamkniętego (rys. 13). Problem ten dotyczy niestety całej Polski (zwłaszcza w zakresie usług specjalistycznych) i jest istotnie zróżnicowany w zależności od rodzaju usługi [szerzej: Ciura, 2009]. W przypadku miast małopolskich za pozytywne uznać należy jednak zmiany, które nastąpiły w ostatnich 10 latach – zdecydowana większość ankietowanych zauważyła zmniejszenie natężenia problemów (za wyjątkiem usług lecznictwa zamkniętego) z poziomu dużego na średni lub ze średniego na niski. Zakres zamian był jednak bardzo zróżnicowany – przede wszystkim w zależności od wielkości badanych miast.

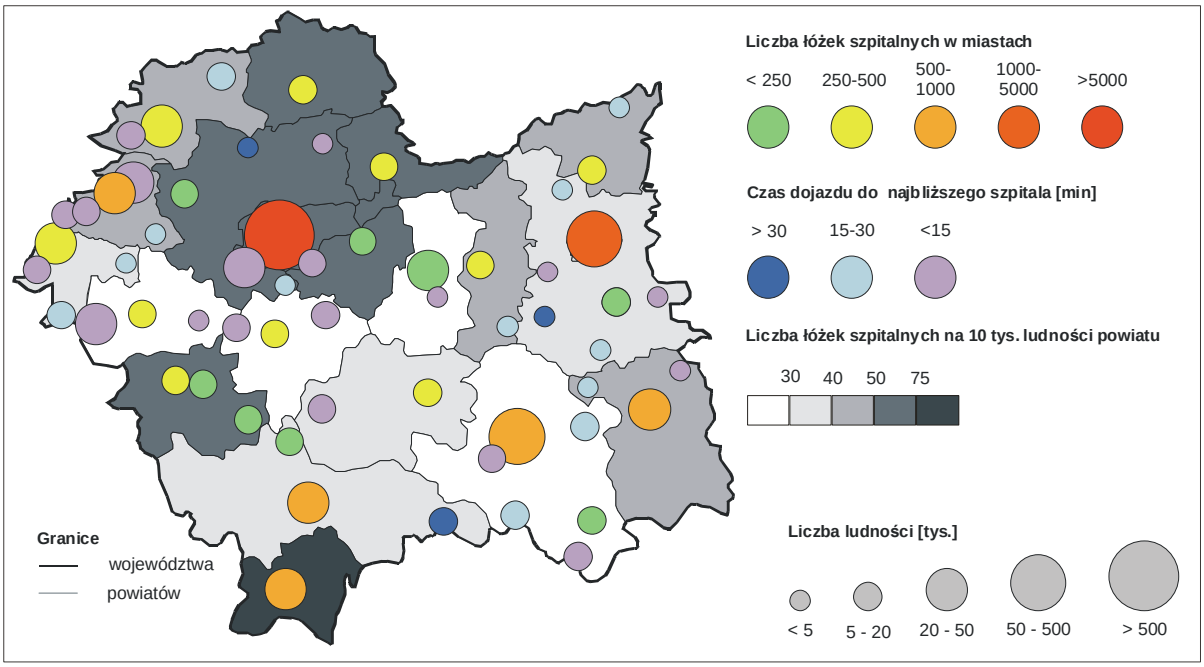


Rys. 13. Natężenie problemów związanych z infrastrukturą ochrony zdrowia w miastach województwa małopolskiego
Źródło: opracowanie własne.

Równocześnie warto podkreślić realizację przez władze małopolskich miast różnego rodzaju programów profilaktycznych – w zakresie chorób układu krążenia, chorób nowotworowych, chorób układu oddechowego, wad postawy dzieci i młodzieży, szczepień ochronnych dla dzieci, profilaktyki próchnicy czy też rozwiązywania problemów alkoholowych. Są to działania istotne, jednakże w przypadku dużych ośrodków niewystarczające. Dotyczy to nie tylko miast małopolskich, ale stanowi problem w skali ogólnokrajowej i odnosi się głównie do takich chorób, jak choroby układu krążenia, choroby nowotworowe i urazy. Podejmowane działania mają często charakter incydentalny i odosobniony, podczas gdy skuteczność zapobiegania i zwalczania poszczególnych chorób związana jest przede wszystkim z funkcjonowaniem zorganizowanego systemu

koordynującego, zwłaszcza na szczeblu krajowym [szerzej: Karski, 2009]. Jak najbardziej wskazane jest jednak podejmowanie szerszych działań w tym zakresie przez władze samorządowe.

Przeciętna liczba łóżek szpitalnych w przeliczeniu na mieszkańca jest w województwie małopolskim niższa (44 łóżka na 10 tys. mieszkańców) niż przeciętna w Polsce (48 łóżek), a dysproporcja ta w ciągu 10 lat nieznacznie się zwiększyła. Dostępność szpitali w miastach regionu (rys. 14) uzależniona jest przede wszystkim od wielkości miasta i jego rangi (stolica województwa, miasto powiatowe). Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego wiąże się z prowadzeniem, a co za tym idzie lokalizacją na terenie jednostki określonych placówek ochrony zdrowia (w tym szpitali różnych poziomów referencyjnych, ze szpitalami niepodlegającymi władzom samorządowym, które zlokalizowane są przede wszystkim w stolicy województwa). Względnie najlepszą dostępnością opieki szpitalnej cechują się powiaty w strefie metropolitalnej Krakowa (poza myślenickim), natomiast najsłabiej zaopatrzona w ten zakres usług medycznych jest Sądecczyzna.



Rys. 14. Dostępność szpitali w miastach i powiatach województwa małopolskiego

Uwaga: miasta na prawach powiatu oraz otaczające je powiaty ziemskie potraktowano jako całość, tj. nasycenie łóżkami szpitalnymi dla powiatu tarnowskiego i Tarnowa, nowosądeckiego i Nowego Sącza oraz powiatów: krakowskiego, wielickiego i Krakowa obliczono łącznie.

Źródło: opracowanie własne. Liczba łóżek szpitalnych w powiatach na podstawie danych GUS, liczba danych w szpitalach w miastach na podstawie danych GUS i kwerendy internetowej. Czas przejazdu uzależniony od odległości i kategorii drogi.

Do podstawowych problemów identyfikowanych przez małopolskie miasta (oprócz wspomnianej już niskiej dostępności usług) zaliczyć należy przede wszystkim dekapitalizację

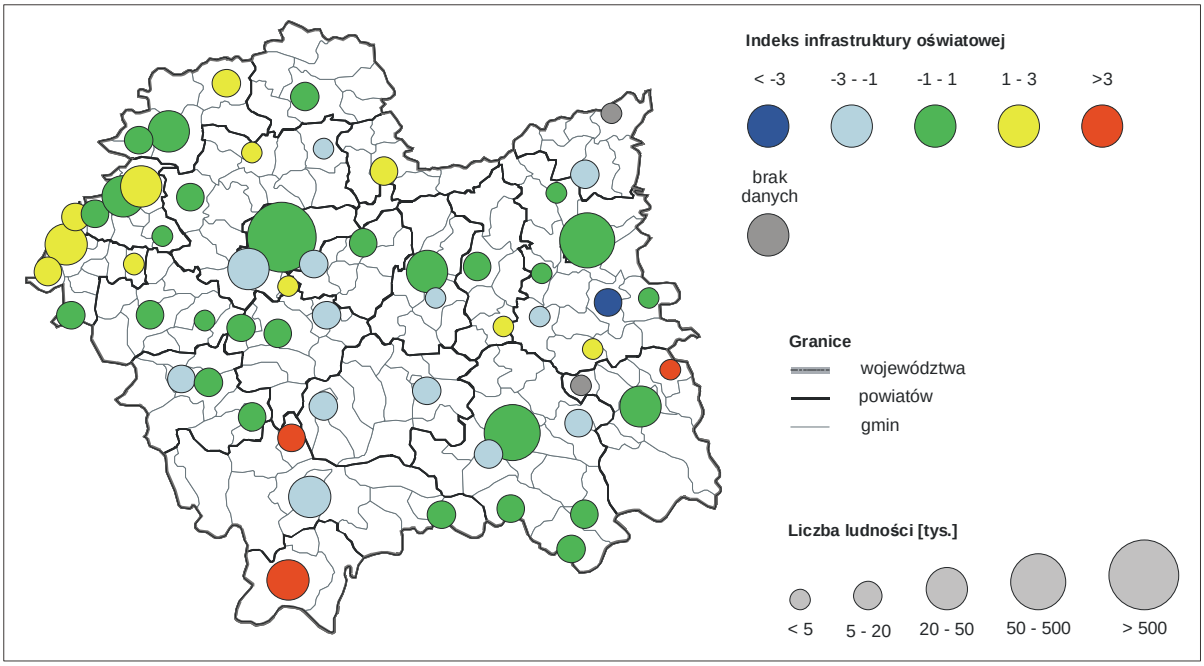
istniejącej w miastach infrastruktury. W ostatnich 10 latach w większości badanych jednostek (jednak poza małymi miastami) odnotowano zmniejszenie odczuwalności tego problemu (z poziomu średniego na niski lub z dużego na średni). W dużym stopniu było to efektem aktywności inwestycyjnej władz miejskich (remonty, adaptacje, budowa nowych obiektów infrastruktury ochrony zdrowia).

Infrastruktura oświatowa

Termin „infrastruktura oświatowa" może być rozumiany zarówno w szerokim, jak i wąskim ujęciu. Infrastruktura oświatowa postrzegana szeroko obejmuje ogół materialnych i kadrowych podstaw służących procesowi kształcenia – także i w sferze pozaedukacyjnej. Natomiast w rozumieniu wąskim infrastruktura oświatowa to obiekty budowlane związane bezpośrednio i pośrednio z procesem kształcenia [Brdulak, 2005].

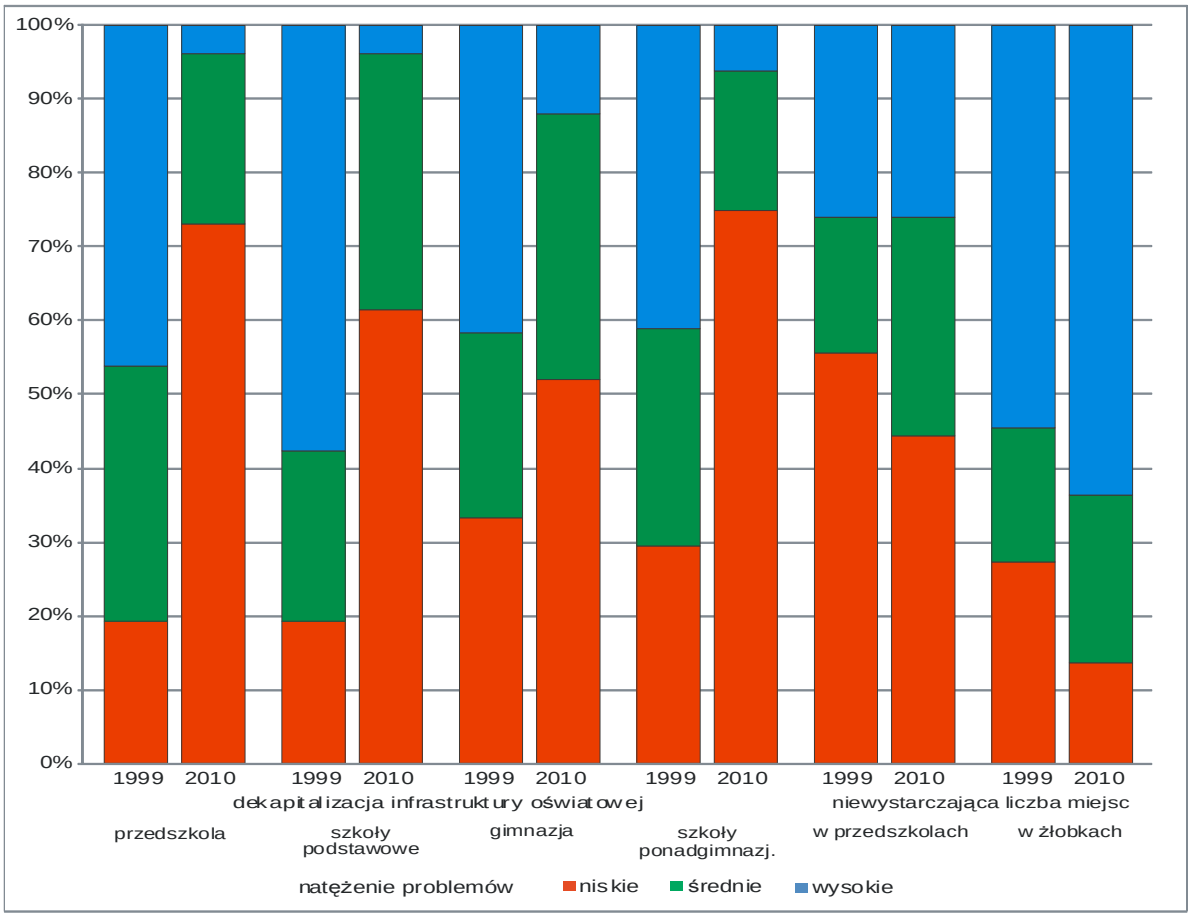
Podsumowując wyniki badań infrastruktury oświatowej miast Małopolski, należy zauważyć, iż poziom infrastruktury oświatowej o charakterze podstawowym (ogólna liczba pomieszczeń dydaktycznych, poziom komputeryzacji) był wyrównany i nie miał związku z wielkością ośrodka miejskiego. Wskazują na to przede wszystkim wartości indeksu infrastruktury oświatowej[17] za rok 2008 (rys. 15). Funkcjonuje jednak w Małopolsce kilka ośrodków charakteryzujących się znacznie wyższym (w odniesieniu do pozostałych miast) poziomem infrastruktury edukacyjnej, jak i kilka ośrodków odbiegających *in minus*[18]. Zwraca uwagę ponadprzeciętne wyposażenie dużej grupy ośrodków w zachodniej Małopolsce (co może być wynikiem spadającej liczby osób w wieku szkolnym w tych ośrodkach) oraz względnie niski stopień zaspokojenia tych potrzeb w największych ośrodkach strefy metropolitalnej Krakowa. Warto równocześnie podkreślić, iż największe ośrodki miejskie Małopolski cechują się przeciętnym poziomem infrastruktury oświatowej. Jednakże należy zauważyć, iż zarówno w obszarze edukacji przedszkolnej, jak i szkolnej wskaźniki opisujące wielkość zasobów małopolskich miast są w każdym z poddanych analizie momentów czasowych nieznacznie wyższe od analogicznych wskaźników obliczonych dla ogółu polskich miast. Zależność ta nie występuje jedynie w odniesieniu do szkół podstawowych.

[17] Indeks został skonstruowany jako suma standaryzowana wskaźników: liczby pomieszczeń szkolnych w szkołach podstawowych i gimnazjach (łącznie) przypadających na 100 uczniów tych szczebli edukacji oraz liczby komputerów przypadającej na 100 uczniów gimnazjów i szkół podstawowych.
[18] Warto pamiętać, że wskaźniki oparte na stosunku liczby uczniów do posiadanej przez miasta bazy infrastrukturalnej są bardzo wrażliwe na zmieniającą się sytuację demograficzną w miastach.



Rys. 15. Indeks infrastruktury oświatowej (2008 r.)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wyniki badań ankietowych pozwoliły na zidentyfikowanie podstawowych problemów miejskich w obszarze infrastruktury oświatowej (rys. 16). Zaliczyć do nich należy przede wszystkim dekapitalizację infrastruktury oraz niewystarczającą liczbę miejsc w żłobkach i placówkach przedszkolnych. Ostatnie 10 lat przyniosło jednakże znaczące zmniejszenie odczuwalności problemu dekapitalizacji substancji oświatowej i to w odniesieniu praktycznie do wszystkich typów szkół i wszystkich kategorii badanych jednostek miejskich. Jak wynika z wypowiedzi respondentów, jest to efekt przede wszystkim zintensyfikowanych działań inwestycyjnych. Należy podkreślić, iż zdecydowana większość badanych potwierdziła prowadzenie w ostatnich latach remontów, adaptacji oraz budowy nowych przedszkoli, szkół podstawowych oraz gimnazjów. Problem niewystarczającej liczby miejsc w żłobkach i przedszkolach dotyczy natomiast głównie większych ośrodków miejskich (miasta duże i średnie) i niestety pogłębia się.



Rys. 16. Natężenie problemów związanych z infrastrukturą oświatową w miastach województwa małopolskiego
Źródło: opracowanie własne.

Wnioski

Miasta w województwie małopolskim cechuje znaczące zróżnicowanie w zakresie środowiskowych i infrastrukturalnych uwarunkowań poziomu życia mieszkańców. Zauważalna jest różnica pomiędzy zachodnią Małopolską (po Kraków), gdzie główną negatywną determinantą poziomu życia jest znaczące przekształcenie środowiska przyrodniczego, natomiast wyposażenie w większość podstawowej infrastruktury jest powyżej przeciętnej, a pozostałym obszarem regionu – o lepszych warunkach środowiskowych w miastach, a jednocześnie pewnym zapóźnieniu infrastrukturalnym – szczególnie w zakresie infrastruktury technicznej.

Problemy środowiskowe wydają się być jednak bardziej odczuwalne w „czystych" miastach południowo-wschodniej Małopolski, gdzie ankietowani przedstawiciele samorządów deklarowali wzrost problemów związanych ze stanem środowiska (pomimo iż analiza danych statystycznych nie wskazuje na pogorszenie jego stanu).

Piętą achillesową części miast regionu – włączając w to jego stolicę – pozostaje stan planowania przestrzennego w miastach. Wyniki ankiety – w konfrontacji z analizą innych, dostępnych materiałów na ten temat – wydają się także wskazywać na niedostateczne dostrzeganie przez samorządowców problemów związanych z funkcjonowaniem przestrzeni publicznych w miastach.

Pomimo dużego ruchu budowlanego w regionie nasycenie mieszkaniami w miastach województwa wciąż *in minus* odstaje od średniej krajowej – a problemy mieszkaniowe koncentrują się we wschodniej i południowo-wchodniej części regionu. W niektórych ośrodkach wschodniej części województwa bardzo niska liczba mieszkań może negatywnie wpływać na możliwości rozwoju miast.

Wybitnie zróżnicowana jest gęstość infrastruktury drogowej w miastach i otaczających ich powiatach, a także dostępność drogowa miast regionu [por. Guzik, Kołoś, 2010]. Widoczna jest w tym wypadku znacząca przewaga miast obszaru metropolitalnego Krakowa oraz zachodniej Małopolski i niedorozwój infrastruktury drogowej w południowej i wschodniej części województwa. Warto zauważyć, że kwestie związane z infrastrukturą transportową stanowią jeden z podstawowych problemów sygnalizowanych przez ankietowanych samorządowców – zarówno w aspekcie uciążliwości środowiskowych związanych z transportem, szczególnie tranzytowym, jak i z niedorozwojem infrastruktury transportowej – zarówno lokalnej, jak i ponadlokalnej.

Analiza wyników w obszarze infrastruktury sieciowej wskazuje z jednej strony dobre wyposażenie małopolskich miast w urządzenia sieciowe, zarówno na tle całego regionu, jak i ogółu polskich miast (zróżnicowane w zależności od rodzaju sieci). Wśród miejskich bolączek infrastrukturalnych wymieniana jest przede wszystkim awaryjność, w przypadku której na przestrzeni ostatnich 10 lat nie zaobserwowano znaczącej zmiany poziomu odczuwalności problemu. Równocześnie – mimo deklarowanej intensyfikacji działań inwestycyjnych – aż jedna piąta respondentów uznaje nadal infrastrukturę sieciową (wielkość, stan techniczny, istniejące braki) za jeden z głównych problemów rozwojowych swojego miasta.

Stosunkowo dobrze przedstawia się sytuacja małopolskich miast w obszarze podstawowej infrastruktury ochrony zdrowia i edukacji. W ujęciu ilościowym (zasoby infrastrukturalne) Małopolska znacznie wyprzedza inne polskie miasta (traktowane w sposób łączny). Zidentyfikowane problemy związane z dekapitalizacją obiektów oraz stosunkowo niską dostępnością usług medycznych (określonych kategorii) zostały na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia w pewnym stopniu ograniczone. Nasilającym się problemem jest

natomiast niska dostępność żłobków – które w 2008 r. funkcjonowały tylko w 8 miastach regionu.

Literatura

1. Borcz Z., (2000), *Infrastruktura terenów wiejskich*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej we Wrocławiu.
2. Borys T., Rogala P. (red.), (2008), *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa.
3. Brdulak J. (red.), (2005), *Rozwój elementów infrastruktury życia społeczno-gospodarczego*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
4. Ciura G. (red.), (2009), *Zdrowie Polaków*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa.
5. Denczew S., (2006), *Organizacja i zarządzanie infrastrukturą komunalną w ujęciu systemowym*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa.
6. Gawlikowska-Hueckel K., Umiński S., (2000), *Jakość życia w miastach – powiatach grodzkich*, „Polska Regionów" nr 14.
7. Guzik R., Kołoś A., (2010), *Dostępność komunikacyjna*, [w:] B. Domański, A. Noworól (red.), (2010), *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków.
8. Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., (2007), *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, „Sprawne Państwo", Program Ernst&Young, Warszawa.
9. Karski J.B., (2009), *Polityka zdrowotna samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
10. Kwietniewski M., Rak J., (2010), *Niezawodność infrastruktury wodociągowej i kanalizacyjnej w Polsce*, Komitet Inżynierii Lądowej iWodnej, Polska Akademia Nauk, Warszawa.
11. Lackowski A., Lenart W., Wiszniewska B., Szydłowski M., (2004), *Metodyka oceny oddziaływania na środowisko jako całość w procesie wydawania pozwolenia zintegrowanego*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.
12. Papińska E., (2008), *Fizjografia urbanistyczna*, [w:] S. Liszewski (red.), *Geografia urbanistyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
13. Parysek J.J., (2001), *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
14. Rzyski S., (2006), *Wielowymiarowa przestrzeń miejska i jej wpływ na jakość życia mieszkańców Gdańska*, Uniwersytet Gdański,
15. Siekierski J., (2008), *Ład przestrzenny i lokalizacja w teorii ekonomii a konkurencyjność regionów*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" t. X, z. 2.
16. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.
17. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.
18. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.
19. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, tekst jedn. Dz. U. 2006, Nr 89, poz. 625 z późn. zm.
20. Werner W.A., Jaworski T., Wężyk E., (2006), *Analiza i ocena potrzeb budowy infrastruktury technicznej w gminach miejskich*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
21. Wróblewski W., (2006), *Infrastruktura komunalna miasta. Aspekty techniczne i ekonomiczne*, Lega, Oficyna Wydawnicza Włocławskiego Towarzystwa Naukowego, Włocławek.
22. Zimnicka A., (2007), *Jakość przestrzeni – jakość życia. ULAR 3. Odnowa krajobrazu miejskiego. Bramy i granice miasta. Materiały międzynarodowej konferencji naukowej Wydziału Architektury Politechniki Śląskiej*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
23. Zimny A., (2008), *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie.

Literatura elektroniczna

1. Czapiński J., Panek T. (red.), (2009), *Diagnoza społeczna 2009*, www.diagnoza.com, dostęp: 19.12.2010.
2. Domański B., Noworól A., (red), (2010), *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków,

http://www.politykarozwoju.obserwatoria.malopolska.pl/CmsContent.mvc/NewsDetails/0/197, dostęp: 19.12.2010.
3. Kozubek E., Werner P., (2009), *Infrastruktura społeczna o znaczeniu międzynarodowym i krajowym – stan i prognoza. Pierwszy etap*, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Ekspertyzy/Documents/Infrastruktura_spoleczna_o_znaczeniu_miedzynarodowym_i_kraj_etap129_05_09.pdf, dostęp: 19.12.2010.
4. *Lista wniosków z pełną dokumentacją złożonych w ramach konkursu nr 15/2008/6.1.a dla Działania 6.1 Rozwój Miast, Schemat A Projekty realizowane wyłącznie w ramach programów rewitalizacji*, http://www.wrotamalopolski.pl/NR/rdonlyres/0AF0B6A0-BF79-4485-849F-7CC454694C92/549912/wnioskizlozone61a.pdf, dostęp: 19.12.2010.
5. Noworól A., Noworól K., (2010), *Obszary kryzysowe w miastach i potrzeby w sferze rewitalizacji przestrzeni miejskiej*, [w:] B. Domański, A. Noworól, (red.), *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju Kraków, http://www.politykarozwoju.obserwatoria.malopolska.pl/CmsContent.mvc/NewsDetails/0/197, dostęp: 19.12.2010.
6. OECD Key Environmental Indicators 2004, dokument internetowy dostępny na: http://www.oecd.org/dataoecd/32/20/31558547.pdf
7. Rogala P., (2009), *Zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach. Etap 2*, System Analiz Samorządowych, http://www.sas.zmp.poznan.pl/opracowania/METODOLOGIA%20BADANIA%20JAKOSCI%20ZYCIA_Ankieta.pdf, dostęp: 19.12.2010.
8. Urząd Komunikacji Elektronicznej, (2010), *Usługi dostępu do Internetu na rynkach lokalnych*, http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=19&news_id=5870&layout=2&page=text, dostęp: 19.12.2010.

Streszczenie:

Warunki życia w miastach determinują w znacznym stopniu ich atrakcyjność dla mieszkańców, ale też dla inwestorów, miejscowych przedsiębiorców, jak również przyjezdnych (turystów, odwiedzających). Jednymi z istotniejszych czynników wpływających na poziom życia w miastach są kwestie związane z jakością środowiska przyrodniczego, ładem przestrzennym, a także poziomem podstawowej infrastruktury usług publicznych. Podstawą formułowania wniosków była analiza istniejących danych statystycznych dotyczących miast małopolskich, która została skonfrontowana z opiniami przedstawicieli władz miejskich na temat problemów związanych z wymienionymi aspektami warunków życia w miastach.
Słowa kluczowe: warunki życia, miasta, województwo małopolskie

Environmental and infrastruktural determinants of quality of life in towns and cities in Malopolskie Voivodship

Summary:

The quality of life in towns and cities determines their attractiveness to citizens as well as to investors, local business and visitors (tourist, day-trippers). The quality of environment, urban spaces and basic infrastructure of public services are within the major factors influencing the quality of life in those settlements. The basis of conclusions in this paper was the analysis of statistic data concerning towns and cities in Malopolskie Voivodship, compared with the opinions of representatives of local governments about the problems related with mentioned aspects of quality of life in municipalities.
Keywords: quality of life, municipalities, Malopolskie Voivodship

Narzędzia poprawy jakości życia w miastach na przykładzie Małopolski

Aleksander Noworól[*]

Wstęp

Opracowanie niniejsze powstało z wykorzystaniem wyników projektu badawczego pt. „Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim", zrealizowanego przez Instytut Spraw Publicznych oraz Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2010 r. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego. Autor był, obok B. Domańskiego, koordynatorem projektu, odpowiedzialnym – poza kontrolą całości – za opracowanie komponentu projektu związanego z jakością życia w miastach. Pełny raport z wynikami projektu dostępny jest na stronach Województwa Małopolskiego[19]. Badania ukierunkowane było na uchwycenie: potencjału i funkcji gospodarczych miast, warunków życia w miastach, dostępności i jakości usług publicznych oraz relacji przestrzennych miast wraz z identyfikacją i delimitacją obszarów funkcjonalnych.

Celem niniejszego wywodu jest przedstawienie instrumentów polityki miejskiej, ukierunkowanych na podniesienie jakości życia mieszkańców. Na podstawie badań przeprowadzonych we wszystkich 60 miastach Województwa Małopolskiego oraz w oparciu o autorską koncepcję instrumentów rozwoju terytorialnego [Noworól, 1998, 2007, 2009] opracowanie definiuje zestaw działań, które samorząd wojewódzki winien podjąć w najbliższych latach. Na tle uogólnionych wyników projektu badawczego przedstawiono więc systematykę instrumentów, cele polityki miejskiej oraz charakter proponowanych rekomendacji.

[*] dr hab. Aleksander Noworól, prof. UJ Instytut Spraw Publicznych UJ

[19] W nawiązaniu do wyników projektu, w dniu 21 września 2010 r. odbyła się w Krakowie konferencja „Miasto – tygiel wyzwań i potencjałów. Małopolskie miasta 2020". Konferencję zorganizował zleceniodawca projektu – Województwo Małopolskie. Poza przedstawicielami środowiska akademickiego wzięli w niej udział reprezentanci władz miejskich, wojewódzkich i rządowych.

Wyniki projektu badawczego

Miasta pełnią rolę ośrodków usługowych zapewniających obsługę mieszkańców oraz ludności obszarów je otaczających. Przeprowadzone w ramach projektu badania pozwoliły zidentyfikować m.in. warunki życia w miastach oraz dostępność i jakość usług publicznych. Syntetyczną ocenę poziomu życia w miastach dokonano w oparciu o tzw. wskaźnik Perkala [Szymla, 2000]. Metoda Perkala pozwala porównywać różnego typu mierniki i otrzymać jeden syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju jednostki terytorialnej. Wskaźnik syntetyczny jest przy tym sumą standaryzowanych wartości wskaźników cząstkowych.

$$W_s = \sum_{j=1}^{p} W_{ij}$$

gdzie:

j – *1,2...p* lista obiektów,

p – liczba uwzględnionych cech,

w_s – wskaźnik syntetyczny,

w_{ij} – standaryzowana wielkość *j*-tej cechy dla *i*-tego obiektu.

W pierwszym etapie zebrano zestaw wskaźników opisujących poziom życia w miastach województwa. Zestaw ten ograniczono do wyselekcjonowanych cech, które najlepiej spełniają wymóg trafności merytorycznej. Wskaźniki dobrano w taki sposób, by oddawały zarówno warunki życia, jak i poziom usług publicznych. Listę cech, które służą do badania syntetycznego wskaźnika poziomu życia, zawarto w **Tab. 1** [Borys, Rogala, 2008]. Jako źródło danych wykorzystano dane Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Regionalnych, wyniki spisów powszechnych), jak i informacje pozyskane z innych instytucji.

Tab. 1. Wskaźniki cząstkowe uwzględnione w obliczeniu wskaźnika syntetycznego metodą Perkala

Lp.	Determinanta poziomu życia	Analizowany wskaźnik	Badane okresy*
1	Stan środowiska	Ścieki odprowadzane do wód lub do ziemi na km^2	1999, 2008
2		Udział powierzchni składowania odpadów w powierzchni miast	1999, 2008
3		Powierzchnia gruntów leśnych w powierzchni miast [w procentach]	1999, 2008
4		Parki miejskie [m^2 na mieszkańca]	1999, 2008
5		Ludność obsługiwana przez oczyszczalnie ścieków miejskich [w procentach]	1999, 2008
6	Mieszkalnictwo	Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	2002, 2008

Lp.	Determinanta poziomu życia	Analizowany wskaźnik	Badane okresy*
7		Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania	2002, 2008
8		Mieszkania wyposażone w instalacje techniczno-sanitarne: łazienka [w procentach]	2003, 2008
9		Mieszkania wyposażone w instalacje techniczno-sanitarne: ustęp spłukiwany [w procentach]	2002, 2008
10		Mieszkania wyposażone w instalacje techniczno-sanitarne: centralne ogrzewanie [w procentach]	2002, 2008
11	Infrastruktura	Ludność korzystająca z gazu [w procentach]	2003, 2008
12		Ludność korzystająca z wodociągów [w procentach]	1999, 2008
13		Ludność korzystająca z kanalizacji [w procentach]	1999, 2008
14		Długość linii komunikacji miejskiej na km2	1999, 2007
15	Kwestie społeczne	Dochody gmin z PIT [na mieszkańca]	1999, 2008
16		Pracujący na 100 osób w wieku produkcyjnym (łącznie z firmami 1–9)	1999, 2008
17		Udział bezrobotnych zarejestrowanych na 100 osób w wieku produkcyjnym	2003, 2008
18		Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych na 10 tys. mieszkańców	2004, 2008
19	Zdrowie	Liczba zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych	1997–1999, 2006–2008
20		Apteki na 10 tys. mieszkańców	1999, 2008
21		ZOZ na 10 tys. mieszkańców	2004, 2008
22	Edukacja	Liczba miejsc w przedszkolach na 1000 dzieci w wieku 3–6 lat	1999, 2008
23		Wskaźnik skolaryzacji netto na poziomie szkoły podstawowej	2003, 2008
24		Wskaźnik skolaryzacji netto na poziomie gimnazjum	2003, 2008
25		Liczba uczniów na jedno pomieszczenie w szkołach (łącznie SP, gimnazja)	1999, 2008
26		Liczba komputerów w szkołach na 1 ucznia (łącznie SP i gimnazja)	2003, 2008
27	Kultura	Księgozbiór na mieszkańca	1999, 2008
28		Wydatki na kulturę na mieszkańca	1999, 2008
29	Administracja	Dochody gmin na mieszkańca	1999, 2008
30		Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	1999–2001, 2006–2008
31		Udział radnych z wyższym wykształceniem w radach gmin	1999, 2008
32		Nadwyżka operacyjna budżetów gminnych (dochody bieżące do wydatków bieżących)	1999, 2008

* ze względu na dostępność danych

Źródło: [Domański, Noworól, 2010, tab. III.62].

Wskaźnik Perkala dla analizowanych miast kształtował się pomiędzy -18,19 (Ryglice) a 19,56 (Niepołomice), co pozwoliło na wskazanie czterech grup miast:

- grupa I (wskaźnik od -18,19 do -10,4) – 5 miast o porównywalnie **niskich** warunkach życia: Wojnicz, Piwniczna-Zdrój, Tuchów, Grybów, Ryglice – to miasta wymagające **zdecydowania wsparcia w celu poprawy poziomu życia**;
- grupa II (wskaźnik od -9,3 do -0,1) – 22 miasta o porównywalnie słabych, **przeciętnych** warunkach życia: Krzeszowice, Chełmek, Trzebinia, Skawina, Dąbrowa Tarnowska, Nowy Targ, Sucha Beskidzka, Czchów, Bukowno, Świątniki Górne, Andrychów, Ciężkowice, Miechów, Szczawnica, Żabno, Sułkowice, Słomniki, Maków Podhalański, Stary Sącz, Biecz, Mszana Dolna, Jordanów – to miasta wymagające **selektywnego wsparcia w celu poprawy poziomu życia**,
- grupa III (wskaźniki od 0,2 do 9,9) – 23 miasta o porównywalnie pozytywnych, **ponadprzeciętnych** warunkach życia: Brzeszcze, Dobczyce, Muszyna, Olkusz, Nowy Wiśnicz, Nowy Sącz, Brzesko, Oświęcim, Zator, Alwernia, Chrzanów, Tarnów, Kęty, Wolbrom, Skała, Limanowa, Gorlice, Kalwaria, Zebrzydowska, Wadowice, Wieliczka, Libiąż, Proszowice, Rabka-Zdrój – to miasta wymagające **warunkowego wsparcia w celu poprawy poziomu życia**,
- grupa IV (wskaźnik od 10,8 do 19,56) – 7 miast o relatywnie dobrych, o wysokim poziomie i warunkach życia: Niepołomice, Kraków, Zakliczyn, Krynica-Zdrój, Myślenice, Bochnia, Zakopane, Kraków – to miasta **nie wymagające wsparcia w celu poprawy poziomu życia**.

Prowadzone równolegle badania funkcji gospodarczych miast pozwoliły na syntetyczne określenie ich potencjału rozwojowego. Widoczna była przy tym zbieżność obu cech, czyli współwystępowanie wysokiego poziomu życia z dużym potencjałem rozwojowym oraz niskiego poziomu życia z przeciętnym lub ograniczonym potencjałem rozwoju gospodarczego. Zestawienie głównych zidentyfikowanych cech miast przestawia poniższa tabela.

Tab. 2. Potencjał rozwojowy oraz poziom życia w miastach Małopolski

		Potencjał rozwojowy				
		ograniczony	**przeciętny**	**ponadprzeciętny**	**duży**	**bardzo duży**
Poziom życia	**wysoki**		Krynica-Zdrój	Zakliczyn	Niepołomice, Myślenice, Bochnia, Zakopane	Kraków
	ponad-przeciętny	Brzeszcze, Libiąż, Zator, Skała	Gorlice, Kęty, Alwernia, Rabka-Zdrój, Muszyna	Chrzanów, Olkusz, Oświęcim, Nowy Wiśnicz, Brzesko, Proszowice, Wolbrom	Tarnów, Nowy Sącz, Wieliczka, Dobczyce, Kalwaria Zeb., Wadowice, Limanowa	
	przeciętny	Dąbrowa Tarn., Szczawnica, Chełmek, Sułkowice, Żabno, Biecz	Trzebinia, Bukowno, Świątniki Górne, Słomniki, Maków Podh., Jordanów, Mszana Dolna, Stary Sącz, Czchów, Ciężkowice	Nowy Targ, Skawina, Krzeszowice, Miechów, Andrychów	Sucha Beskidzka	
	niski	Ryglice	Piwniczna-Zdrój, Grybów, Wojnicz, Tuchów			
	nieokreślony	Bobowa, Radłów, Szczucin				

Uwaga: podkreślono miasta powiatowe

Źródło: [Domański, Noworól, 2010, tab. V.1].

Warto zauważyć, że wszystkie miasta, którym przypisano duży potencjał w zakresie rozwoju gospodarczego, z jednym tylko wyjątkiem, cechuje również ponadprzeciętny lub wysoki poziom życia. Równocześnie miasta o przeciętnym lub ograniczonym potencjale rozwojowym okazują się bardzo silnie zróżnicowane pod względem poziomu życia – od niskiego do wysokiego. Pokazuje to, że szybki rozwój gospodarczy nie jest warunkiem koniecznym wysokiego poziomu życia w mieście. Obserwując zróżnicowanie analizowanych cech małopolskich miast, wyróżnić można dwie determinanty: pozycję miast w hierarchii osadniczej, która nawiązuje do rangi administracyjnej, oraz położenie w Krakowskim Obszarze Metropolitalnym (KOM) lub w jego bliskim sąsiedztwie. Wszystkie miasta o

ponadprzeciętnym lub wysokim poziomie życia, a zarazem dużym potencjale rozwoju gospodarczego, są ośrodkami powiatowymi lub miastami usytuowanymi w obrębie KOM. Wśród miast o ponadprzeciętnym potencjale rozwojowym jedynie dwa, Wolbrom i Zakliczyn, nie spełniają tego warunku, oba położone są jednak na obrzeżu obszaru metropolitalnego [Domański, Noworól, 2010].

Cele polityki miejskiej Województwa Małopolskiego związane z jakością życia

Cele polityki miejskiej Województwa Małopolskiego określono w kontekście trzech komponentów projektu, definiując cele integrujące aspekty gospodarcze, społeczne i przestrzenne. Proponowane cele polityki miejskiej województwa wiążą zatem poprawę kondycji miast z wyższym poziomem gospodarczym, poprawą poziomu życia i usług publicznych, a także wzmocnieniem relacji między ośrodkami. Zaproponowano trzy cele strategiczne:

- Cel 1: Spójność sieci miejskiej jako element spójności terytorialnej Małopolski.
- Cel 2: Wysoki standard i dostępność usług publicznych w miastach.
- Cel 3: Małopolska – regionem miast o zwartej strukturze urbanistycznej.

W kontekście problematyki niniejszego opracowania szczególnie istotny jest cel dotyczący podniesienia standardu i dostępności usług publicznych w miastach. Realizacji tego celu służyć powinna aktywność regionu w dwóch obszarach szczegółowych, polegających na:

- selektywnym wsparciu rozwoju usług publicznych w ośrodkach ponadlokalnych i niektórych ośrodkach lokalnych,
- poprawie dostępności komunikacyjnej.

Objęte projektem badania potwierdziły, że ogólnie w Małopolsce podnosi się poziom życia i rośnie jakość usług publicznych. Małopolskie miasta realizują jednak usługi publiczne na różnym poziomie. Wskazano grupy miast różniące się warunkami życia i usług, sugerując dywersyfikację polityki regionalnej wobec poszczególnych ośrodków. Zróżnicowanie owo powinno polegać na selektywnym wsparciu rozwoju usług publicznych w ośrodkach ponadlokalnych i w niektórych ośrodkach lokalnych. Wyniki tych analiz zestawiono z konkluzjami innych komponentów projektu. To zestawienie pozwoliło wskazać miasta, które wymagają wsparcia w celu podniesienia poziomu usług publicznych i poziomu życia, przy uwzględnieniu rangi miast, ich sytuacji gospodarczej oraz położenia geograficznego i roli w strukturze funkcjonalnej regionu. W ramach opisywanego celu polityki miejskiej zaproponowano selektywne wsparcie rozwoju usług publicznych w następujących ośrodkach:

- Po pierwsze, z uwagi na rolę głównego regionalnego bieguna wzrostu, wsparcia usług publicznych najwyższego szczebla wymaga **Kraków**. Chodzi przy tym o usługi budujące pozycję konkurencyjną miasta w skali kraju i Europy Środkowo-Wschodniej. Interwencji wymagają usługi wzmacniające ponadregionalną rolę Krakowa (nauka, kultura, szkolnictwo wyższe, administracja oraz – pośrednio – funkcje gospodarcze, związane z gospodarką opartą na wiedzy, turystyką i przemysłami kultury). Odpowiednią rolę należy tedy przypisać Krakowowi, jako miastu rdzeniowemu Krakowskiego Obszarowi Metropolitalnego, gdzie koncentrują się najbardziej produktywna i konkurencyjna działalność gospodarcza i gdzie realizowane są kluczowe dla regionu funkcje gospodarcze, administracyjne, polityczne i kulturowe.
- Po drugie, na wsparcie zasługują dwa ośrodki subregionalne Małopolski: **Tarnów** i **Nowy Sącz**, które ze względu na warunki życia i poziom usług publicznych znalazły się w grupie wymagającej wsparcia warunkowego. Rola, jaką te miasta pełnią w Małopolsce, wymaga wyposażenia ich w lepsze usługi publiczne, dla umożliwienia im należytej obsługi ciążących ku nim obszarów funkcjonalnych. Wzmocnienie funkcji subregionalnych Tarnowa i Nowego Sącza wymaga tworzenia warunków dla dyfuzji procesów rozwojowych z tych ośrodków, co będzie możliwe dzięki poprawie dostępności transportowej, a także kreowaniu warunków dla lokalizacji inwestycji.
- Po trzecie, na szczególną uwagę zasługuje **Nowy Targ**, jako centralne miasto nie do końca wykształconego, lecz dającego się zidentyfikować subregionu podhalańskiego. Nowy Targ znajduje się w grupie miast o relatywnie słabych warunkach życia i niskim poziomie usług, które wymagają selektywnego wsparcia. Nie daje to odpowiednich możliwości stworzenia lepszej oferty usług publicznych dla otaczających te miasta terenów. Stąd potrzeba wzmocnienia potencjału Nowego Targu, zwłaszcza w sferze usług publicznych.
- Po czwarte, zróżnicowanej interwencji wymagają dwa miasta powiatowe:
  - **Dąbrowa Tarnowska** – słabość takiego ośrodka powiatowego stanowi barierę rozwoju gospodarczego i wzrostu poziomu życia w całym otaczającym obszarze wiejskim,
  - **Sucha Beskidzka** – niezadowalający poziom życia, zwłaszcza pod względem poziomu usług publicznych, zmniejsza rolę tego miasta jako ośrodka

powiatowego wpływającego na sytuację miast w okolicy (Maków Podhalański, Jordanów).

- Wreszcie wsparcia w sferze usług publicznych wymagają małe peryferyjne miasta południowej i wschodniej części województwa. Zaliczyć do nich należy takie ośrodki, jak: **Szczawnica**, **Piwniczna-Zdrój**, **Żabno**, **Ryglice**, **Szczucin**, **Czchów**, **Ciężkowice**, **Bobowa** i **Grybów**. Wymienione miasta trzeba traktować, jako wymagające **„wsparcia zdecydowanego”**.

Należy także zauważyć, że małe miasta w KOM o słabych usługach publicznych i niewielkim potencjale z tytułu rozwoju gospodarczego nie wymagają interwencji w żadnej z tych sfer, poza infrastrukturą techniczną. Dotyczy to też ośrodków satelitarnych blisko Tarnowa i Nowego Sącza oraz małych miast w subregionie zachodnim. Mieszkańcy wymienionych miast mogą korzystać z potencjału gospodarczego i usług publicznych: Krakowa, Tarnowa, Nowego Sącza, Katowic (i innych miast konurbacji górnośląskiej) i Bielska-Białej. Środkiem poprawy sytuacji jest – znowu – transport wewnątrzregionalny.

Poprawa dostępności komunikacyjnej miast i całego terytorium województwa uznana została za najważniejszą, wielokrotnie powtarzającą się rekomendacją projektu. Postulat ten obejmuje:

- niezbędne inwestycje w sieć transportu szynowego i drogowego,
- wzmocnienie komunikacji publicznej w obszarach wymagających interwencji.

Konieczność poprawy sytuacji w sferze komunikacji wyłoniła się z wszystkich komponentów badawczych projektu, a ze szczególną mocą akcentowana była w trakcie wywiadów zogniskowanych. Niewystarczająca dostępność komunikacyjna miast, w tym dostępność do ośrodków regionalnych, subregionalnych i powiatowych oraz dostępność głównych węzłów i linii komunikacyjnych, jest najpoważniejszą barierą rozwoju miast województwa, zwłaszcza tych, które są położone w południowo-wschodniej części Małopolski. Rola transportu, zwłaszcza transportu publicznego, jest kluczowa dla poprawy kapitału ludzkiego, dla podniesienia jakości życia i usług, wreszcie – dla przyśpieszenia rozwoju gospodarczego.

Instrumenty polityki miejskiej

Wdrożenie wymienionych celów regionalnej polityki miejskiej wymaga zastosowania zdywersyfikowanych narzędzi implementacyjnych. Wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu wskazały na konieczność różnicowania polityki miejskiej wobec ośrodków

reprezentujących odmienny poziom warunków życia i usług, inną rangę w hierarchii osadniczej oraz inne położenie wobec zidentyfikowanych biegunów wzrostu.

Przyjęta systematyka instrumentów rozwoju wyróżnia cztery grupy narzędzi prowadzenia polityki regionalnej, związane z etapami zarządzania rozwojem [Markowski, 1999; Noworól, 2007]. Należą do nich:

- instrumenty planowania rozwoju,
- instrumenty dotyczące organizowania procesu rozwoju, których kluczowym elementem jest stworzenie odpowiednich instytucji,
- instrumenty bieżącego zawiadywania rozwojem (kierowanie, przewodzenie, motywowanie),
- instrumenty monitoringu i kontroli.

Jednocześnie, opisując ukierunkowaną na rozwój terytorialny interwencję publiczną, rozróżnić warto (Noworól 2009):

- działania o charakterze regulacyjnym, które mogą przybrać postać:
  - sterowania, definiującego ściśle dopuszczalne formy aktywności gospodarczej i społecznej,
  - delimitacji granicznej, dopuszczającej aktywność społeczno-gospodarczą w określonych przedziałach wartości;
- działania o charakterze aktywizacyjnym, które mogą przybrać postać:
  - aktywności własnej, z wykorzystaniem zasobów publicznych: terenowych, budżetowych, informacyjnych i organizacyjnych,
  - animacji współpracy międzysektorowej, a w szczególności – koordynacji prorozwojowych działań organizacji gospodarczych i społecznych funkcjonujących na terenie jednostki terytorialnej.

Różnicowanie polityki uzasadnione jest wymaganym poziomem wsparcia, którego trzeba udzielić ośrodkom posiadających różną sytuację i – co za tym idzie – różne potrzeby. Badania warunków życia pozwoliły na wyróżnienie grup miast wymagających wsparcia „zdecydowanego", „selektywnego" i „warunkowego" oraz na wskazanie, do których miast powinny być adresowane poszczególne rodzaje wsparcia. W sensie ogólnym, na potrzeby uporządkowania rekomendowanych instrumentów, zaproponowano, by przez odpowiedni poziom wsparcia rozumieć system narzędzi regulacyjnych lub aktywizacyjnych.

Instrumenty planistyczne

Instrumenty planistyczne obejmują system planowania stosowany w jednostce terytorialnej. System ten – w odniesieniu do województwa samorządowego – wynika głównie z porządku prawnego i obejmuje:

- strategię rozwoju województwa,
- plan zagospodarowania przestrzennego województwa,
- regionalne programy operacyjne, w tym wieloletni plan inwestycyjny zawierający projekty o charakterze strategicznym: transportowe, telekomunikacyjne itd. (ustawa o samorządzie województwa, tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.)[20].

Dodatkowo w systemie planistycznym jednostki terytorialnej mogą pojawić się dokumenty nieobligatoryjne, lecz konieczne do prowadzenia określonej polityki (np. plany koordynacyjne ustalające działania w sferze aktywizacji gospodarczej czy programy rewitalizacji). Zadaniem władz jest określenie hierarchii planów, ich wzajemnych powiązań oraz horyzontu i systemu czasowego planowania (planowanie konsekutywne a kroczące, planowanie trwałe a jednorazowe).

W odniesieniu do polityki regionalnej celowe jest zapisanie w **strategii wojewódzkiej** konieczności różnicowania działań o charakterze dyfuzyjnym. Dotyczy to programowego wsparcia ośrodków, w których nawarstwiają się determinanty związane z sytuacją społeczno-gospodarczą oraz położeniem w stosunku do regionalnych biegunów wzrostu. Do roku 2020 r. należy w części implementacyjnej strategii wskazać te miasta, w których polityka Województwa Małopolskiego zostanie skoncentrowana na wzmocnieniu spójności regionalnej, szczególnie poprzez wsparcie „zdecydowane" działań ukierunkowanych na poprawę warunków życia, poziomu usług publicznych i pobudzanie rozwoju gospodarczego. Przypomnijmy, że chodzi tu o:

- Kraków,
- dwa ośrodki subregionalne: Tarnów i Nowy Sącz,
- trzy miasta powiatowe: Nowy Targ, Dąbrowę Tarnowską i Suchą Beskidzką,

[20] Opis systemu planistycznego jednostek terytorialnych w relacji do obligatoryjności opracowywania planów i programów oraz ich konsekwencji przestrzennych zawiera [Noworól, 2007].

- grupę małych miast południowej i wschodniej części województwa: Szczawnicę, Piwniczną-Zdrój, Żabno, Ryglice, Szczucin, Czchów, Ciężkowice, Bobową i Grybów.

Celowe wydaje się ujęcie tego wykazu w strategii wojewódzkiej. Należy podkreślić, że równoległe opracowywanie i przygotowanie do uchwalenia przez Sejmik planu zagospodarowania przestrzennego województwa stwarza okazję do zapisania potrzeby interwencji wobec wybranych miast w postaci – także zdywersyfikowanej – polityki przestrzennej. Odpowiednie zapisy w wojewódzkich programach operacyjnych będą konsekwencją decyzji strategicznych, ujętych także w planie zagospodarowania przestrzennego województwa.

W poniższej tabeli przedstawiono proponowane instrumenty planistyczne rozwoju miast, uwzględniające problematykę ujętą we wszystkich komponentach projektu.

Tab. 3. Rekomendowane instrumenty planistyczne regionalnej polityki miejskiej

Narzędzia regulacyjne	**Narzędzia aktywizacyjne**	
	Aktywność własna	**Animacja współpracy międzysektorowej**
➢ Zapewnienie spójności dokumentów województwa z zasadami polityki państwa i UE w odniesieniu do spójności społeczno-gospodarczej, udziału społecznego w tworzeniu dokumentów programowych i rewitalizacji obszarów kryzysowych ➢ Doprecyzowanie w Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego (PZPWM): ➢ zakresu oddziaływań subregionalnych poprzez uzupełniającą analizę obszarów wiejskich w relacji do obszarów funkcjonalnych, ➢ zakresu terytorialnego i ustalenie nowych granic Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego, ➢ przestrzennych narzędzi stopniowej integracji funkcjonalnej z KOM	➢ Określenie kryteriów dostępności zasobów publicznych (regionu, państwa i UE) dla wdrożenia polityki miejskiej ➢ Przeprowadzenie – w drodze projektu badawczego – identyfikacji endogenicznych potencjałów miast w dwóch grupach: ➢ miast ujawnionych jako regionalne i lokalne bieguny wzrostu, ➢ miast, które stagnują lub przeżywają regres ➢ Uwzględnienie w dokumentach planistycznych kryteriów odgórnej alokacji środków krajowych i UE na cele związane z podniesieniem poziomu życia i usług publicznych (wsparcie	➢ Uwzględnienie w dokumentach planistycznych animacji współpracy administracji z sektorami: gospodarczym i pozarządowym w celu promocji: ➢ udziału społecznego (miast jako jednostek administracyjnych i obywateli) w tworzeniu spójnego i proaktywnego systemu zarządzania regionem, ➢ partnerstwa publiczno-

Narzędzia regulacyjne	**Narzędzia aktywizacyjne**	
	Aktywność własna	**Animacja współpracy międzysektorowej**
południowej i wschodniej Małopolski, czego elementarnym warunkiem jest poprawa dostępności komunikacyjnej ➢ Ustalenie zasad polityki regionalnej w dokumentach programowych regionu (strategia rozwoju, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, zintegrowany program operacyjny zawierający m.in. wytyczne dotyczące rewitalizacji) w zakresie: ➢ dywersyfikacji polityki w subregionach, ➢ dywersyfikacji polityki w stosunku do miast wymagających różnych form wsparcia, ➢ określenia zasad uwzględniania udziału społecznego, ➢ ustalenia granic ponadgminnych obszarów kryzysowych i problemowych, np. dotyczących zabezpieczenia przeciwpowodziowego, rewitalizacji	„zdecydowane") ➢ Wyodrębnienie puli środków na procedury o charakterze konkursowym (wsparcie „warunkowe") ➢ Weryfikacja rozwiązań/ustaleń w zakresie planu sieci transportowej i nadanie szczególnej roli infrastrukturze zwiększającej dostępność komunikacyjną; ➢ Uchwalenie dokumentów planistycznych (w tym programów inwestycyjno-finansowych angażujących budżet województwa) ➢ Opracowanie programu marketingu terenów inwestycyjnych Małopolski w porozumieniu z samorządami miast ➢ Identyfikacja wdrażanych instrumentów partycypacyjnych i struktur odpowiedzialnych za komunikację społeczną	prywatnego, ➢ dostępności środków UE, ➢ systemów wsparcia przedsiębiorczości (inkubatory, kredyty, poręczenia), ➢ rozwoju z wykorzystaniem atutów lokalnych (turystyka, przemysły kultury)

Źródło: opracowanie własne.

Ze względu na kluczową rolę narzędzi planistycznych w tworzeniu polityki rozwoju poniżej zawarto rekomendacje dotyczące także **poziomu lokalnego**. W celu zidentyfikowania polityk miejskich dotyczących poziomu życia i usług publicznych przeprowadzono analizę strategii lokalnych i programów rewitalizacji. Otrzymane wyniki wskazują na brak współzależności pomiędzy zidentyfikowanymi problemami miast w sferze warunków życia i jakości usług publicznych a:

- słabymi stronami, ujętymi w analizach SWOT, a także
- celami strategicznymi, przyjmowanymi w dokumentach programowych gmin.

Tak więc porównanie zidentyfikowanych problemów miast z ujętymi w strategiach słabymi stronami oraz celami i priorytetami strategicznymi wykazuje istotne braki korelacji.

Istnieje zatem potrzeba rewizji strategii lokalnych i głębszego spojrzenia organów miast na warunki życia i poziom zaspokajania usług publicznych.

Poniższa tabela przedstawia rekomendowane instrumenty planistyczne polityki lokalnej.

Tab. 4. Rekomendowane instrumenty planistyczne lokalnej polityki miast

Narzędzia regulacyjne	**Narzędzia aktywizacyjne**	
	Aktywność własna	**Animacja współpracy międzysektorowej**
➢ Zapewnienie spójności dokumentów gminy z zasadami polityki regionu, państwa i UE w odniesieniu do spójności społeczno-gospodarczej, udziału społecznego w tworzeniu dokumentów programowych i rewitalizacji obszarów kryzysowych ➢ Ustalenie zasad polityki lokalnej w dokumentach programowych gminy (strategia rozwoju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, programy operacyjne, w tym program rewitalizacji) w zakresie: ➢ dywersyfikacji polityki miejskiej w stosunku do obszarów wymagających różnych form wsparcia, ➢ określenia zasad uwzględniania udziału społecznego, ➢ ustalenie granic gminnych obszarów kryzysowych i problemowych, dotyczących np. rewitalizacji	➢ Określenie kryteriów dostępności zasobów publicznych gminnych dla wdrożenia polityki miejskiej ➢ Uwzględnienie w dokumentach planistycznych gminy celów i priorytetów związanych z rozwojem gospodarczym oraz podniesieniem poziomu życia i usług publicznych ➢ Uchwalenie dokumentów planistycznych (w tym programów inwestycyjno-finansowych) ➢ Identyfikacja wdrażanych instrumentów partycypacyjnych i struktur odpowiedzialnych za komunikację społeczną	➢ Ustalenie w dokumentach planistycznych, po wcześniejszym zbadaniu, możliwości kooperacji w celu zintegrowania oferty inwestycyjnej oraz stworzenia ponadlokalnego systemu realizacji usług publicznych ➢ Uwzględnienie w dokumentach planistycznych animacji współpracy administracji z sektorami gospodarczym i pozarządowym w celu promocji: ➢ udziału społecznego w tworzeniu spójnego i proaktywnego systemu zarządzania miastem ➢ partnerstwa publiczno-prywatnego ➢ dostępności środków UE ➢ systemów wsparcia przedsiębiorczości (inkubatory, kredyty, poręczenia) ➢ rozwoju z wykorzystaniem atutów lokalnych

Źródło: opracowanie własne.

Instrumenty organizacyjne

Instrumenty dotyczące organizowania procesu rozwoju polegają głównie na tworzeniu odpowiednich struktur organizacyjnych, zdolnych do wdrożenia założeń planistycznych. Określając rodzaje instrumentów organizacyjnych, należy stworzyć:

- wykaz **organizacji odpowiedzialnych** za realizację (określanie, ustanawianie, wdrażanie i monitorowanie) celów – zadań – ustaleń[21],
- wykaz **organizacji i podmiotów zainteresowanych** (interesariuszy), tzn. takich, których włączenie w proces zarządzania rozwojem ma kluczowe znaczenie[22],
- określenie wskazanych i dopuszczalnych systemów współpracy organizacji odpowiedzialnych i zainteresowanych (podporządkowanie hierarchiczne, związki o charakterze umownym, luźne sieci powiązań itp.), w tym – zasady partnerstwa publiczno-publicznego i partnerstwa publiczno-prywatnego.

Propozycję narzędzi regionalnej polityki miejskiej, ukierunkowanej na podniesienie poziomu życia i usług publicznych, zawarto w Tab. 5.

Tab. 5. Rekomendowane instrumenty organizacyjne regionalnej polityki miast

Narzędzia regulacyjne	**Narzędzia aktywizacyjne**	
	Aktywność własna	**Animacja współpracy międzysektorowej**
➢ Udział samorządu regionalnego w pracach na rzecz formalnego określenia statusu prawnego oraz instrumentów zarządzania obszarem metropolitalnym ➢ Uwzględnienie w strukturze instytucjonalnej zarządzania województwem komórek organizacyjnych ukierunkowanych na zarządzanie, a w wersji minimum koordynowanie polityki miejskiej i subregionalnej w odniesieniu do: ➢ monitorowania, ➢ planowania, ➢ integracji z kontraktem wojewódzkim, ➢ uczestnictwa	➢ Powołanie komórki organizacyjnej zarządzającej (koordynującej) politykę miejską ➢ Powoływanie do życia podmiotów (instytucji rozwojowych) z udziałem majątku województwa, w celu wsparcia miast, co dotyczy: ➢ lokalnych instytucji wspierania biznesu (wsparcie „zdecydowane”), ➢ lokalnych partnerstw publiczno-publicznych i publiczno-prywatnych w sferze infrastruktury publicznej (wsparcie „zdecydowane”), ➢ instytucji zarządzających rozwojem obszarów o charakterze strategicznym,	➢ Animacja współdziałania w ramach makroregionalnego obszaru funkcjonalnego opartego na komplementarnych oraz wspólnych potencjałach Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego i Aglomeracji Górnośląskiej ➢ Uzgodnienie zasad współpracy w ramach KOM, do czasu powstania odpowiednich regulacji ustawowych ➢ Pomoc organizacyjna na rzecz miast w zakresie powoływanie do życia podmiotów (instytucji rozwojowych) bez udziału majątku województwa, co dotyczy: ➢ lokalnych instytucji wspierania biznesu (wsparcie „warunkowe”), ➢ lokalnych partnerstw publiczno-publicznych i publiczno-prywatnych w sferze infrastruktury publicznej (wsparcie „warunkowe”) ➢ wsparcie organizacyjne współpracy miast polegającej na powoływaniu porozumień i związków gminnych w celu: ➢ monitorowania efektów polityki miejskiej,

[21] Przez organizację rozumie się tu: jednostkę terytorialną, instytucje publiczne i prywatne, organizacje pozarządowe itp.

[22] Do grona interesariuszy zaliczyć należy całą wspólnotę terytorialną, reprezentowaną przez: władze, partnerów gospodarczych i społecznych, instytucje promujące równość mężczyzn i kobiet, instytucje naukowe itp.

Narzędzia regulacyjne	Narzędzia aktywizacyjne	
	Aktywność własna	**Animacja współpracy międzysektorowej**
społecznego	o ile takie zostaną ustalone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa ➢ Umocowanie Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego jako organizacji koordynującej działania wojewódzkie w sferach: ➢ tworzenia i promocji zintegrowanych (wynikających ze współpracy miast) ofert inwestycyjnych, ➢ tworzenia i promocji stref aktywności inwestycyjnej w miastach wymagających wsparcia „zdecydowanego" (przy udziale środków krajowych i UE) ➢ Określenie potrzeb własnych Urzędu Marszałkowskiego w zakresie: szkoleń, zasobów technicznych, źródeł i zasobów finansowych	➢ opracowania zintegrowanych ofert inwestycyjnych i turystycznych, ➢ tworzenia efektywnych systemów świadczenia usług publicznych, ➢ wspólnej działań wobec grup docelowych marketingu terytorialnego ➢ Pomoc organizacyjna (wsparcie „selektywne") na rzecz miast w zakresie działań gminnych, dotyczących: ➢ wsparcia organizacyjnego integracji MŚP, ➢ wsparcia organizacyjnego NGO, ➢ wprowadzania elastycznych form organizacyjnych uwzględniających udział mieszkańców w zarządzaniu gminą: komitety, zespoły zadaniowe, grupy doradcze, panele, sesje strategiczne, sesje projektowe, ➢ „otwarcia" urzędu na współpracę poprzez organizowanie: otwartych drzwi urzędu, debat i spotkań publicznych oraz wykorzystywanie Internetu jako platformy współpracy, ➢ uaktywnienia organów pomocniczych gmin jako platformy wymiany i współpracy, ➢ promocji tworzenia innych jednostek publicznych świadczących usługi społeczne w obszarach kryzysowych (w tym w obszarach rewitalizacji)

Źródło: opracowanie własne.

Instrumenty bieżącego zarządzania terytorialnego

Instrumenty bieżącego zawiadywania rozwojem obejmują bezpośrednio narzędzia wdrożeniowe: kierowanie działaniami, przewodzenie i motywowanie. Bieżące sterowanie rozwojem wymaga stworzenia systemu implementacji treści zapisanych w dokumentach planistycznych w ramach powołanych do życia struktur prawno-organizacyjnych.

Identyfikując rodzaje instrumentów bieżącego sterowania na poziomie polityki regionalnej, wyróżnić należy: systemy zarządzania finansowego, gospodarkę nieruchomościami oraz rozwiązania w zakresie zbierania, przetwarzania i udostępniania

informacji (danych) i promocji rozwoju. Rekomendacje w zakresie zastosowania przez władze wojewódzkie tego typu instrumentów przedstawiono poniżej w

Tab. 6.

Tab. 6. Rekomendowane instrumenty wdrażania polityki miejskiej i bezpośredniego wspierania miast

Narzędzia regulacyjne	**Narzędzia aktywizacyjne**	
	Aktywność własna	**Animacja współpracy międzysektorowej**
➢ Realizacja zadań samorządu wojewódzkiego z uwzględnieniem obowiązujących ustaw i rozporządzeń krajowych i UE ➢ Umocowanie prawne polityki wobec miast wymagających wsparcia „zdecydowanego", wymienionych w opisie celu 2, poprzez system uchwał gwarantujących alokację zasobów wojewódzkich w trybie pozakonkursowym	➢ Pozyskiwanie środków publicznych: krajowych i UE na realizację celów związanych z wzmocnieniem konkurencyjności i spójności wewnątrzregionalnej, z uwzględnieniem potrzeb małopolskich miast ➢ Zarządzanie procesem alokacji środków krajowych i UE, kierowanych na politykę konkurencyjności i spójności wewnątrzregionalnej, z rozróżnieniem: ➢ trybu pozakonkursowego – także przy wykorzystaniu kontraktu wojewódzkiego – w odniesieniu do uzgodnionych przedsięwzięć w miastach wymagających „zdecydowanego" wsparcia, ➢ trybu konkursowego, w odniesieniu do projektów w pozostałych miastach ➢ Stosowanie finansowych instrumentów wydatkowych (inwestycje własne) – wsparcie finansowe rozwoju miast ze środków krajowych i UE, co odnosi się szczególnie do zapewnienia finansowania inwestycji o charakterze strategicznym, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji transportowych, w tym związanych z transportem publicznym ➢ Stosowanie finansowych instrumentów wydatkowych (granty, dofinansowanie inwestycji) na realizację programów, konkursów, stypendiów, kierowanych do samorządów miejskich, NGO i mieszkańców miast wymagających wsparcia ➢ Stworzenie systemu dotacji, uwzględniających środki wojewódzkie, powiatowe i gminne, do transportu publicznego, poprawiającego dostępność szkół wszystkich szczebli w Małopolsce ➢ Wykorzystanie nieruchomości wojewódzkich zlokalizowanych w obszarach problemowych i kryzysowych na cele związane z rozwojem gospodarczym, podniesieniem poziomu życia i usług publicznych ➢ Uwzględnienie w działaniach województwa instrumentów marketingu terytorialnego na rzecz miast wymagających wsparcia „zdecydowanego", co	➢ Wsparcie organizacyjne samorządów miast w odniesieniu do systemu promocji: ➢ lokalnych terenów inwestycyjnych, ➢ lokalnych przedsiębiorców zainteresowanych wejściem na rynki eksportowe, ➢ oferty turystycznej, ➢ oferty mieszkaniowej i usług publicznych ➢ Pomoc organizacyjna (wsparcie „selektywne") na rzecz miast w zakresie działań gminnych, dotyczących: ➢ animowania i/lub koordynowania programów i projektów szkoleniowych kierowanych do mieszkańców i organizacji obszarów problemowych i kryzysowych (warsztaty aktywizujące, szkolenia przekwalifikujące, kursy przedsiębiorczości), ➢ animowania i/lub realizacji i koordynacji oferty kierowanej do dzieci i młodzieży z grup marginalizowanych (świetlice, warsztaty, zajęcia sportowe, artystyczne), ➢ animowania i/lub realizacji i koordynacji oferty projektów integrujących społeczność (festyny, jarmarki, dni dzielnicy), ➢ upowszechnienia dobrych praktyk – działalność

Narzędzia regulacyjne	Narzędzia aktywizacyjne	
	Aktywność własna	**Animacja współpracy międzysektorowej**
	odnosi się do: ➢ tworzenia baz danych o terenach inwestycyjnych, ➢ opracowania systemów informacji promocyjnych o miastach i subregionach województwa, ➢ udziału w przedsięwzięciach dotyczących współpracy międzynarodowej i transgranicznej ➢ Promocja transportu publicznego w miastach i otaczających je obszarach	szkoleniowa, ➢ koordynacji, moderacji, mediacji współpracy podmiotów publicznych i prywatnych podejmujących aktywność prorozwojową

Źródło: opracowanie własne.

Instrumenty monitoringu i kontroli

Instrumenty monitoringu i kontroli pomagają podmiotom sterującym polityką w utrzymaniu założonych celów strategicznych oraz weryfikują zgodność działań z obowiązującymi przepisami. Kontrolna część systemu wdrażania polityki rozwoju terytorialnego poza elementami kontroli finansowej powinna obejmować:

- **monitorowanie realizacji planów i programów**, służące mierzeniu postępu realizacji priorytetów, działań i projektów oraz ocenie ich efektywności w ujęciu rzeczowym i finansowym, obejmujące monitoring rzeczowy oraz monitorowanie wskaźników finansowych (jako uzupełnienie systemu zarządzania finansowego),
- **ocenę (ewaluację)** przez niezależnych ekspertów skuteczności podejmowanych działań, na podstawie określonych wskaźników rzeczowych i finansowych,
- **okresowe sprawozdania** z realizacji polityki miejskiej, prezentujące wyniki monitoringu oraz ocen, a także wnioski na przyszłość.

Syntetycznie instrumenty monitoringu i kontroli przedstawiono poniżej.

Tab. 7. Rekomendowane instrumenty monitorowania i kontroli polityki miejskiej

Narzędzia regulacyjne		Narzędzia aktywizacyjne	
Sterowanie	**Delimitacja graniczna**	**Aktywność własna**	**Animacja współpracy międzysektorowej**
Identyfikacja nieprawidłowości funkcjonowania organów województwa, Urzędu	Identyfikacja odstępstw od przyjętych kierunków działania przez organy województwa, Urząd	Identyfikacja nieskuteczności funkcjonowania organów województwa, Urzędu	➢ Wdrożenie mechanizmów monitoringu i ewaluacji procesu wsparcia miast w podnoszeniu ich

Narzędzia regulacyjne		**Narzędzia aktywizacyjne**	
Sterowanie	**Delimitacja graniczna**	**Aktywność własna**	**Animacja współpracy międzysektorowej**
Marszałkowskiego i jednostek organizacyjnych	Marszałkowski i jednostki organizacyjne w realizacji procesu wsparcia miast w podnoszeniu ich konkurencyjności oraz jakości życia i usług publicznych	Marszałkowskiego i jednostek organizacyjnych w realizacji procesu wsparcia miast w podnoszeniu ich konkurencyjności oraz jakości życia i usług publicznych	konkurencyjności oraz jakości życia i usług publicznych ➢ Badania opinii publicznej

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Przedstawione powyżej narzędzia polityki miejskiej stanowią zestaw rekomendacji dla samorządu województwa. Proponowane narzędzia czynią także z samorządu wojewódzkiego ważnego gracza o wszechstronny rozwój regionu i wykorzystanie jego unikalnych cech, a zarazem szans rozwojowych.

Warunkiem realizacji polityki miejskiej, jak każdej polityki publicznej, jest odpowiednie przywództwo, powołane do ukierunkowania procesów rozwojowych. Kryterium podstawowym oddziaływania przywódców jest przy tym zaufanie, którym obdarzają ich członkowie wspólnoty. Prawdziwi liderzy polityczni charakteryzują się: uczciwością i wiernością określonym wartościom i zasadom, zdolnościami charyzmatycznymi, rozumianymi jako umiejętność komunikowania się ze społeczeństwem, otwartością i rozumieniem procesów kulturowych i społeczno-gospodarczych, wreszcie – zdolnościami zarządczymi, pozwalającymi na skuteczne i sprawne zawiadywanie sprawami jednostki terytorialnej. Podsumowując opis rekomendowanej polityki miejskiej, warto zatem podkreślić, że proponowane interwencje będą sukcesem Małopolski, o ile Zarząd i Sejmik Województwa Małopolskiego – myśląc strategicznie – tak ukierunkują działania członków wspólnoty regionalnej, by podnosił się kapitał społeczny, wykorzystywany był endogeniczny potencjał regionu (szczególnie – przedsiębiorczość i wizjonerstwo społeczeństwa), by dla przyszłości „wygrać" aktywność społeczną mieszkańców i działających w Małopolsce organizacji. Dialog ze społeczeństwem, klimat współpracy z inwestorami i biznesem, pobudzanie przedsiębiorczości mieszkańców i otwarta polityka informacyjna będą warunkami skuteczności wykorzystania proponowanych instrumentów wdrażania polityki miejskiej.

Literatura

1. Borys T., Rogala P. (red.), (2008), *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*, UNDP, Warszawa.
2. Domański B., Noworól A. (red.), (2010), *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
3. Markowski T., (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
4. Noworól A., (1998), *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej oddział Kraków.
5. Noworól A., (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
6. Noworól A., (2009), *Formy interwencji publicznej w zarządzaniu rozwojem na przykładzie terenów wiejskich*, „Współczesne Zarządzanie" nr 2.
7. Szymla Z., (2000), *Determinanty rozwoju regionalnego*, Ossolineum, Wrocław.

Streszczenie

Tekst przedstawia rekomendacje instrumentów polityki miejskiej w sferze poprawy życia w miastach, opracowane na podstawie zleconych przez samorząd regionalny badań, prowadzonych w województwie małopolskim w 2010 r. Syntetyczny przegląd wyników badań pozwolił na sformułowanie instrumentów polityki, uporządkowanych według autorskiej systematyki narzędzi rozwojowych.
Słowa kluczowe: polityka miejska, Małopolska, jakość życia, instrumenty zarządzania

Instruments of improvement of the quality of life – an example of Malopolska Region

Summary

The paper presents recommendations of instruments of the urban policy within the domain of the improvement of the quality of life. The study is a result of the research contracted by regional self-government and conducted in the Malopolska Region in 2010. The synthetic review of research results allowed to formulate a scope of policy instruments, ordered according to the author's concept of development tools.
Keywords: urban policy, Malopolska Region, quality of life, management tools

Lokalizacyjne determinanty jakości życia mieszkańców subregionu Elbląskiego i Żuław Wiślanych w kontekście oczekiwań wobec strategii rozwoju lokalnego

Henryk Gawroński*

Wprowadzenie

Celem artykułu jest oparta na subiektywnej ocenie, wyrażonej w badaniu ankietowym, ocena lokalizacyjnych warunków życia mieszkańców w subregionie Elbląskim i Żuław Wiślanych w kontekście ich oczekiwań wobec strategii rozwoju lokalnego. Założeniem autora była wiarygodna diagnoza stanu satysfakcji badanych mieszkańców z miejsca zamieszkania i odpowiedź na pytanie, co sprawia, że ludzie pozostają w swoim miejscu zamieszkania albo że zamierzają je zmienić. Diagnoza taka jest niezbędna do podjęcia skutecznych działań strategicznych, których celem jest zawsze wzrost wartości zasobów kapitału społecznego i poprawa warunków życia.

Z punktu widzenia założeń niniejszego artykułu przez jakość życia rozumie się całokształt rzeczywistych warunków życia ludzi w środowisku lokalnym oraz stopień materialnego i niematerialnego zaspokojenia ich potrzeb poprzez strumień dóbr i usług generowanych przez to środowisko, a także zaspokajanych przez rynek, zarówno odpłatnych, jak również finansowanych ze środków publicznych.

W celu realizacji diagnozy autor opracował i przeprowadził w okresie kwiecień–czerwiec 2010 r. badanie ankietowe mieszkańców wskazanego regionu dotyczące ich zadowolenia z miejsca zamieszkania oraz czynników wyznaczających to zadowolenie. W przedstawionych badaniach przyjęto wymiar poznawczy dotyczący głównie stanu obecnego, z dwoma pytaniami dotyczącym przyszłości. Badaniem objęto 308 osób w wieku od 19 do 50 lat, z czego 188 (61%) to osoby w wieku do 28 lat, 78 osób (25%) w wieku 28–40 lat, a 42 osoby (14%) w wieku powyżej 40 lat. Próba badawcza została ponadto zróżnicowana przez kryterium: statusu zawodowego, miejsca zamieszkania oraz aktywności w organizacjach społecznych. Wśród ankietowanych było 188 osób (61%) aktywnych zawodowo –

* dr Henryk Gawroński Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna w Elblągu

zatrudnionych lub prowadzących własną działalność gospodarczą, 114 osób (37%) będących uczniami lub studentami oraz tylko 6 osób (2%) niepracujących (bezrobotni, renciści). Jeśli chodzi o podział ze względu na miejsce zamieszkania – 143 osoby (47%) zamieszkiwały w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców, co w badanym przypadku oznacza Elbląg, 90 osób (26%) zamieszkiwało w pozostałych miastach (Braniewo, Frombork, Pieniężno, Pasłęk, Młynary, Tolkmicko, Malbork, Nowy Staw, Krynica Morska, Nowy Dwór Gdański, Dzierzgoń, Sztum), a 75 osób (24%) to mieszkańcy wsi.

Specyficznym kryterium zróżnicowania, a jednocześnie formą identyfikacji aktywności społecznej badanej społeczności, było pytanie o działalność w jakiejkolwiek organizacji społecznej (stowarzyszenie, fundacja, rada rodziców w szkole, partie polityczne, organizacje kościelne itp.). Tylko 46 (15%) osób wskazało, że działa w jednej organizacji, a tylko 18 (6%) potwierdziło, że działa w więcej iż jednej organizacji, co razem stanowi 21% próby badawczej. Pozostałe 244 osoby (79%) odpowiedziały, że nie działają w żadnej organizacji.

Ze względu na małą próbę (tylko 6 osób), a tym samym brak reprezentatywności, w analizie pominięto osoby nieaktywne zawodowo, chociaż warto zaznaczyć, że 4 osoby (66,7%) spośród nich wskazały, że są raczej zadowolone z jakości życia. W analizie oceny jakości życia przy kryterium aktywności społecznej połączono wyniki osób działających w jednej i więcej niż jednej organizacji ze względu na tożsamość tych wyników.

Przy zbieraniu materiału badawczego i opracowaniu wyników wykorzystano narzędzie pomocnicze portalu www.ankietka.pl, gdzie wzór kwestionariusza ankiety jest publicznie dostępny pod nazwą: „Ankieta badania jakości życia mieszkańców i oczekiwanych działań w tym zakresie" (www.ankietka.pl/ankieta/38518).

Wieloznaczność i interdyscyplinarność pojęcia jakości życia

Jakość jest rozumiana jako pewien stopień doskonałości, oznaczający właściwość, wartość, a także zgodność z celami działania oraz zestaw właściwości i cech wyrobu lub usługi decydujących o ich przydatności, jako stopień spełnienia oczekiwań oraz coś, co można poprawić [Wasilewski, 1998, s. 20–22].

Jakość życia natomiast jest określana jako dobrostan, dobrobyt, satysfakcja z życia czy też – w szerokim znaczeniu – zdrowie. Sens i poczucie jakości życia są traktowane jako wynik własnych przemyśleń, nastawienia do życia, a także wpływu życia społecznego (otoczenia). O jakości życia, poza stanem posiadania (bogactwo, dom, wysoki standard życia), coraz częściej stanowią wartości niematerialne, jak: szczęście, wolność, zdrowie,

edukacja, rodzina, kontakty społeczne, praca zawodowa. Jakość życia może być rozpatrywana w kontekście trzech podejść [Rostowska, 2009, s. 27]:

- normatywnego – jako zespół obiektywnych warunków życia człowieka, atrybutów pola życiowego, środowiska przyrodniczego, stan zdrowia, atrybuty świata materialnego i społeczno-kulturowego;
- procesualnego – jako poznawczo-emocjonalne wartościowanie poszczególnych obiektywnych wymiarów życia (korzystne, niekorzystne) oraz subiektywna ocena tych warunków przez człowieka (pozytywna, negatywna); wyodrębnia się tu cztery typy jakości życia: uzasadnione zadowolenie, dylemat niezadowolenia, paradoks zadowolenia, uzasadnione niezadowolenie;
- interakcyjnego – gdzie zakłada się, że istnieją pewne obiektywne obszary życia mające istotne znaczenie dla prawie wszystkich ludzi i obszary ważne tylko dla jednostek oraz że istnieje powiązanie (interakcja) tych obiektywnych warunków z indywidualnymi aspektami, specyficznymi tylko dla poszczególnych jednostek, przy czym zależność ta podlega subiektywnej ocenie jednostek, a jej znaczenie wynika z indywidualnego podejścia.

Rozważania o jakości życia można też oprzeć na wielosektorowej koncepcji państwa dobrobytu, państwa opiekuńczego (*welfare state*), wedle której o jakości życia osób i grup społecznych stanowi ich usytuowanie w zmodyfikowanym „trójkącie dobrobytu", wyznaczonym przez [Grewiński, 2009, s. 83–88]:

- konkurencyjny rynek – oparty na zdolności płatniczej i wolności wyboru;
- sektor publiczny (państwo i jego agendy) – gdzie kryterium dostępu do dóbr stanowią prawa gwarantowane ustawowo, równość i bezpieczeństwo;
- społeczność – zorganizowaną w gospodarstwa domowe oraz formalne i nieformalne organizacje obywatelskie, gdzie dominuje kooptacja (przypisanie), aktywizacja i osobisty udział, osobista odpowiedzialność, wzajemność, uznanie, szacunek, solidarność, a nawet altruizm.

Jakość życia to więc zagadnienie wieloznaczne, a jego definicja uzależniona jest od perspektywy obserwatora. Z tego względu jakością życia zajmują się badacze różnych dziedzin nauki: w psychologii analiza opiera się na emocjonalnych aspiracjach człowieka; w socjologii – na odniesieniu zadowolenia z jakości życia do tego, co człowiek jako uczestnik grupy społecznej dotychczas przeżył, co przeżywa aktualnie i do wyobrażenia, co go może spotkać w przyszłości; w pedagogice – na postrzeganiu otoczenia człowieka, w tym instytucji i mechanizmów edukacyjnych jako środowiska wychowującego, kształtującego wzory

osobowościowe i normy wartości, uczącego, jak przeżyć życie i odczuwać z niego satysfakcję; w ekonomii oraz nauce organizacji i zarządzaniu – na odnoszeniu jakości życia do pracy, jako czynnika produkcji, do pracy nadającej sens życia człowiekowi pracującemu, zapewniającej satysfakcję odbiorcom efektów tej pracy, czyli osobom korzystającym z wytworów pracy innego człowieka [Dyrda, 2009, s. 53–77].

A. Toffler twierdzi, że stanowimy pokolenie starej cywilizacji i pierwsze pokolenie nowej oraz że nasze osobiste uwikłania, udręki i dezorientacja w znacznej mierze wynikają bezpośrednio z konfliktu rozgrywającego się w nas samych i wewnątrz naszych instytucji. Człowiek współczesny przeżywa lęk przed tym, co nowe, nieznane, dlatego raczej zwraca się ku znanej przeszłości [Toffler, 2006, s. 47].

Środowisko życia człowieka, stanowiące o postrzeganiu przez niego jakości życia, zmienia się coraz szybciej. Cechami specyficznymi dla współczesnego środowiska życia są bowiem: kondensacja, szybkozmienność, niepewność, nieprzewidywalność, ryzykowność, usieciowienie, mozaikowość, wzrost tempa życia [Sztumski, 2008, s. 19].

W opublikowanych badaniach jakości życia wyróżnia się najczęściej dwa modele, wynikające z powyższych rozważań [Czapiński, Panek, 2009, s. 151]:

- hedonistyczny, w którym wyróżnia się emocjonalny bilans doświadczeń i poznawczy wymiar dobrostanu psychicznego, zawierający oceny wartościujące dotyczące własnego życia przeszłego, obecnego i przyszłego;
- eudajmonistyczny, zgodnie z którym najwyższą wartością i celem postępowania jest szczęście osobiste lub społeczne, a samo szczęście, według „cebulowej teorii szczęścia", jest rozumiane jako konstrukt teoretyczny zbudowany z trzech warstw: woli życia, pozytywnej postawy wobec życia jako całości oraz satysfakcji cząstkowych, np. zadowolenia z warunków życia czy relacji społecznych [Czapiński, 2004, s. 51–102].

Z punktu widzenia przyjmowanych wskaźników opisu jakości życia społeczeństwa, jego potencjału rozwojowego, kierunku zmian, zagrożeń i wyzwań wyróżnić można dwa komplementarne sposoby analizy. Jeden oparty jest na obiektywnych wskaźnikach makroekonomicznych, np. PKB, stopa bezrobocia, liczba lekarzy na 100 tys. mieszkańców, umieralność niemowląt, wskaźnik wykształcenia czy frekwencja w wyborach. Drugi sposób sięga do opinii i zachowań obywateli. W tym opisie jakość życia ustalić można na podstawie zbioru przyjętych przez badacza kryteriów odwołujących się emocji i zachowań ludzi. Według tych kryteriów jakość życia zależy od subiektywnej oceny stopnia zaspokojenia określonych oczekiwań w zakresie np.: małżeństwa i życia rodzinnego, zdrowia, sąsiedztwa,

satysfakcji z pracy zawodowej i życia w danym miejscu zamieszkania. Komplementarność tych sposobów wynika z faktu, że żaden z nich nie jest w pełni trafny, rzetelny i wystarczający. To, że ludzie żyją coraz dostatniej, gdy rośnie PKB, nie musi oznaczać, że są w związku z tym coraz bardziej zadowoleni czy skłonni do zachowań obywatelskich [Czapiński, Panek, 2003, s. 1].

Satysfakcja z życia wynika bowiem z dopasowania się człowieka w relacjach z otoczeniem i organizacjami, do których przynależy. Dopasowanie to można postrzegać na trzy sposoby [Czarnota-Bojarska, 2004, s. 23]:

- dopasowanie oparte na kulturze organizacyjnej i osobowości jednostki, widziane jako zgodność celów, wartości i norm organizacji z celami, wartościami i normami jednostki – tzw. dopasowanie suplementowe;
- dopasowanie uwarunkowane postawą wobec pracy, czyli zgodność oczekiwań organizacji wobec wiedzy, umiejętności i możliwości jednostki oraz oczekiwań jednostki wobec organizacji (zadania, rozwój itp.) i możliwości ich zaspokojenia przez organizację (warunki pracy, system motywacyjny itp.) – tzw. dopasowanie komplementarne;
- dopasowanie wywodzące się teorii kategoryzacji grup społecznych, wiążące się z formowaniem się tożsamości społecznej, jako siła identyfikacji społecznej jednostki z grupą społeczną, jaką tworzy organizacja.

Potwierdzają to również inne badania, w których ankietowani wskazywali jako warunki udanego życia, w kolejności ich ważności: rodzinę, posiadanie własnego domu, posiadanie przyjaciół, uzyskiwanie wysokich dochodów, wykształcenie wyższe [Dyrda, 2009, s. 32]. Kolejność wskazań oznacza, że istotnymi wskaźnikami oceny jakości życia są wskaźniki oparte na przeżywanych emocjach i aspiracjach dotyczących przyszłości.

W modelach socjo-psychologicznych, jakość życia jest widziana jako subiektywna ocena jednostki. J.M. Levine i K.L. Moreland proponują model, w którym obiektami porównywanymi są: „ja – inny – grupa", a porównania wykonywane są w kontekście społecznym wewnątrz grupy i między grupami, a w kontekście czasowym: „teraz – w przeszłości – w przyszłości". Ocena jest reakcją na jakąś zaszłość, która zwraca uwagę i skłania jednostkę do dokonania porównań. Wynik porównania jest silnie uzależniony od emocji jednostki i nie zawsze jest zgodny z oceną innych [www.naukowy.pl, 10.05.2010].

Stosunkowo uniwersalny wskaźnik jakości życia (ang. *Quality of Life Index*) został opracowany w 2005 roku przez brytyjski tygodnik „The Economist Intelligence Unit". W praktyce znajduje on zastosowanie do badania i porównywania satysfakcji z życia w

poszczególnych państwach. Wskaźnik ten oparto na unikatowej metodologii, która łączy rezultaty ankietowania subiektywnych odczuć z obiektywnymi czynnikami jakości życia w różnych państwach. Zastosowane parametry to [*Polski Serwis Naukowy*]:

- sytuacja materialna – PKB na 1 osobę w dolarach amerykańskich;
- zdrowie – oczekiwana długość życia w latach;
- stabilność polityczna i bezpieczeństwo;
- życie rodzinne – wskaźnik rozwodów na 1000 mieszkańców;
- życie wspólnotowe – przynależność do kościołów, związkach zawodowych itp.;
- klimat i geografia – rozróżnienie między klimatami gorącym i zimnym;
- bezpieczeństwo zatrudnienia – stopa bezrobocia, w procentach;
- wolność polityczna i prawa obywatelskie;
- równość płci – proporcje przeciętnych zarobków mężczyzn i kobiet.

Ta dwoistość obiektywno-subiektywnego postrzegania natury jakości życia oraz jej interdyscyplinarność pozwalają na spojrzenie na poziom jakości życia jako na różnicę pomiędzy stanem pożądanym, oczekiwanym przez daną jednostkę a sytuacją realnie istniejącą. Istotna jest tutaj wielkość rozbieżności między stanem pożądanym – potrzebą a stanem aktualnym – poziomem zaspokojenia. Jednak nie sama wielkość rozbieżności wpływa na jakość życia. Istotne jest to, jakiej sfery życia dotyczy. Im jest ona ważniejsza, tym mniejsze niezaspokojenie w jej zakresie powoduje dyskomfort, a dalej słabszą jakość życia. Niezadowolenie to wynikać może z odniesienia do przeszłości – „nie mam tego, co kiedyś", z porównania do innych ludzi – „nie mam tego, co inni" oraz z odwołania się do własnych przekonań – „nie mam tego, na co zasługuję" [Aleksińska, 2009].

Sfery życia istotne dla jakości życia człowieka zmieniają się wraz z wiekiem, pozycją społeczną oraz pełnionymi rolami. Różnice te mają właśnie obiektywno-subiektywny charakter, wynikający z poznawczych i emocjonalnych doznań, odczuć i osądów przeszłości, teraźniejszości i przyszłości w zakresie poczucia życiowego spełnienia.

Jakość życia Polaków w świetle wybranych badań ogólnokrajowych

Z badań CBOS wynika, że większość Polaków odczuwa zadowolenie ze swego życia. Zadowolenie to rośnie od kilkunastu lat prawie systematycznie. W połowie lat 90. wyrażał je co drugi Polak, a niezadowolonych było około jednej dziesiątej. Pod koniec 2007 r. zdecydowana większość społeczeństwa deklarowała zadowolenie z życia, podczas gdy grupa

niezadowolonych nie sięgała 5%. Około jednej czwartej ankietowanych udzielało odpowiedzi ambiwalentnych – „średnio zadowolony(a)".

Przedmiot największego zadowolenia Polaków stanowią dzieci. Ponad dwie trzecie rodziców jest ze swych dzieci bardzo zadowolonych, a około jedna czwarta raczej zadowolona. Tylko nieco mniej satysfakcji odczuwają Polacy ze swego małżeństwa. Ponad połowa osób w stanie małżeńskim jest ze swych współmałżonków bardzo zadowolona, a około jednej trzeciej wyraża umiarkowane zadowolenie. Niezadowoleni ze swych związków stanowią mniej niż 5% małżonków. Podobnie kształtuje się zadowolenie z grona przyjaciół i najbliższych znajomych. Jest to łatwe do wytłumaczenia, gdyż wybieramy ich sobie w dużej mierze sami i nie zaliczamy do nich ludzi nielubianych. Nie jest to jednak relacja całkiem tautologiczna, bo często nasz wybór jest ograniczony, a najbliższe grono towarzyskie kształtowane jest przez okoliczności zewnętrzne, jak sąsiedztwo, wspólna praca lub nauka, a także kontakty innych członków rodziny. Nie zawsze jednak „przyjaciele naszych przyjaciół są naszymi przyjaciółmi", choć mogą być bliskimi znajomymi. Trudno jest też czasem zerwać „złe przyjaźnie".

Polska to kraj o stosunkowo niewielkiej mobilności obywateli, co w znacznym stopniu jest rezultatem trudności z uzyskaniem mieszkania. W tej sytuacji warte podkreślenia jest stosunkowo duże zadowolenie z miejsca zamieszkania i warunków mieszkaniowych. Stanowią one następne po rodzinie i innych najbliższych osobach źródło zadowolenia Polaków. Kolejne pod względem częstości wskazywania przez ankietowanych jako powody zadowolenia są takie aspekty życia, jak: stan zdrowia, praca – jeśli ją posiadają – oraz poziom wykształcenia. Satysfakcję z nich wyraża ok. 60% społeczeństwa.

Prawie jedna piąta Polaków jest niezadowolona ze stanu swego zdrowia. Jest to dość istotna informacja w sytuacji obecnych trudności w służbie zdrowia. Niezadowolonych z pracy i wykształcenia jest prawie o połowę mniej niż ze stanu zdrowia, co wynika z mniejszej liczby ocen ambiwalentnych dotyczących kondycji zdrowotnej. Mniej niż połowa Polaków wyraża zadowolenie ze swych perspektyw na przyszłość i z ogólnych materialnych warunków bytu.

Najmniej zadowoleni są respondenci z wysokości swych dochodów. Tylko w tym przypadku liczba niezadowolonych jest większa od liczby zadowolonych. W tym miejscu trzeba jednak stwierdzić, że choć zadowolenie z dochodów i szerzej pojmowanych materialnych warunków życia jest ciągle jeszcze niskie, rośnie ono szybciej niż ogólne zadowolenie z życia. Największy wpływ na zadowolenie z życia mają dwa czynniki: satysfakcja z przyjaciół i najbliższych znajomych oraz z perspektywy na przyszłość. Następne

w kolejności są: dobre małżeństwo, zdrowie, materialne warunki bytu, mieszkanie, miejsce zamieszkania, wykształcenie, praca, dochody, dzieci [*Warunki życiowe społeczeństwa polskiego…*, 2008].

Wśród lokalizacyjnych warunków należy wymienić warunki mieszkaniowe, których stan w 2009 r. oraz ich zmianę w minionych dwóch latach w skali kraju obrazuje raport z badań społecznych, według którego prawie 7,2% badanych gospodarstw domowych nie zamieszkiwało w marcu 2009 r. samodzielnie. Najczęściej gospodarstwa niezamieszkujące samodzielnie występowały w grupie gospodarstw domowych utrzymujących się z niezarobkowych źródeł oraz rolników (odpowiednio: 16 i 10%). Brak samodzielności mieszkań w przekroju typu gospodarstwa najczęściej charakteryzował gospodarstwa nierodzinne jednoosobowe (11%). Także wyłącznie w tej grupie gospodarstw domowych nastąpił znaczny spadek samodzielnego zamieszkiwania w marcu 2009 r. w stosunku do marca 2007 r. o ponad 4%. Gospodarstwa niezamieszkujące samodzielnie spotkać można było najczęściej na wsi i w największych miastach (odpowiednio: 10 i 9%). Województwami o największym odsetku gospodarstw domowych niezamieszkujących samodzielnie były lubelskie oraz mazowieckie (po ok. 10%). Województwami, w których nastąpił znaczący spadek samodzielności zamieszkiwania w okresie od marca 2007 r. do marca 2009 r., były województwa: lubuskie, opolskie i śląskie (odpowiednio o 3,8; 3,3 i 2,6%) [Czapiński, Panek, 2009, s. 83–84].

Prezentacja i analiza wyników badań własnych

Człowiek znajduje się pod stałym wpływem środowiska fizycznego, kulturowego, psychospołecznego ograniczającego jego możliwości. Jakość życia to zwykle statystyczna ocena społeczeństwa, wynikająca głównie z porównań wielu parametrów ekonomicznych, zdrowotnych i środowiskowych dotyczących warunków życia.

W świetle przedstawionych wyżej rozważań podstawowym problemem badawczym było określenie lokalizacyjnych czynników satysfakcji z jakości życia badanych mieszkańców. Przyjęty w badaniu zestaw subiektywnych ocen badanych osób oparty jest na ich poznawczych i emocjonalnych doznaniach w zakresie:

- oceny ogólnego zadowolenia z jakości życia w miejscu zamieszkania;
- czynników wpływających na zadowolenie z jakości życia;
- czynników wpływających na obniżanie zadowolenia z jakości życia;
- wskazania działań podnoszących jakość życia w miejscu zamieszkania;

- wskazania możliwych do zaakceptowania warunków stałego dojazdu do pracy;
- rozpatrywania ewentualnego wyprowadzenia się z dotychczasowego miejsca zamieszkania.

Prezentację i wstępną analizę danych przedstawiają kolejne tabele. Ogólną ocenę zadowolenia z jakości życia badanych mieszkańców przedstawia tab. 1.

Tab. 1. Ocena ogólnego zadowolenia z jakości życia w miejscu zamieszkania

Ogólna ocena (w procentach)	Ocena całej próby	Status zawodowy		Mieszkańcy			Wiek			Aktywność społeczna	
		pracujący	uczący się	miasta pow. 50 tys.	miasta do 50 tys.	wsi	do 28 lat	28–40 lat	pow. 40 lat	tak	nie
Bardzo zadowolony	22,4	22,9	22,8	14,0	25,6	34,7	23,4	19,2	23,8	23,4	22,1
Raczej zadowolony	62,3	63,8	59,6	67,1	62,2	53,3	58,0	70,5	66,7	62,5	62,3
Raczej niezadowolony	13,0	11,2	15,8	16,8	10,0	9,3	16,0	9,0	7,1	14,1	12,7
Bardzo niezadowolony	2,3	2,1	1,8	2,1	2,2	2,7	2,6	1,3	2,4	0,0	2,9
Razem (procent)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analizując zawarte w niej dane, należy zwrócić uwagę na prawie jednolity rozkład zadowolenia z jakości życia lub jego braku, niezależnie od kryterium wyróżnienia badanej grupy osób. Można jedynie wskazać na nieznaczne różnice, z których najistotniejsze zawierają się w stwierdzeniach:

- osoby pracujące są bardziej zadowolone z jakości życia niż osoby uczące się;
- najbardziej zadowoleni są mieszkańcy wsi, a najmniej mieszkańcy miast powyżej 50 tys. mieszkańców;
- bardziej zadowolone są osoby powyżej 40. roku życia, a najmniej osoby do 28. roku życia;
- osoby aktywne społecznie są bardziej zadowolone od osób nieaktywnych, które stanowią zdecydowana większość (79% badanych).

Ocenę czynników wpływających na poczucie jakości życia przedstawia tab. 2. Warto podkreślić, że respondenci byli proszeni o wskazanie nie więcej niż trzech takich czynników.

Tab. 2. Ocena czynników wpływających na zadowolenie badanych osób z jakości życia

Czynnik sprzyjający (możliwe były 3 wskazania)	cena całej próby w procentach)	Status zawodowy		Mieszkańcy			Wiek			Aktywność społeczna	
		pracujący	uczący się	miasta pow. 50 tys.	miasta do 50 tys.	wsi	do 28 lat	28–40 lat	pow. 40 lat	tak	nie
Atrakcyjna i dobrze płatna praca zarobkowa	11,4	16,4	2,6	14,0	11,1	6,7	8,0	10,2	28,6	17,1	9,8
Możliwość zapewnienia mieszkania w ogóle	25,0	28,2	17,5	24,4	25,5	25,3	20,2	38,5	21,4	25,0	25,0
Kontakty rodzinne i ustabilizowane grono przyjaciół	71,4	67,0	79,8	68,5	77,8	69,3	76,0	61,5	69,0	73,4	70,9
Łatwy dostęp do obiektów użyteczności publicznej – POZ, kościół, sklep, kino itp.	5,1	0,5	6,8	1,5	5,5	3.3	3,1	4,9	4,8	3,7	5,5
Dogodne połączenia komunikacji miejskiej i międzymiastowej	28,2	25,5	33,3	37,0	18,9	22,7	27,1	28,2	33,3	34,4	26,6
Estetyka wsi/miasta	27,6	23,9	35,0	23,8	21,1	42,7	34,6	17,9	14,3	18,7	29,9
Zadowalająca jakość publicznych usług społ. (oświata, zdrowie itp.)	11,0	12,8	7,9	11,2	12,2	9,3	10,1	14,1	9,5	12,5	10,6
Bogate życie kulturalne	,9	,6	,9	,5	,1	,0	,6	,0	,4	,6	,0
Dogodne warunki do wypoczynku, uprawiania sportu i rekreacji	26,4	23,9	30,7	11,9	25,5	54,7	28,7	24,3	19,0	34,4	24,2
Inne	3.9	4,2	3,5	0,7	10,0	2,7	2,6	6,4	4,8	3,1	4,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analiza danych pozwala na stwierdzenie, że czynnikami najbardziej sprzyjającymi zadowoleniu z jakości życia są w kolejności:

- kontakty rodzinne i ustabilizowane grono przyjaciół –71,4%;
- łatwy dostęp do obiektów użyteczności publicznej, podstawowej opieki zdrowotnej, kościoła, sklepu, kina itp. – 45,1%;
- dogodne połączenia komunikacji miejskiej i międzymiastowej – 28,2%;
- estetyka wsi, miasta lub osiedla – 27,6%;
- dogodne warunki do wypoczynku, uprawiania sportu i rekreacji – 26,4%.

W analizie ogólnej uwagę zwracają mało istotne dla respondentów takie czynniki, jak:

- możliwość zapewnienia mieszkania (25% wskazań – pozycja 6. w rankingu czynników), co może oznaczać, że wśród respondentów nie było osób z problemami mieszkaniowymi;
- atrakcyjna i dobrze płatna praca (11,4% wskazań – pozycja 7. w rankingu czynników), co zapewne ma związek z faktem, że wśród ankietowanych było tylko 6 osób niepracujących;
- jakość i dostępność publicznych usług społecznych, jak ochrona zdrowia, oświata – 11%, co może oznaczać, że respondenci nie przywiązują wagi do jakości usług publicznych, gdyż w ich ocenie, mają one określony przez państwo standard i nie można ich nikogo pozbawić.

Wyniki badania potwierdzają więc tezę, że dobro posiadane ma odczuwalnie mniejsze znaczenie, a jego wartość wzrasta dopiero w momencie jego utraty.

Wśród innych czynników wpływających na poczucie jakości życia wymieniano: brak korków na ulicach, schronisko dla zwierząt, bezpieczeństwo publiczne, korty tenisowe, drużynę piłkarską, przyrodę, ciszę, spokój.

Podobnie jak w przypadku analizy ogólnego poczucia zadowolenia z jakości życia nie odnotowuje się istotnych różnic w postrzeganiu ważności wymienionych czynników ze względu na status zawodowy, miejsce zamieszkania, wiek i aktywność społeczną. Uwagę zwracają jedynie odstępstwa od wyników ogólnych całej badanej grupy, takie jak:

- wartość atrakcyjnej i dobrze płatnej pracy rośnie wraz z wiekiem, a także wraz z prospołeczną postawą;
- estetyka miejsca zamieszkania ma wyraźnie większe znaczenie dla mieszkańców wsi, a także dla ludzi młodych, uczących się.

Wysoko notowana pozycja estetyki miasta lub wsi, szczególnie w porównaniu do np. jakości usług publicznych czy atrakcyjnej pracy zarobkowej, może być pewnym zaskoczeniem, ale niewątpliwie też świadczy o uproszczonym postrzeganiu działań strategicznych.

Zestawienie czynników negatywnie wpływających na poczucie jakości życia zawiera tab. 3. Respondenci byli proszeni o wskazanie nie więcej niż trzech takich czynników, niezależnie od ogólnego zadowolenia lub jego braku z miejsca zamieszkania.

Tab. 3. Ocena czynników dokuczających miejscu zamieszkania – niezależnie od ogólnego zadowolenia lub braku zadowolenia z jakości życia

Czynnik sprzyjający (możliwe były 3 wskazania)	Ocena całej próby (w procentach)	Status zawodowy		Mieszkańcy			Wiek			Aktywność społeczna	
		pracujący	uczący się	miasta pow. 50 tys.	miasta do 50 tys.	wsi	do 28 lat	28–40 lat	pow. 40 lat	tak	nie
Brak atrakcyjnej i dobrze płatnej pracy	64,9	58,5	74,6	64,3	70,0	60,0	71,3	57,8	50,0	59,4	66,4
Brak samodzielnego mieszkania	23,4	21,8	26,3	30,1	22,2	12,0	30,3	14,1	9,5	18,7	24,6
Trudny dostęp do obiektów użyteczności publicznej – POZ, kościół, sklep, kino, itp.	9,4	8,5	11,4	3,5	6,7	24,0	11,2	9,0	2,4	6,2	10,2
Niedogodne połączenia komunikacji miejskiej i międzymiastowej	23,7	22,9	24,6	11,2	22,2	49,3	24,5	24,3	19,0	21,9	24,2
Zła estetyka wsi/miasta	15,2	17,0	11,4	18,9	16,7	6,7	15,4	18,0	9,5	10,9	16,4
Brak poczucia bezpieczeństwa	17,8	20,7	13,1	23,1	11,1	16,0	13,8	19,2	33,3	23,4	16,4
Niezadowalająca jakość usług społecznych	27,3	29,2	24,6	26,6	25,5	30,7	25,0	29,5	33,3	26,7	26,6
Brak możliwości rozwoju kulturalnego, zawodowego	44,5	39,9	50,9	35,7	51,1	53,3	49,5	37,2	35,7	40,6	45,5
Ograniczona możliwość uprawiania sportu i rekreacji	19,8	20,7	18,4	24,5	17,8	13,3	18,1	24,3	19,4	18,7	20,1
Inne	0,3	0,5	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	2,4	1,6	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analiza danych wskazuje, że:

- najistotniejszym czynnikiem generującym niezadowolenie z jakości życia w miejscu zamieszkania jest brak atrakcyjnej pracy oraz, co jest z tym związane, brak możliwości rozwoju zawodowego;
- mieszkańcom wsi znacznie mniej niż pozostałym dokucza brak samodzielnego mieszkania, co prawdopodobnie uzasadnić można większym przywiązaniem na wsi do tradycyjnego domu wielopokoleniowego;
- mieszkańcom wsi dokucza istotnie brak dogodnych połączeń komunikacyjnych;
- brak atrakcyjnej pracy i samodzielnego mieszkania najbardziej dokucza młodym mieszkańcom małych miast;

- osoby w wieku powyżej 40 lat zdecydowanie bardziej niż osoby młodsze cenią sobie poczucie bezpieczeństwa jakość usług społecznych, co świadczy o potrzebie stabilizacji życiowej.

W kontekście wskazań dotyczących estetyki dostrzec można pewną sprzeczność. Sprzyja ona zadowoleniu z jakości życia, ale jednocześnie jej niedostatek istotnie nie przeszkadza w tym zadowoleniu, chociaż czynnik ten bardziej przeszkadza pracującym mieszkańcom dużych miast niż młodym mieszkańcom wsi.

Zestawienie wskazań respondentów w zakresie oczekiwanych działań w przyszłości, które poprawiłyby jakość życia w miejscu zamieszkania, zawiera tab. 4.

Tab. 4. Zestawienie oczekiwanych preferencji działań poprawiających jakość życia w miejscu zamieszkania

Czynnik sprzyjający (możliwe były 3 wskazania)	cena całej próby w procentach)	Status zawodowy		Mieszkańcy			Wiek			Aktywność społeczna	
		pracujący	uczący się	miasta pow. 50 tys.	miasta do 50 tys.	wsi	do 28 lat	28–40 lat	pow. 40 lat	tak	nie
Zwiększenie ilości parków i innych terenów zielonych	27,9	28,7	24,6	36,4	28,9	6,8	29,2	23,1	26,2	23,4	28,3
Modernizacja oświetlenia ulicznego, chodników, dróg	46,4	45,2	48,2	42,6	36,7	65,3	50,5	38,5	42,8	45,3	46,7
Rozwój sieci handlowej – centra i galerie	23,4	19,7	29,8	25,2	25,5	17,3	29,8	11,5	16,7	20,3	24,2
Budowa obiektów sportowych – baseny, boiska	55,5	56,9	55,3	62,2	55,5	42,7	54,2	65,4	42,8	59,4	54,5
Budowa nowych ciągów komunikacji drogowej	27,9	29,2	26,1	18,9	27,8	45,3	26,1	29,5	33,3	35,9	25,8
Rewitalizacja terenów i obiektów	14,3	16,5	9,6	14,0	22,2	5,3	10,6	15,4	28,6	18,8	13,1
Odnowienie domów i ich otoczenia	37,7	37,2	37,7	37,8	41,1	33,3	37,8	41,0	30,1	45,3	35,6
Budowa linii szybkiego i niekolizyjnego z drogami tramwaju	10,7	8,0	14,9	14,0	5,5	10,6	11,7	6,4	14,3	3,1	12,7
Wprowadzenie ograniczeń ruchu na lokalnych drogach	10,4	11,7	7,9	8,4	11,1	13,3	10,1	10,2	11,9	10,9	10,2
Inne	1,0	1,1	0,9	0,0	1,1	2,7	1,1	0,0	2,4	0,0	1,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Analiza zawartych w niej danych skłania do następujących spostrzeżeń:

- oczekiwanymi przez respondentów działaniami sprzyjającymi poprawie jakości życia są w kolejności ich ważności: budowa obiektów sportowych (wynika to zapewne częściowo z faktu, że wśród respondentów przeważali ludzie młodzi, do 28 lat), modernizacja oświetlenia ulicznego i chodników, odnowienie domów i blokowisk, zwiększenie ilości terenów zielonych, budowa nowych ciągów komunikacyjnych, rozwój sieci handlowej, rewitalizacja terenów i obiektów, budowa szybkiej linii tramwajowej, ograniczenie ruchu;
- nie obserwuje się istotnego zróżnicowania tych preferencji ze względu na wyróżnione kryteria;
- nieco odmienne są jedynie preferencje mieszkańców wsi, dla których najważniejsze jest oświetlenie wsi oraz modernizacja dróg i chodników;
- uwagę zwraca niska preferencja dla rewitalizacji terenów i obiektów (powojskowych, popegeerowskich, poprzemysłowych, kolejowych), których w badanym subregionie jest wiele, choć podkreślić należy, że preferencja ta rośnie wraz z wiekiem respondentów;
- niska jest też preferencja dla budowy niekolizyjnej linii tramwajowej, która mogłaby usprawnić komunikację osiedli i pobliskich wsi z centrami miast;
- hierarchia ważności czynników świadczy ogólnie o słabej identyfikacji respondentów z działaniami o charakterze strategicznego rozwoju miejscowości.

Wśród innych czynników wymieniono zwiększenie liczby miejsc pracy, a mieszkańcy wsi wskazali też na budowę kanalizacji i gazociągu oraz zwiększenie wykorzystania środków UE na budowę obiektów sportowych.

Lokalizacyjne czynniki stanowiące o odczuwalnej jakości życia tworzą warunki, w tym szczególnie czas i koszt dojazdu do pracy. Respondenci pytani byli o skrajnie niekorzystne, ale możliwe do zaakceptowania przez nich warunki stałego dojazdu do pracy, mając do wyboru jeden z pięciu podanych wariantów. Wyniki odpowiedzi nie były istotnie zróżnicowane w poszczególnych grupach respondentów i wydają się być pewnym zaskoczeniem dla badającego. Przedstawiają się one następująco:

- 69,5% – jest skłonnych zaakceptować jedynie 30–40 min. dojazdu w jedną stronę środkami komunikacji publicznej lub samochodem;
- 14,0% – może zaakceptować dojazd do jednej godziny w jedną stronę środkami komunikacji publicznej;

- 13,3% – zaakceptowałoby dojazd do jednej godziny w jedną stronę, niezależnie od kosztów dojazdu, np. samochodem;
- 2,6% – akceptuje dojazd do dwóch godzin w jedną stronę dowolnym środkiem transportu;
- 0,6% – akceptuje dłuższy dojazd niż dwie godziny w jedna stronę – w przypadku pracy zmianowej, np. przy 24-godzinnych dyżurach, co dawałoby nie więcej niż 10 wyjazdów w miesiącu.

Znaczny odsetek (prawie 70%) osób akceptujących jako skrajne warunki jedynie 30 lub 40-minutowy dojazd do pracy potwierdza peryferyjność próby badawczej i świadczyć może właśnie o ogólnej akceptacji dotychczasowych warunków wynikających z zamieszkania w małych miastach i na wsi.

Tytułem swoistego podsumowania ankiety respondenci pytani byli o zamiar dłuższego wyjazdu na okres powyżej pół roku lub wyprowadzenia się z miejsca dotychczasowego zamieszkania. Zestawienie i analiza odpowiedzi na to pytanie potwierdza ogólny stan satysfakcji z lokalizacyjnych uwarunkowań jakości życia respondentów i ich strategicznych decyzji życiowych. Zestawienie tych odpowiedzi zawiera tab. 5.

Tab. 5. Zamiar wyjazdu na dłużej lub wyprowadzenia się z miejsca dotychczasowego zamieszkania

Ogólna ocena (w procentach)	cena całej próby	Status zawodowy		Mieszkańcy			Wiek			Aktywność społeczna	
		pracujący	uczący się	miasta pow. 50 tys.	miasta do 50 tys.	wsi	do 28 lat	28–40 lat	pow. 40 lat	tak	nie
Nie zamierzam wyjeżdżać ani wyprowadzać się z miejsca zamieszkania	45,8	59,0	24,6	49,0	46,7	38,7	30,3	68,0	73,8	54,7	43,4
Biorę pod uwagę dłuższy wyjazd albo przeprowadzkę	42,5	33,5	57,9	41,9	44,4	41,3	53,7	26,9	21,4	42,2	42,6
Z całą pewnością wyprowadzę się	11,7	7,5	17,5	9,1	8,9	20,0	16,0	5,1	4,8	2,1	14,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Analiza wyników wskazuje na znaczną ogólną satysfakcję z lokalizacyjnych czynników warunkujących jakość życia. Tylko 11,7% ogólnej liczby respondentów deklaruje zdecydowany zamiar zmiany miejsca zamieszkania. Niewiele większy wskaźnik (16%) takich deklaracji dotyczy też osób młodych do 28. roku życia, a tylko co piąty mieszkaniec wsi deklaruje taki zamiar. Wysoki jest natomiast odsetek osób we wszystkich grupach (prawie połowa), które zdecydowanie nie zamierzają wyprowadzać się ani nawet wyjeżdżać na

dłuższy niż pół roku okres, np. w celach zarobkowych. Wskaźnik ten wyraźnie rośnie wraz z wiekiem respondentów i wraz z ich stabilizacją zawodową, co wydaje się być zrozumiałe.

Podsumowanie

Jakość życia, pomimo swej wieloznaczności i różnorodności podejścia do jej badania, jest ważnym wskaźnikiem w polityce i w strategiach rozwoju społecznego na poziomie lokalnym i regionalnym, a także narodowym i ponadnarodowym.

Odnosi się ona raczej do obiektywnego wymiaru czynników ją stymulujących. Ocenę jakości życia formułuje się za pomocą warunków zewnętrznych, czyli badania obiektywnej rzeczywistości osoby będącej źródłem bodźców i doświadczeń. Obiektywne kryteria nie dają jednak pełnego obrazu jakości życia. Na rzeczywistość człowieka należy spojrzeć z własnej perspektywy. Należy zapoznać się z jego subiektywnym odbiorem sytuacji, poczuciem dopasowania bądź niedopasowania pomiędzy własnymi potrzebami a zasobami tkwiącymi w otoczeniu.

Czynniki lokalizacyjne jakości życia należą właśnie do grupy czynników subiektywnych, co oznacza, że wskazują one raczej na poczucie jakości życia, na subiektywną ocenę spełnienia jakiejś normy wynikającej z doświadczeń i przeżyć osób poddanych próbie badawczej. Ta ocena kształtowana jest przez emocje i uczucia wywołane wykreowanym obrazem rzeczywistości, przekonaniami, hierarchią celów, a także interpretacją zdarzeń. Nie deprecjonuje to jednocześnie ocen czynników determinujących jakość życia za pomocą obiektywnych wskaźników społeczno-ekonomicznych.

Wyniki badania potwierdzają odrębność każdego mieszkańca, jego subiektywną, wręcz niepowtarzalną perspektywę interpretacji lokalizacyjnych czynników jakości życia, choć podkreślić należy, że w badanym subregionie nie zanotowano istotnych różnic w subiektywnym odbiorze czynników lokalizacyjnych poszczególnych wyodrębnionych grup społecznych, czyli pomiędzy osobami pracującymi a uczącymi się, pomiędzy mieszkańcami miasta powyżej 50 tys. mieszkańców, pozostałych miast i wsi, ani też pomiędzy osobami w różnym wieku.

Hierarchia ważności czynników preferowanych przez respondentów, a istotnych w ich ocenie dla stanu i poprawy lokalizacyjnych warunków jakości życia świadczy ogólnie o słabej identyfikacji respondentów z działaniami o charakterze strategicznego rozwoju miejscowości. Respondenci preferują czynniki o charakterze estetycznym i wizualnym, z elementami tzw. konsumpcyjnych czynników środowiskowych, jak parki i boiska.

Ułatwia to prowadzenie kampanii wyborczej kandydatom do władz lokalnych, którzy mogą oprzeć swoje programy na populistycznych hasłach. Wysoko notowana pozycja estetyki miasta lub wsi jest negatywnym sygnałem dla elit politycznych, które w trosce o głosy wyborców mogą w sposób uproszczony czy nawet populistyczny traktować problemy działań strategicznego rozwoju przestrzeni terytorialnej.

Brak dogodnych połączeń komunikacyjnych, w szczególności u mieszkańców wsi, jest czynnikiem istotnie obniżającym poczucie ich zadowolenia z jakości życia, co z punktu widzenia założeń strategicznego rozwoju powinno uwrażliwić władze publiczne na ten problem. Założenie policentrycznego rozwoju gospodarczego i koncentracja produkcji w większych ośrodkach miejskich wymusza bowiem tworzenie systemu dogodnej komunikacji obszarów peryferyjnych z centrami rozwoju. Władze lokalne powinny więc ułatwiać geograficzną koncentrację produkcji, ale z drugiej strony muszą zapewnić bardziej powszechny dostęp do takich podstawowych usług, jak: szkolnictwo, kanalizacja i infrastruktura drogowa itp., aby mieszkańcy mogli korzystać z efektów rozwoju gospodarczego w postaci zwiększonych dochodów osobistych i aby zechcieli mieszkać w określonych, uznawanych przez nich za korzystne lokalnych warunkach społecznych i środowiskowych.

Wyniki badania potwierdzają też tezę, że społeczeństwo polskie jest ogólnie zadowolone z jakości życia, w tym również z lokalizacyjnych czynników kształtujących tę jakość, wykazuje słabe skłonności migracyjne, wysoko ceni sobie stosunki rodzinne i ustabilizowane grono przyjaciół, przy założeniu, że ma dostęp do podstawowych usług publicznych (podstawowa ochrona zdrowia, sklep, kościół itp.), nawet za cenę braku samodzielnego mieszkania i przy mniejszej trosce o jakość usług społecznych.

Analiza wyników badań może prowadzić do wniosku, że społeczeństwo lokalne, wybierając swoje władze, przerzuca na nie odpowiedzialność za stwarzanie strategicznych perspektyw sprzyjających poprawie jakości życia, jak rozwój publicznej infrastruktury technicznej stanowiącej logistyczne wsparcie inwestorów tworzących nowe miejsca pracy czy budowanie sieci współpracy na rzecz rozwoju lokalnego kapitału społecznego.

Bibliografia

1. Czapiński J., (2004), *Psychologia pozytywna. Nauka szczęściu, zdrowiu, sile i cnotach człowieka*, PWN, Warszawa.
2. Czapiński J., Panek T. (red.), (2009), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Instytut Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego, Rada Monitoringu Społecznego przy Wyższej Szkole Psychologii i Zarządzania w Warszawie.
3. Czarnota-Bojarska J., (2004), *Trzy podejścia do problemu dopasowania człowiek – organizacja*, „Psychologia. Edukacja i Społeczeństwo" nr 1 (1), Uniwersytet Warszawski.
4. Dyrda M.J., (2009), *Pedagogika społeczna. O aspiracjach, jakości i sensie życia*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa.
5. Grewiński M., (2009), *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie.
6. Rostowska T., (2009), *Małżeństwo, rodzina, praca a jakość życia*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków.
7. Sztumski W., (2008), *Quo ruis, homo? Środowisko życia, czas, ludzie*, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice.
8. Toffler A., (2006), *Trzecia fala*, tłum. E. Woydyłło, M. Kłobukowski, Wydawnictwo Kurpisz, Poznań.
9. Wasilewski L., (1998), *Podstawy zarządzania jakością*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
10. Warunki *życiowe społeczeństwa polskiego. Problemy i strategie. Raport z badań*, (2008), CBOS, Warszawa.

Literatura elektroniczna

1. Aleksińska A., *Pojęcie jakości życia*, www.psychologia.net.pl/artykul.php?level=231, dostęp: 29.12.2009.
2. Czapiński J., Panek T. (red.), (2003), *Diagnoza społeczna 2003. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Instytut Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego, Rada Monitoringu Społecznego przy Wyższej Szkole Psychologii i Zarządzania w Warszawie, Warszawa, Archiwum Danych Społecznych, www.ads.org.pl/opis-szczeg.php?id=11, dostęp: 12.08.2010.
3. *Polski Serwis Naukowy*, hasło „jakość", www.naukowy.pl/encyklopedia/Jakość,vstrona_3, dostęp: 10.05.2010.
4. *Polski Serwis Naukowy*, hasło „jakość życia", www.naukowy.pl/encyklopedia/Wskaźnik_Jakości_Życia, dostęp: 10.05.2010.

Streszczenie

Celem artykułu jest oparta na opiniach, odczuciach i zachowaniach ludzi ocena lokalizacyjnych warunków życia mieszkańców w badanym subregionie w kontekście ich oczekiwań wobec strategii rozwoju lokalnego. Wynik badania daje diagnozę stanu satysfakcji z miejsca zamieszkania i identyfikuje czynniki tej satysfakcji.
Słowa kluczowe: miejsce zamieszkania, czynniki osadnicze, zadowolenie, rozwój lokalny

Localization conditions of the residents life quality in the Elblag and the Zulawy area, in the context of expectations towards local development strategy

Summary

The aim of the article is the estimation of the localization conditions of the resident's life quality in the area of the investigation, based on the opinions, feelings and the behaviors, in the context of expectations towards local development strategy. The result of the research gives the diagnosis of the satisfaction level of the habitual residence and identifies the factors of this satisfaction.
Keywords: habitual residence, settler factor, satisfaction, local development

Rozwój przedsiębiorczości jako czynnik poprawy jakości życia na poziomie lokalnym

Antoni Kożuch*

Wprowadzenie

Rozwój gospodarczy jest głównym dążeniem ekonomicznym społeczeństw. Pod tym pojęciem rozumie się procesy wpływające na ogólny wzrost ich zamożności i jakościową poprawę jakości życia. Jest to więc termin, który obejmuje nie tylko wzrost gospodarczy w znaczeniu ilościowej ekspansji produkcji mierzonej produktem krajowym brutto, lecz także zachodzące w gospodarce zmiany strukturalne i instytucjonalne wynikające z postępu technicznego i organizacyjnego, jak również dostosowania rozwiązań ustrojowych do zmieniających się warunków społecznych i ekonomicznych. Rozwój gospodarki rynkowej spowodował, że odpowiedzialność za rozwój lokalny, pobudzanie i kształtowanie rozwoju gospodarczego służącego poprawie warunków życia lokalnej społeczności spada na władze lokalne i regionalne. W aktualnych uwarunkowaniach prawnych najważniejsze zadania z zakresu rozwoju lokalnego przypadają gminie, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego coraz intensywniej uczestniczą w świadomym kształtowaniu warunków rozwoju gospodarczego przestrzeni lokalnej i regionalnej. Wykorzystują do tego cały szereg instrumentów i metod postępowania służących głównie pobudzaniu przedsiębiorczości. Podejście takie zakłada, że głównym czynnikiem rozwoju lokalnego i regionalnego jest mobilizowanie endogenicznego potencjału rozwoju w regionach. Stąd powstawanie i rozwój małych firm jest skuteczną formą aktywizacji zasobów lokalnych i zapewnienia ich efektywnego wykorzystania. Małe i średnie przedsiębiorstwa są w stanie zagospodarować lokalne zasoby, głównie zasoby pracy, wpływając tym samym na poprawę jakości życia ludności.

Celem opracowania jest próba określenia roli przedsiębiorczości w rozwoju lokalnym i znaczenia małych i średnich przedsiębiorstw w poprawie jakości życia. Przedsiębiorczość stanowi podstawowy stymulator rozwoju w skali lokalnej i stąd dynamizowanie procesów

* Prof. zw. dr hab. Antoni Kożuch Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach

rozwojowych winno uwzględniać działania na rzecz kształtowania warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości, jako czynnika poprawy jakości życia na poziomie lokalnym.

Rola przedsiębiorczości w rozwoju lokalnym

Rozwój lokalny, jako charakterystyczna kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego, jest rozumiany i definiowany w rozmaity sposób. Treść tego pojęcia mieści się z jednej strony w granicach wyznaczonych przez pojmowanie rozwoju lokalnego jako procesu autonomicznego, będącego przedmiotem suwerennych decyzji podejmowanych przez władze samorządowe, z drugiej zaś – przez traktowanie tego rozwoju jako kompleksowego kształtowania optymalnych warunków życia lokalnej społeczności, doskonalenia organizacji, struktury i funkcjonowania gminy poprzez jak najlepsze wykorzystanie lokalnych zasobów: pracy, mienia komunalnego, przestrzeni, środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego i zasobów finansowych.

Rozwój lokalny oznacza zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnych, władzy lokalnej oraz innych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla rozwoju gospodarki lokalnej i przedsiębiorczości oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego [Brol, 1998, s. 9–10]. Pobudzanie aktywności gospodarczej dotyczy m.in. rozbudowy infrastruktury społecznej i technicznej, promocji lokalnych walorów przyrodniczych, możliwości rozwoju poszukiwanych przez rynek dóbr i dopływu kapitału finansowego.

Demokratyczne społeczeństwo opiera rozwój i dobrobyt na trzech filarach (sektorach): gospodarce wolnorynkowej opartej na przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych, demokratycznie wybranej władzy publicznej z jej instytucjami oraz na dobrowolnych instytucjach obywatelskich, głównie organizacjach pozarządowych [Wejcman, 1997, s. 9]. Harmonijny rozwój lokalny winien się opierać na współpracy wszystkich sektorów: przedsiębiorców, którzy są głównymi podatnikami w gminie i podmiotami tworzącymi miejsca pracy, samorządu, rozumianego jako władza lokalna, dysponent środków finansowych, organ stanowiący miejscowe prawo i określający kierunki rozwoju, oraz organizacji pozarządowych i nieformalnych grup mieszkańców, które bardzo często są inicjatorami i realizatorami działań na rzecz rozwoju gminy, a tym samym poprawy jakości życia na danym obszarze.

Wyróżnia się pięć podstawowych bogactw mających znaczenie dla dobrobytu społeczności lokalnej oraz rozwoju lokalnej gospodarki. Są to: zasoby naturalne (lasy, minerały, zasoby wodne, struktura gleb), kapitał fizyczny (infrastruktura lokalna: mosty, drogi, energia, komunikacja, transport), kapitał finansowy (oszczędności, dostępność kredytów, renty i emerytury, opieka społeczna), kapitał ludzki (wykształcenie i status poszczególnych członków społeczności), kapitał społeczny (spójna społeczność, więzi międzyludzkie) [Pretty, 1999].

Na obecnym etapie decydujący dla rozwoju lokalnego jest kapitał społeczny znajdujący wyraz w międzyludzkich więziach oraz spójności lokalnej społeczności. Od tego, jak mieszkańcy będą sobie wzajemnie pomagać, jak będą współpracować oraz działać w różnego rodzaju związkach i organizacjach społecznych zależy bowiem standard życia i dobrobyt. Decentralizacja i rozwój oddolny nie wykluczają wspomagania ze strony państwa, które poza uregulowaniami prawnymi winno uruchamiać instrumenty niezbędne do mobilizowania lokalnych społeczności.

W procesie rozwoju społeczno-gospodarczego istotną rolę odgrywa przedsiębiorczość, której przypisuje się wiele funkcji stymulujących gospodarkę (m.in. ograniczenie bezrobocia) i w rezultacie wpływających na poprawę jakości życia społeczności lokalnej. Przedsiębiorczość rozumiana jako tworzenie nowych podmiotów i nowych miejsc pracy stanowi ważny instrument rozwoju gospodarki lokalnej. Podstawowym zagadnieniem przedsiębiorczości jest poszukiwanie, wykorzystywanie szans oraz tworzenie nowych rozwiązań innowacyjnych. Przedsiębiorczość to przede wszystkim innowacyjność, wdrażanie nowych technologii, forma organizacji produkcji i sprzedaży [Schumpeter, 1960, s. 104]. Przedsiębiorczość jako kategoria ekonomiczna w literaturze przedmiotu definiowana jest w różnych aspektach, możne być rozpatrywana jako postawa lub jako proces. Istota przedsiębiorczości sprowadza się do procesu organizowania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz podejmowanego wraz z nią ryzyka, a przedsiębiorca to osoba podejmująca działania przedsiębiorcze [Griffin, 1997, s. 730–731]. Przedsiębiorczość jako proces oznacza tworzenie i rozwój podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, obejmujący takie składniki, jak: rozpoznanie szans i możliwości działania na rynku, opracowanie planu działalności, zgromadzenie niezbędnych zasobów, założenie przedsiębiorstwa i prowadzenie go przez kolejne fazy rozwoju (zarządzanie przedsiębiorstwem) [Targalski, 2003, s. 8].

Znaczenie przedsiębiorczości należy rozpatrywać z punktu widzenia zakresu i stopnia realizacji zarówno funkcji ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych. W zakresie przedsiębiorczości realizowane są następujące funkcje ekonomiczne: produkcyjno-usługowa

(produkcja, działalność budowlana, usługi produkcyjne, transportowe, rzemieślnicze, przetwórstwo), handlowa (handel hurtowy i detaliczny), infrastrukturalna (budowa obiektów infrastruktury: oświatowych, sportowych, melioracyjnych, dróg, kanalizacji itd.). Natomiast wśród funkcji pozaekonomicznych można wskazać m.in.: funkcję szkoleniową, wdrażanie postępu technicznego, organizacyjnego i ekonomicznego, ochronę środowiska naturalnego oraz funkcję informacyjną, polegającą na przekazywaniu informacji rynkowych o koniunkturze na rynkach zbytu, pożądanej strukturze i wielkości produkcji oraz o poziomie cen. Dzięki przedsiębiorczości możliwe jest wykorzystanie istniejącego potencjału w procesie formułowania oraz realizacji programów rozwoju lokalnego, przedsiębiorcze działanie polega bowiem na zaspokajaniu materialnych i pozamaterialnych potrzeb miejscowej społeczności. Przedsiębiorcy są podmiotami i równocześnie częścią składową lokalnej społeczności i jej gospodarki. Z drugiej zaś strony rola przedsiębiorców polegać winna na aktywnym udziale w kształtowaniu tej społeczności oraz oddziaływaniu na lokalne rynki (towarów, usług, kapitału i pracy).

Przez przedsiębiorczość należy rozumieć dążenie do działania, poszukiwanie nowych obszarów działań, wprowadzanie zmian w dotychczasowej działalności, wykorzystywane pojawiających się szans, a także aktywność w poszukiwaniu źródeł dochodu. Przedsiębiorczość często wiąże się z działalnością małych i średnich przedsiębiorstw, bowiem powstawanie i rozwój małych firm jest najskuteczniejszą formą aktywizacji lokalnych zasobów i efektywnego ich wykorzystania w działalności gospodarczej.

Rozwój lokalny wymaga odpowiednich środków finansowych niezbędnych dla realizacji określonych zadań. Rośnie rola instytucji i organizacji oraz rola samorządu lokalnego, który winien tworzyć odpowiedni klimat dla różnych inwestorów.

Omawiając rolę przedsiębiorczości w rozwoju lokalnym, należy wskazać na zadania polegające na:

- rozwoju infrastruktury,
- wywieraniu wpływu na mieszkańców korzystających z usług przedsiębiorców – istniejące formy samorządu mogą ten proces pogłębiać i utrwalać,
- tworzeniu miejsc pracy dla mieszkańców, a jednocześnie pozytywnym wpływie przedsiębiorców na społeczność lokalną

Działania samorządu na rzecz rozwoju przedsiębiorczości

Zakres działalności i zadania gmin określiła ustawa o samorządzie gminnym (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591

z późn. zm.). Gminy stały się podmiotem władzy, administracji i gospodarki lokalnej oraz uzyskały osobowość prawną i samodzielność. Nałożono na nie zadania związane z tworzeniem odpowiednich warunków dla życia i pracy społeczności lokalnej oraz z zaspokojeniem potrzeb socjalnych lokalnych społeczności. Są to głównie zadania dotyczące rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru. Możliwości rozwiązywania tych problemów uwarunkowane są katalogiem zadań określonych w cytowanej ustawie. Do gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Poprawa jakości życia mieszkańców jest celem, który łączy się zarówno z podstawowymi kierunkami rozwoju ekonomicznego i społecznego tych obszarów, jak i z dobrymi warunkami życia miejscowej społeczności. Zgodnie z założeniami rozwoju lokalnego procesy rozwojowe winny być ukierunkowane na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Jest to jedna z dróg łagodzenia skutków bezrobocia, a także wspierania rozwoju określonych obszarów i poprawy jakości życia miejscowej społeczności. Podstawowym zadaniem jest poszukiwanie sposobów takiej aktywizacji mieszkańców, aby pomogli oni w wykorzystywaniu walorów przyrodniczych regionu i przekształceniu ich w dobra czy usługi. Rozwój drobnej wytwórczości zabezpiecza potrzeby miejscowej ludności, tworzy mikrorynek usług i produkcji, a tym samym tworzy miejsca pracy.

Rozwój gospodarki rynkowej i decentralizacja sektora finansów publicznych spowodowały, że znaczna część odpowiedzialności za pobudzanie i kształtowanie rozwoju lokalnego powierzona została władzom lokalnym i regionalnym. Ze względu na to, że podstawową jednostką samorządu jest gmina, zadania w zakresie rozwoju lokalnego są domeną jej działalności.

Samorząd lokalny jest odpowiedzialny za całokształt spraw związanych z bieżącymi i przyszłymi potrzebami społeczności lokalnej, m.in. z przewidywaniem kierunków rozwoju lokalnego, tendencji i barier rozwoju oraz budowaniem systemu współpracy. Lokalny rozwój gospodarczy winien być stymulowany przez samorząd terytorialny, gdyż może on zaspokajać istotne lokalne potrzeby poprzez tworzenie miejsc pracy, a tym samym wpływać na zmniejszanie środków przeznaczanych na pomoc społeczną z budżetu gminy, powiększanie bazy podatkowej w wyniku kreowania rozwoju przedsiębiorczości czy przyciąganie inwestorów.

Rozwój lokalny jest wynikiem wzajemnie uzupełniających się na danym terenie działalności różnych podmiotów władzy publicznej, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw i obywateli. Działania te powinny w rezultacie przyczyniać się do wzrostu

gospodarczego, cywilizacyjnego i kulturowego. Celem rozwoju lokalnego jest zaspokajanie potrzeb miejscowej ludności. Ponieważ oczekiwania ludności nieustannie się zwiększają, wzrost gospodarczy, cywilizacyjny i kulturowy osiągany dzięki rozwojowi lokalnemu powinien prowadzić do podnoszenia zamożności i poprawy warunków i jakości życia mieszkańców.

Rozwój lokalny obejmuje następujące elementy:

- rozwój kultury, zachowanie i pielęgnowanie tradycji, obyczajów, zachowań,
- rozwój środowiska naturalnego, ochronę istniejącego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego,
- dbałość o zmiany w mentalności i świadomości społeczeństwa, wzrost wiedzy, umiejętności i kwalifikacji mieszkańców,
- zmiany w zasobności mieszkańców, wzrost dochodów, zmianę warunków ekonomicznych umożliwiającą zrealizowanie indywidualnych aspiracji członków społeczności lokalnej [Okraszewska, Brzeziński, Kwiatkowski, 2002, s. 16].
- Jednym z czynników służących poprawie jakości życia jest tworzenie odpowiednich warunków do tworzenia i utrzymywania miejsc pracy. Służyć temu mają następujące zadania, będące równocześnie zadaniami gminy:
- wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, powstających i działających firm,
- przyciąganie nowych inwestorów,
- podnoszenie kwalifikacji miejscowej ludności stanowiącej zasoby pracy,
- rewitalizacja środowiska naturalnego, społecznego, kulturowego i gospodarczego,
- stwarzanie warunków do stałych kontaktów między sektorem publicznym, społecznym i prywatnym.

Rozwój lokalny i przedsiębiorczość to pojęcia, na które składa się wiele elementów. Jednym z nich jest właściwe postępowanie władz lokalnych, które w ramach obowiązujących przepisów mogą uprościć zasady i stworzyć przyjazny klimat dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, inicjatyw o charakterze gospodarczym i społecznym czy też nowych inwestycji. Zakres instrumentów wykorzystywanych przez samorząd lokalny do stymulowania rozwoju lokalnego jest relatywnie szeroki, przy czym większość z nich ma charakter pośredni (tab. 1). Ze względu na formę i zakres przedmiotowy tych instrumentów można wyróżnić następujące ich grupy: prawno-administracyjne, instytucjonalno-organizacyjne, ekonomiczno-finansowe, planistyczne oraz infrastrukturalne.

Podejmując działania na rzecz rozwoju gospodarczego, samorządy realizują określone cele. Mają one swoje uzasadnienie w strategiach rozwoju. Wszystkie badane gminy posiadają

strategie rozwoju, co było warunkiem uzyskania środków strukturalnych UE. Opracowanie strategii ułatwia ponadto zarządzanie finansami gminy.

Tab. 1. Instrumenty wsparcia przedsiębiorczości na obszarach wiejskich

Instrumenty wsparcia MŚP	
Dochodowe	**Wydatkowe**
a) ulgi i preferencje dotyczące podatków lokalnych, a przede wszystkim: ➢ preferencyjne określenie stawek podatkowych, ➢ całkowite lub częściowe zwolnienia przedmiotowe, ➢ podmiotowe – indywidualne ulgi uznaniowe, ➢ odroczenie lub rozłożenie na raty, ➢ podmiotowe przeniesienie własności na rzecz gminy w zamian za należności podatkowe, b) preferencje przy określaniu opłat odprowadzanych przez przedsiębiorców do budżetu gminnego: ➢ adiacenckich: ➢ za użytkowanie wieczyste, ➢ czynszowych z tytułu najmu i dzierżawy, ➢ pobieranych na mocy przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, ➢ z tytułu rejestracji działalności gospodarczej	a) inwestycje infrastrukturalne podnoszące atrakcyjność gminy, b) wsparcie działalności funkcjonujących na terenie gmin instytucji wspierania biznesu, np. agencji rozwoju inkubatora przedsiębiorczości, wsparcie funduszy poręczeniowo-kredytowych, c) instrumenty informacyjno-promocyjne zachęcające do lokowania inwestycji w gminie (broszury, foldery, centra obsługi inwestora)

Źródło: [Dziemianowicz, Mackiewicz, Malinowska, Misiąg, Tomalak, 2001, s. 8].

Podstawą zaspokojenia oczekiwań i potrzeb jest zrównoważony rozwój, dla którego warunki powinien stwarzać samorząd terytorialny. Zgodnie z art. 7 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Decydujące znaczenie ma polityka gospodarcza państwa, niemniej jednak nie bez znaczenia jest wspieranie tego rozwoju na swoim terenie przez samorząd terytorialny. Zakres instrumentów wykorzystywanych przez samorząd lokalny dla stymulowania rozwoju lokalnego jest relatywnie szeroki, przy czym większość z nich ma charakter pośredni. Ze względu na formę i zakres przedmiotowy stosowanych przez samorządy instrumentów na rzecz kreowania rozwoju gospodarczego można wyróżnić następujące ich grupy: prawno-administracyjne, instytucjonalno-organizacyjne, ekonomiczno-finansowe, planistyczne oraz infrastrukturalne [Wojciechowski, 2003, s. 194–195].

Najszerszą kategorią są instrumenty o charakterze ekonomiczno-finansowym, które mają na celu wywołanie określonych reakcji podmiotów gospodarczych. Są to przede wszystkim instrumenty związane z polityką budżetową. Determinują politykę samorządów w zakresie kształtowania budżetów lokalnych, tj. ustalania poziomu i źródeł dochodów (instrumenty finansowe dochodowe) oraz podejmowanych wydatków, w tym inwestycyjnych (instrumenty finansowe wydatkowe). Przeważa tutaj pogląd, że wykorzystanie budżetu w zarządzaniu rozwojem lokalnym jest łatwiejsze po stronie wydatków niż dochodów. Wynika

to stąd, że dochody jednostek samorządu terytorialnego są zazwyczaj regulowane przez decyzje władz centralnych, natomiast w obrębie wydatków zakres swobody jest znacznie większy. Ważne miejsce w wydatkach budżetowych gmin zajmują wydatki inwestycyjne, które napędzają rozwój, przyczyniają się do poprawy atrakcyjności inwestycyjnej danej jednostki samorządu terytorialnego. Efektem tych działań jest poprawa warunków pracy i życia ludności.

Niedoceniane są przedsięwzięcia publiczno-prywatne, w ramach których podmioty publiczne, współdziałając z podmiotami prywatnymi, mogą realizować inwestycje w sferze użyteczności publicznej. Forma ta w przyszłości powinna nabierać większego znaczenia.

W rękach władz samorządowych pozostają również instrumenty finansowe, które wpływają na warunki gospodarowania i rozwój przedsiębiorczości. W grupie instrumentów finansowych dochodowych wyróżnia się wszelkiego rodzaju zwolnienia i ulgi podatkowe, odroczenia, umorzenia, rozłożenie na raty lub zaniechanie poboru podatków i opłat stanowiących dochody własne jednostek samorządu terytorialnego. Innymi instrumentami w tej grupie są także: przyjęte przez samorządy stawki za korzystanie przez przedsiębiorców z majątku komunalnego oraz ceny usług świadczonych przez jednostki organizacyjne samorządów terytorialnych. Utrzymanie miejsc pracy, przyciąganie inwestorów, wzrost zatrudnienia i dochodów podmiotów gospodarczych to równocześnie wzrost dochodów budżetowych. W rachunku kosztów i korzyści nie bez znaczenia może się okazać spadek wydatków na pomoc społeczną. Sprzyja to w rezultacie poprawie jakości życia ludności.

Wykorzystanie instrumentów ekonomiczno-finansowych zależy w dużym stopniu od poziomu wyposażenia w infrastrukturę techniczną, ekonomiczną i społeczną. Stąd też relatywnie często stosowane są instrumenty planistyczne i infrastrukturalne. Planowanie rozwoju jest podstawowym zadaniem każdej władzy. Instrumenty planistyczne są to dokumenty, które kształtują strukturę przestrzenną i gospodarczą gminy: strategie rozwoju gminy, plany rozwoju lokalnego i lokalne plany rewitalizacji. Zaletą tych planów jest wyznaczanie celów strategicznych i sposobów ich realizacji w okresach wieloletnich. Szczególne znaczenie mają plany rozwoju lokalnego, które umożliwiają uzyskanie środków z funduszy pomocowych.

Instrumenty infrastrukturalne dotyczą utrzymania i rozbudowy infrastruktury technicznej (zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną, transport zbiorowy) oraz infrastruktury społecznej (oświata, kultura, ochrona zdrowia). Podstawowym zadaniem władz lokalnych w tej grupie instrumentów jest przygotowanie terenów pod te inwestycje. Uzbrojenie tych terenów może przyciągać kolejnych inwestorów,

a jednocześnie zapewni pracę lokalnym jednostkom. Celem prowadzonej polityki inwestycyjnej powinno być wywołanie efektu kuli śnieżnej, który zapewni rozwój działalności gospodarczej na danym terenie i dzięki temu umożliwi w przyszłości odzyskanie nakładów w postaci zwiększonych wpływów budżetowych.

Odpowiedni stan infrastruktury umożliwia wypracowanie przewagi konkurencyjnej w skali lokalnej. Przedsięwzięcia gospodarcze chętniej lokalizowane są na obszarach dobrze wyposażonych w infrastrukturę, dzięki czemu niwelowane są skutki oddalenia od rynków zbytu i zaopatrzenia. Polityka inwestycyjna gmin jest ograniczona zasobami finansowymi. Z uwagi na opóźnienia w rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich niezbędne jest wsparcie zewnętrzne w celu przyspieszenia tego rozwoju. Szczególne znaczenie ma obecnie kapitał zewnętrzny udostępniony w ramach funduszy strukturalnych. Coraz częściej dużego znaczenia dla poprawy poziomu życia nabiera atrakcyjność zamieszkania, warunki przyrodnicze, stan środowiska naturalnego, dostęp do terenów rekreacyjnych, wyposażenie w infrastrukturę społeczną.

Instrumenty prawno-organizacyjne obejmują akty prawa lokalnego, tj. podejmowane uchwały i wydawane decyzje administracyjne dotyczące głównie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, norm sanitarnych, gospodarki gruntami, w tym głównie przekształcenia gruntów rolnych. Akty te służą aktywnemu kształtowaniu warunków gospodarowania i decydują o konkurencyjności danego terenu.

Pod pojęciem instrumentów organizacyjnych należy rozumieć wszelkie procedury i działania podejmowane przez samorządy z zakresu obsługi przedsiębiorców, w tym m.in.: tworzenie w strukturach organizacyjnych urzędów administracji samorządowej komórek odpowiedzialnych za profesjonalną, kompleksową obsługę przedsiębiorców, organizację punktów doradztwa, szkoleń, tworzenie izb gospodarczych i lokalnych agencji rozwojowych.

Rozwój lokalny wymaga odpowiedniego połączenia kapitału ludzkiego, zasobów materialnych i niematerialnych, w związku z tym nie można ograniczać się tylko do jednej grupy instrumentów. Z uwagi na relatywnie duże zróżnicowanie obszarów wiejskich władze lokalne muszą wybrać własny zestaw narzędzi stymulowania rozwoju w gminie, przy czym winny uwzględniać politykę władz centralnych i regionalnych w tym zakresie. Większość instrumentów oddziaływania znajduje się w rękach władz centralnych i regionalnych, co utrudnia skuteczną realizację polityki lokalnego rozwoju obszarów wiejskich.

Podejmując działania na rzecz rozwoju gospodarczego, samorządy realizują określone cele. Mają one swoje uzasadnienie w strategiach rozwoju. Wszystkie badane gminy posiadają

strategie rozwoju, ponieważ były one konieczne do uzyskania środków strukturalnych UE. Opracowanie strategii ułatwia ponadto zarządzanie finansami gminy.

Przedsiębiorczość terytorialnie jest zróżnicowana pod względem liczby i form podmiotów gospodarczych. Są to głównie podmioty małe i średnie, oparte na sile roboczej właścicieli i ich rodzin. Istnienie tych podmiotów na określonym obszarze daje podstawy do rozwoju współpracy między użytkownikami przestrzeni i wynikających z niej korzyści.

Proces rozwoju przedsiębiorczości w dużym stopniu uzależniony jest od wspierania przez państwo i władze samorządowe. Państwowe instrumenty wsparcia obejmują: politykę prywatyzacyjną, politykę celną i podatkową, politykę rynku pracy, tworzenie stref ekonomicznych, politykę pieniężną, powoływanie wyspecjalizowanych struktur rządowych oraz programy rządowe skierowane do sektora MSP. Oprócz wymienionych instrumentów działań państwa duże znaczenie mają działania samorządów lokalnych. Wspieranie przedsiębiorczości przez władze samorządowe obejmuje następujące grupy działań:

1) realizację obowiązków ustawowych dotyczących świadczenia usług publicznych przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego;
2) stosowanie odpowiedniej polityki wobec małych i średnich przedsiębiorstw działających na danym terenie.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że poprawa jakości życia wymaga odpowiedniego połączenia kapitału ludzkiego, zasobów materialnych i niematerialnych, w związku z tym nie można ograniczać się tylko do jednej grupy instrumentów. Z uwagi na relatywnie duże terytorialne zróżnicowanie poziomu życia władze lokalne muszą wybrać własny zestaw narzędzi stymulowania rozwoju w gminie, przy czym winny uwzględniać politykę władz centralnych i regionalnych w tym zakresie. Większość instrumentów oddziaływania znajduje się w rękach władz centralnych i regionalnych, co utrudnia skuteczną realizację polityki lokalnego rozwoju obszarów wiejskich.

Innym działaniem kreującym rozwój podmiotów gospodarczych jest przyjazna polityka podatkowa, obejmująca m.in. system ulg i zwolnień podatkowych w sytuacji zakładania nowego przedsięwzięcia związanego z tworzeniem nowych miejsc pracy. Kolejnymi czynnikami służącymi rozwojowi przedsiębiorczości są: podnoszenie kwalifikacji pracowników urzędu oraz działania służące zmianie mentalności miejscowej ludności. Stopień przygotowania kadry ma istotne znaczenie dla kreowania rozwoju gmin, upowszechniania szeroko rozumianej przedsiębiorczości, co w rezultacie skutkuje poprawą jakości życia.

Doświadczenia praktyki wskazują, że mikroprzedsiębiorcy oczekują od władz lokalnych oraz instytucji otoczenia biznesu realizacji wielu działań, które mogą wpłynąć na rozwój przedsiębiorczości. Szczególny nacisk kładą na działania władz lokalnych związane ze stosowaniem ulg i zwolnień w podatkach, wsparciem finansowym działalności oraz rozbudową infrastruktury. Natomiast od instytucji otoczenia biznesu oczekują doradztwa prawno-finansowego. Przedsiębiorcy wymagają zatem od władz samorządowych i instytucji otoczenia agrobiznesu przede wszystkim działań polegających na stosowaniu instrumentów finansowych oraz szkoleń i doradztwa.

Dotychczasowe rozważania pozwalają sformułować wniosek, że samorząd gminny może odgrywać większą rolę w kreowaniu działań zmierzających do poprawy jakości życia. Dzięki posiadanym kompetencjom i motywacjom może on prawidłowo kojarzyć zadania rozwoju lokalnego z potrzebami miejscowej ludności oraz z zasobami gminy. Ponadto władze gminne mogą ukierunkować działania podmiotów gospodarczych tak, aby przyczyniały się do rozwiązywania najważniejszych problemów ekonomicznych i społecznych gminy.

W obecnych warunkach trudno mówić o prowadzeniu aktywnej polityki poprawy jakości życia. Przy ograniczonych środkach finansowych gminy decydują się na realizację niektórych projektów. Podejmowanie działań w zakresie twardych instrumentów wsparcia dotyczących infrastruktury jest bardziej widoczne i biorąc pod uwagę kadencyjność władz samorządowych – atrakcyjniejsze. Natomiast działania miękkie, które pobudziłyby oddolne inicjatywy, są realizowane relatywnie rzadziej. W tych warunkach udostępnienie samorządom środków z funduszy strukturalnych wskazuje na preferowane kierunki rozwoju gmin.

Państwowe instrumenty wsparcia obejmują: politykę prywatyzacyjną, politykę celną i podatkową, politykę rynku pracy, tworzenie stref ekonomicznych, politykę pieniężną, powoływanie wyspecjalizowanych struktur rządowych oraz programy rządowe skierowane do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Oprócz wymienionych instrumentów działań państwa duże znaczenie mają poczynania samorządów lokalnych.

Rozwój lokalny wymaga odpowiedniego połączenia kapitału ludzkiego, zasobów materialnych i niematerialnych, w związku z tym nie można ograniczać się tylko do jednej grupy instrumentów. Z uwagi na relatywnie duże zróżnicowanie jakości życia władze lokalne muszą wybrać własny zestaw narzędzi stymulowania rozwoju w gminie, przy czym winny uwzględniać politykę władz centralnych i regionalnych w tym zakresie.

Małe i średnie przedsiębiorstwa – wkład w gospodarkę

Przedsiębiorczość może wywierać na jakość życia wpływ bezpośredni, m.in. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost wpływów do budżetu z tytułu podatków czy wzrost inwestycji. Może wpływać na tę jakość pośrednio, np. poprzez rozwiązywanie problemów zatrudnienia przyczynia się do rozwiązywania innych problemów, przeciwdziałania patologiom, ma także znaczenie w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego; przedsiębiorstwa wnoszą na wieś postęp, podnoszą poziom wiedzy itp. Przedsiębiorczość daje również tzw. efekt mnożnikowy, co oznacza, że rozwój przedsiębiorczości generuje inne korzystne zdarzenia (np. napływ inwestycji, który z kolei powoduje wzrost zaangażowania lokalnych zasobów), oddziałuje też na zmianę postaw obywateli – mieszkańcy, stając się przedsiębiorcami, uczą się aktywności i samodzielnego rozwiązywania problemów.

Władze samorządowe, tworząc warunki dla wzrostu aktywności działalności gospodarczej, pobudzają rozwój przedsiębiorczości. Decydujący wpływ na ożywienie i rozwój gospodarki wywierają małe i średnie przedsiębiorstwa, które tworząc miejsca pracy, wpływają na obniżenie bezrobocia i aktywizację społeczno-gospodarczą regionu, a tym samym jakość życia społeczności lokalnej.

MSP, które weszły obecnie w fazę poakcesyjną (od 2004 r.), odznaczającą się dalszą stabilizacją dynamiki liczebności oraz wzrostem udziału w gospodarce, odgrywają rolę siły napędowej gospodarki [Piasecki, 2002, s. 337–356]. Mimo niewielkiego zasięgu działania i małego wpływu na otoczenie ich liczba nadaje temu sektorowi duże znaczenie w kształtowaniu gospodarki. Sektor MSP to głównie podmioty funkcjonujące w branżach handlowej, usługowej oraz w przemyśle. Struktura branżowa MSP wpływa na strukturę gospodarki. Podkreślenia wymaga fakt, że MSP ze względu na niski poziom zatrudnienia i umiejętność ograniczenia wydatków spełniaj rolę bufora, gdyż są najbardziej elastyczne w obliczu zmieniających się warunków gospodarczych. Ponadto ich relatywnie wysoka odporność na kryzys wynika z niskiej zależności od eksportu i kondycji rynków zagranicznych.

W Polsce dynamiczny rozwój sektora MSP miał miejsce po 1989 r. Na początku okresu transformacji nastąpiło podwojenie liczby podmiotów sektora MSP i w 1994 r. liczba ich przekroczyła 2 mln. W latach 2001–2003 nastąpił spadek dynamiki liczby podmiotów, głównie za sprawą spadku liczby podmiotów średnich, spowodowanej spowolnieniem gospodarki. Obecnie liczba podmiotów aktywnych wynosi 1777,1, w tym 1713,2 mikroprzedsiębiorstw zatrudniających do 9 osób (96,5%) [*Raport…*, 2009, s. 24–25]. Liczba

podmiotów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców jest przestrzennie zróżnicowana, co wynika z odmienności warunków gospodarczych, w tym infrastrukturalnych, w poszczególnych województwach. Ponadto na zróżnicowanie wpływa struktura gospodarcza regionu, infrastruktura, chłonność rynków lokalnych, jakość i liczba podmiotów otoczenia biznesu oraz dostępne dla przedsiębiorców zasoby pracy i kapitał intelektualny [Hybel, 2002, s. 53]. Możemy obserwować dużą rotację liczby małych i średnich przedsiębiorstw ze względu na trudności z pozyskiwaniem kapitału na finansowanie działalności oraz potrzebę pozyskania i utrzymania klientów.

W roku 2007 wkład MSP w tworzenie PKB wyniósł 47,4%, w tym mikroprzedsiębiorstwa wytworzyły 30,1%, a średnie firmy 10,0%. Należy zaznaczyć, że dominują tutaj mikroprzedsiębiorstwa, bowiem w 2007 r. były one źródłem 43% PKB wytwarzanego w sektorze przedsiębiorstw [*Raport…*, 2009, s. 25]. Duży wkład w PKB mają prywatne podmioty o średniej wielkości działające w sekcji przemysłu oraz pośrednictwa finansowego. W polskim sektorze małych i średnich przedsiębiorstw około 63% PKB wytwarzają mikroprzedsiębiorstwa. W grupie małych przedsiębiorstw największy udział w tworzeniu PKB mają mikroprzedsiębiorstwa, co wskazuje na ich dominację. Można zatem wnioskować, że udział MSP we wzroście gospodarczym ukształtował się na poziomie właściwym dla polskiej gospodarki.

Sektor MSP ma szczególne znaczenie z punktu widzenia całej gospodarki w tworzeniu miejsc pracy. W latach 2003–2008 stworzył blisko sześć na dziesięć miejsc pracy powstałych w sektorze przedsiębiorstw. Na koniec 2007 r. liczba pracujących w przedsiębiorstwach ogółem wynosiła 8969 tys. osób, w tym w MSP 6220 tys. (71,5%). W mikroprzedsiębiorstwach zatrudnienie wynosiło 3593 tys. osób, tj. 40,0% ogółu zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw. Średni poziom zatrudnienia wynosił 5,7 osoby. Na wzrost zatrudnienia w 2008 r. miał wpływ rosnący popyt na siłę roboczą, wywołany korzystnymi efektami cyklu koniunkturalnego, czyli utrzymującym się popytem konsumpcyjnym i inwestycyjnym, a w efekcie także rosnącą produkcją.

W roku 2007 przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 2732 zł i było wyższe o 8,2% w porównaniu do 2006 r. Stanowiło to kontynuację trendu wzrostowego zapoczątkowanego w latach 2003–2007, który osiągnął poziom średnioroczny 6,3%. Wpływ na to miała systematyczna poprawa koniunktury od 2003 r. i rosnące zapotrzebowanie na siłę roboczą w przedsiębiorstwach.

Korzystna sytuacja gospodarcza w roku 2007 i w całym okresie 2003–2007 wyraźnie wpłynęła na działalność inwestycyjną przedsiębiorstw. W 2007 r. działalność taką prowadziło

15,6% jednostek, co oznacza wzrost o 1 punkt procentowy w stosunku do 2006 r. W 2007 r. nakłady inwestycyjne w sektorze przedsiębiorstw wyniosły 144,3 mld zł, co stanowi wzrost o 26,2%. Był to efekt oczekiwań przedsiębiorców co do rozwoju sytuacji gospodarczej w przyszłości.

Impuls do zwiększenia dynamiki wzrostu sektora MSP może wynikać ze zmian innowacyjnych, stymulowanych instrumentami polityki unijnej. Wzrost liczby nowych produktów, procesów, rozwiązań organizacyjnych i marketingowych wskazuje na rozwój potencjału innowacyjnego. Efektem tego powinien być wzrost wydajności pracy oraz wzrost zatrudnienia wskutek tworzenia nowych podmiotów oraz zwiększenia rozmiaru istniejących. Spowoduje to wzrost wartości udziału MSP w tworzeniu PKB i wartości dodanej, co w efekcie prowadzić będzie do zwiększenia dynamiki wzrostu gospodarczego i poprawy jakości życia.

Reasumując, należy stwierdzić, że potencjał rozwojowy MSP postrzegany przede wszystkim przez pryzmat aktywności inwestycyjnej i źródeł jej finansowania jest wysoki. Świadczy o tym stały wzrost nakładów inwestycyjnych w ostatnich latach oraz wzrost zaufania przedsiębiorców do źródeł finansowania zewnętrznego. Działalność sektora MSP wymaga wprowadzania w przyszłości zmian systemowych, które poprawią warunki funkcjonowania firm. Liczba przedsiębiorstw aktywnych, wśród których przedsiębiorstwa małe (0–49 zatrudnionych) stanowią około 99%, nie osiągnęła jeszcze poziomu z 1999 r. W okresie gorszej koniunktury może zacząć ponownie spadać liczba pracujących w małych firmach, co dodatkowo skomplikuje nadal niełatwą sytuację na rynku pracy.

Warto podkreślić, że mikroprzedsiębiorcy oczekują od władz lokalnych oraz instytucji otoczenia biznesu realizacji wielu działań, które mogą wpłynąć na rozwój przedsiębiorczości. Szczególny nacisk kładą na działania władz lokalnych związane ze stosowaniem ulg i zwolnień w podatkach, wsparciem finansowym działalności oraz rozbudową infrastruktury. Natomiast od instytucji otoczenia biznesu oczekują oni doradztwa prawno-finansowego. Przedsiębiorcy chcieliby zatem, aby władze samorządowe i instytucje otoczenia biznesu podjęły przede wszystkim działania polegające na stosowaniu instrumentów finansowych oraz szkoleń i doradztwa.

Rozwój lokalny wymaga na szczeblu lokalnym współpracy władz samorządowych, instytucji i społeczności lokalnej. Doświadczenia praktyki wskazują, że brak jest współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. W dalszym ciągu niewiele projektów realizowanych jest przy współpracy kilku gmin.

Podsumowanie

Rola, jaką samorząd gminny może odegrać w kreowaniu rozwoju gospodarczego, jest bardzo istotna. Dzięki posiadanym kompetencjom i motywacjom potrafi prawidłowo kojarzyć zadania rozwoju lokalnego z potrzebami miejscowej ludności oraz zasobami gminy. Ponadto władze gminne mogą ukierunkować działania podmiotów gospodarczych tak, aby przyczyniały się do rozwiązywania najważniejszych problemów ekonomicznych i społecznych gminy.

W celu aktywizacji przedsiębiorczości służącej rozwojowi gospodarczemu w gminach podejmowane są działania w zakresie rozbudowy infrastruktury, integracji społeczności lokalnej, promocji gmin oraz przygotowania terenów, ułatwień w procedurze urzędowej i pomocy organizacyjno-doradczej. W obecnych warunkach trudno mówić o prowadzeniu aktywnej polityki wspierania rozwoju lokalnego. Przy ograniczonych środkach finansowych gminy decydują się na realizację niektórych działań z tego zakresu. Podejmowanie działań w zakresie twardych instrumentów wsparcia dotyczących infrastruktury jest bardziej widoczne i w związku z tym przy kadencyjności władz samorządowych są one bardziej skłonne do realizacji takich zadań. Natomiast działania miękkie, które pobudziłyby oddolne inicjatywy, są realizowane relatywnie rzadziej. W tych warunkach udostępnienie samorządom środków z funduszy strukturalnych wskazuje na preferowane kierunki rozwoju gmin.

Bibliografia

1. Brol R. (red.), (1998), *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
2. Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., (2001), *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd lokalny*, PARP, Warszawa.
3. Griffin R.W., (1997), *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa.
4. Hybel J., (2002), *Rola małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju rynku pracy*, WSE, Warszawa.
5. Okraszewska A., Brzeziński J., Kwiatkowski J., (2002), *Lokalny rozwój gospodarczy w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
6. Piasecki B. (red.), (2002), *Przedsiębiorczość i rozwój małych i średnich* przedsiębiorstw *w XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
7. Pretty J., (1999), *O zrównoważonym rozwoju gospodarki lokalnej*, Fundacja Wspomagania Wsi, Warszawa.
8. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008*, (2009), PARP, Warszawa.
9. Schumpeter J., (1960), *Teoria wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa.
10. Targalski J., (2003), *Przedsiębiorczość i zarządzanie*, C.H. Beck, Warszawa.
11. Wojciechowski E., (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
12. Wejcman Z., (1997), *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – współpraca czy odrębność?*, BORIS, Warszawa.

Streszczenie:

Celem opracowania jest próba określenia roli przedsiębiorczości w rozwoju lokalnym i znaczenia małych i średnich przedsiębiorstw w poprawie jakości życia. Przedsiębiorczość wpływa na poprawę jakości życia w sposób bezpośredni, m.in. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost wpływów do budżetu z tytułu podatków, wzrost inwestycji, oraz pośredni – poprzez rozwiązywanie problemów zatrudnienia przyczynia

się do rozwiązywania innych problemów, przeciwdziałania patologiom, a także ma znaczenie w procesie budowy społeczeństwa obywatelskiego, natomiast przedsiębiorstwa wnoszą na wieś postęp, podnoszą poziom wiedzy itp. Rozwój przedsiębiorczości generuje inne korzystne zdarzenia, np. napływ inwestycji, a z kolei wzrost inwestycji powoduje wzrost zaangażowania lokalnych zasobów itp. Wpływa również na zmianę postaw obywateli, gdyż mieszkańcy, stając się przedsiębiorcami, uczą się aktywności i samodzielnego rozwiązywania problemów.
Słowa kluczowe: rozwój lokalny, jakość życia, przedsiębiorczość, zatrudnienie, postawy obywateli

Entrepreneurship Development as a Factor of Improving Quality of Life on Local Level

Summary

The aim of a work is an attempt to describe the role of entrepreneurship in local development and also of significance of small and medium enterprises in improving quality of life. The entrepreneurship has direct positive effects on quality of life by means of: creating new jobs, increasing budget incomes due to tax, increasing capital investment, and others. Some of factors have indirect positive effects, i.e. curbing unemployment local entrepreneurs contribute to the managing other problems, i.e. building civic society, preventing pathologies. The entrepreneurs generate events which create other positive effects, i.e. capital investment inflow causes wide range of using local resources. They also popularize changes of passive attitudes – citizens are becoming entrepreneurs, and learn themselves, how to solve their own problems.
Key words: local development, quality of life, entrepreneurship, employment, citizens' attitudes

Istota i znaczenie relacji zaufania w kształtowaniu kapitału społecznego organizacji

Joanna Jończyk[*]

Wprowadzenie

Od przeszło dwóch dziesięcioleci problematyka zaufania stanowi jeden z głównych tematów zainteresowania socjologów. Nurty socjologiczne obecne są również w naukach zarządzaniu, które coraz większą uwagę zwracają na rolę postaw i zachowań pracowników w realizacji celów organizacyjnych. Przedstawiciele tych nauk podkreślają wpływ zaufania na efektywność systemu organizacyjnego i międzyorganizacyjnego. Wskazują oni, że wzajemne zaufanie zarówno wewnątrz organizacji, jak i w relacjach z otoczeniem sprzyja rozwijaniu wielorakich powiązań decydujących w istotnym stopniu o skuteczności ich funkcjonowania. Jednocześnie wyniki badań zrodziły przekonanie, że o trwałości relacji społecznych w przestrzeni organizacyjnej w znaczącym stopniu decyduje czynnik zaufania. Stwierdzono również, że czynnik ten jest fundamentem kapitału społecznego, zasobem o szczególnej wartości, przyczyniającym się do osiąganiu różnych celów organizacyjnych oraz zdolnym do samopomnażania się i samorozwoju.

Celem publikacji jest próba wyjaśniania istoty i roli zaufania w kształtowaniu kapitału społecznego w przestrzeni organizacyjnej. Poniższy dyskurs przeprowadzono w oparciu o wybrane osiągnięcia badawcze prezentowane w literaturze przedmiotu.

Istota i znaczenie zaufania

W zależności od dyscypliny naukowej pojęcie zaufania bywa różnie definiowane, a ponadto jego treść może się zmieniać w zależności od sytuacji. Generalnie zaufanie wiąże się z różnego rodzaju oczekiwaniami, które dotyczą relacji międzyludzkich. Jak wskazuje A. Lewicka-Strzałecka, zaufanie może oznaczać „pewność, nadzieję, przekonanie lub zbiór przekonań, predyspozycję, zmienną sytuacyjną, strukturalną lub interpersonalną" [Lewicka-Strzałecka, 2003]. Zdaniem R.C. Mayera, J.H. Davisa i F.D. Schoormana zaufanie jest chęcią drugiej osoby do otwierania się [Mayer, Davis, Schoorman, 1995]. Z kolei F. Fukuyama wskazuje na bezpośrednie związki zaufania i systemu norm i wartości, traktując zaufanie jako

[*] dr Joanna Jończyk Wydział Zarządzania Politechniki Białostockiej

mechanizm oparty na założeniu, że innych członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie, oparte na wspólnie wyznawanych wartościach [Fukuyama, 1997, s. 38]. Obszerne studium dotyczące zaufania opracował znany socjolog P. Sztompka. W jego przekonaniu zaufanie to swoisty rodzaj zasobu, który w zależności od posiadanego przez daną osobę wymiaru pozwala na przyjęcie określonego rodzaju zakładu co do przyszłych, niepewnych działań innych ludzi [Sztompka, 1999, s. 96]. Zaufanie według P. Sztompki wynika z następujących faktów:

- ludzkie działania są zawsze skierowane ku przyszłości,
- jesteśmy zdani na innych,
- każdy człowiek ma znaczne pole swobody,
- ludzie są w swych decyzjach nieprzewidywalni.

Autor rozróżnia zaufanie strategiczne i normatywne. Pierwszy rodzaj odzwierciedla nasze oczekiwania w stosunku do tego, jak zachowają się inni ludzie. Zatem zaufanie strategiczne jest niejako prognozą zachowania drugiej osoby [Sztompka, 1999, s. 96]. Z kolei zaufanie normatywne określa, jak ludzie ci powinni się zachowywać wobec innych, ze wskazaniem na wzajemną ufność. Zaufanie normatywne jest wiarą w to, że ludzie dzielą wspólne wartości i dlatego powinni traktować innych tak, jak sami chcieli by być traktowani. Istotną kwestią jest poczucie więzi z innymi wskutek postrzegania ich jako członków swojej społeczności, których interes musi być traktowany poważnie, co nie oznacza wzajemnej zgodności poglądów politycznych czy nawet religijnych. Z pojęciem zaufania wiążą się pojęcia klimatu i kultury zaufania, przy czym dla potrzeb niniejszej publikacji klimat zaufania potraktowano jako element składowy kultury zaufania. W opinii P. Sztompki pojęcie to oznacza skumulowane historycznie efekty doświadczeń zbiorowych z przeszłości danego społeczeństwa, które w istotny sposób mogą wpływać na indywidualne skłonności do udzielania zaufania [Sztompka, 1999, s. 96]. W pierwszej kolejności istotny wydaje się przegląd czynników wpływających na społeczną kulturę zaufania. W literaturze często wskazuje się czynniki strukturalne i podmiotowe. Do pierwszych z nich P. Sztompka zalicza [Sztompka, 1999, s. 100]:

- spoistość normatywną,
- przejrzystość organizacji,
- stabilność porządku społecznego,
- podporządkowanie władzy regułom prawa,
- odpowiedzialność osób i instytucji.

Czynniki te stwarzają właściwe warunki do rozwoju zaufania, wzajemnych relacji organizacyjnych, powodują poczucie bezpieczeństwa, pewności i sprawiedliwości. Z kolei w ramach czynników podmiotowych autor wskazuje nastroje społeczne oraz społeczne zasoby kapitałowe. Wszystkie te czynniki stanowią uwarunkowania rozwoju zaufania, które skutkuje bezpieczeństwem, pewnością i sprawiedliwością we wzajemnych relacjach organizacyjnych. Interesujące podejście do zaufania przyjął F. Fukuyama. Wskazał on kluczową dla zaufania normatywnego ideę: „Zaufanie pojawia się, kiedy wspólnota podziela szereg wartości moralnych w takim stopniu, aby ludzie mogli stale oczekiwać od siebie nawzajem przewidywalnego i szczerego zachowania. Kiedy inni podzielają nasze podstawowe założenia, mniej ryzykujemy, rozwiązując problemy związane z podejmowaniem działań zbiorowych [Fukuyama, 1997, s. 38]. Osiągnięciem Fukuyamy było określenie związków pomiędzy zaufaniem jako cechą kulturową a powodzeniem ekonomicznym. Stawia on następujące tezy [Fukuyama, 1997, s. 38]:

- dobrobyt danego kraju i jego zdolność do rywalizacji są uwarunkowane jedną dominującą cechą kulturową: poziomem zaufania w danym społeczeństwie;
- w każdym udanym związku ekonomicznym elementem wiążącym społeczności jest zaufanie;
- zaufanie stanowi istotną i wymierną wartość ekonomiczną.

Autor ten definiuje przy tym zaufanie jako „mechanizm oparty na założeniu, że członków danej społeczności cechuje uczciwe i kooperatywne zachowanie, oparte na wspólnie wyznaczonych normach” [Fukuyama, 1997, s. 38]. Mimo różnic w definiowaniu zaufania przez F. Fukuyamę i P. Sztompkę obie definicje łączy element w postaci powiązania zjawiska zaufania z działaniami ludzi. Pozwala to domniemywać, że im silniejsze jest przekonanie o wzajemnym zaufaniu między uczestnikami organizacji, tym większa jest gotowość do współpracy, co wynika również z subiektywnego prawdopodobieństwa jej powodzenia. W związku powyższym niezmiernie istotne wydaje się podejmowanie wysiłków na rzecz kształtowania relacji opartych na zaufaniu. Odpowiedzią na tę potrzebę jest nowa koncepcja zarządzania zaufaniem, nazywana również zarządzaniem przez zaufanie (*trust management*, *management by trust*) [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz, 2007]. Można ją określić jako zbiór działań służących do kreowania systemów i metod, które pozwalają jednostkom dokonywać ocen i podejmować decyzje odnoszące się do niezawodności potencjalnych operacji zawierających ryzyko, a także umożliwiające ich uczestnikom i właścicielom systemów wzrost i stosowne reprezentowanie wiarygodności własnej oraz ich systemów [Grudzewski, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz, 2007].

Dla zarządzania zaufaniem istotne są następujące założenia:

- brak zaufania i podejrzliwość są niejednokrotnie uzasadnione przez sytuację. W organizacjach, które rywalizują ze sobą, koszty zaufania nieodpowiedniemu partnerowi mogą być bardzo wysokie;
- w dzisiejszym, niepewnym, wysoce dynamicznym i ryzykownym otoczeniu trzeba doskonale się orientować, komu można ufać i w jakich warunkach;
- społeczeństwa XXI w. to społeczeństwa oparte na wiedzy, w których procesy generowania wiedzy decydują o ich dobrobycie i źródle bogactwa. W tych procesach zaufanie jest jednym z podstawowych czynników sukcesu. Jego brak oznacza zacofanie gospodarcze;
- w przyszłości dla procesów zarządzania wiedzą oraz pracowników wiedzy (knowledge workers) w każdej organizacji kluczowym elementem będzie zaufanie;
- interorganizacyjne, intraorganizacyjne zaufanie oraz zaufanie klientów i społeczeństwa stanowi kapitał firmy, wpływa na jej efektywność.

Wydaje się, że powyższe stwierdzenia uzasadniają fundamentalną rolę zaufania w budowaniu korzystnych i długoterminowych relacji zarówno wewnątrz organizacji, jak i z otoczeniem. Dla pełniejszej charakterystyki warto zwrócić uwagę na rodzaje i wymiary zaufania. Generalnie wskazuje się na zaufanie wewnętrzne, tj. pomiędzy uczestnikami organizacji, zaufanie do techniki informatycznej albo zaufanie zewnętrzne, skierowane na interesariuszy organizacji. W literaturze większość prac poświęconych jest zaufaniu wewnątrz organizacji, a w szczególności relacji pomiędzy przełożonymi i podwładnymi. P. Sztompka przywołuje pięć podstawowych korzyści z upowszechniania zaufania w organizacji [Sztompka, 2007, s. 307–309]. Po pierwsze, zaufanie pobudza towarzyskość między ludźmi, powiększa pole występujących między nimi interakcji, skłania do częstszych i głębszych relacji, współpracy w realizacji wspólnych celów. Po drugie, zaufanie umacnia więzi międzyludzkie, tożsamość, wpływa na pozytywny wizerunek organizacji. Po trzecie, zaufanie sprzyja komunikacji międzyludzkiej. Po czwarte, czynnik zaufania skłania do większej akceptacji i tolerancji, również w warunkach różnorodności kulturowej, społecznej czy politycznej. Po piąte, zaufanie wpływa na zmniejszenie kosztów transakcyjnych, podnosząc jednocześnie szanse na współpracę, poprawia zatem ogólną efektywność organizacji.

Badania On Board PR i PBS DGA przeprowadzone w maju 2006 r. dowiodły, że jednym z głównych problemów relacji wewnątrz firmy jest zaufanie. W przeprowadzonym

badaniu wzięła udział reprezentatywna grupa aktywnych zawodowo Polaków. Uzyskane wyniki badań wskazują, że tylko ok. 1/3 aktywnych zawodowo Polaków deklaruje, że w pełni ufa swoim przełożonym czy zarządowi firmy. Większość pracowników ma wątpliwości co do prawdziwości ich wypowiedzi albo wręcz neguje ich wiarygodność. Respondenci podkreślają, że pracodawcy chętniej szczerze informują ich o sukcesach (37,7%) niż o przyczynach zmian (31,5%). Jeśli pracownicy nie ufają zarządowi, wygłaszane przez jego przedstawiciela obietnice czy wyjaśnienia będą wydawać im się niepoważne. Jednak jeśli pracownicy od początku będą widzieć w pracodawcy wiarygodnego partnera, firma może liczyć na ich zrozumienie i wsparcie.

Deficyt zaufania występuje nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach. Badania R. Hurleya, przeprowadzone wśród 30 firm na całym świecie, ujawniły, że mniej więcej połowa menedżerów nie ufa swoim liderom. Podobne dane przyniosły badania Atlanta Consutling Group, z których wynika, że 48% respondentów ufa swoim szefom i tylko niewiele ponad połowa (52%) wyższemu kierownictwu [Grudzewski, Irena, Hejduk, Sankowska, Wańtuchowicz, 2010]. Należy jednak podkreślić, że wymienione powyżej rodzaje zaufania oddziałują na siebie, np. zaufanie do współpracowników wpływa na zaufanie do organizacji. W badaniu relacji zaufania istotną kwestią są również jego wymiary. Może mieć ono charakter relacyjny, osobowościowy, kulturowy. Relacyjny charakter zaufania związany jest z faktem postrzegania tego czynnika jako przejawu interesu i jest przedstawiany jako oczekiwanie dotyczące przeważnie wyrachowanego zachowania osoby obdarzonej zaufaniem [Hardin, 1991, s. 187]. Czynnik ten przybiera swoisty charakter w kontekście zjawiska współpracy. W tym ujęciu jest ono warunkiem koniecznym skutecznych relacji, które z kolei decydują o alokacji i jakości kapitału społecznego organizacji. W związku z celem niniejszej publikacji zaufanie opisano głównie w perspektywie relacji wewnątrzorganizacyjnych.

Charakterystyka relacji zaufania

W kontekście dyskutowanych kwestii niezbędne wydaje się ustalenie, czym są relacje społeczne w przestrzeni organizacyjnej. Jak podkreśla A.S. Reber, aktywność ludzi w organizacji nie jest odizolowana, lecz ma charakter wzajemnego społecznego oddziaływania, co przejawia się wymianą bodźców w zachowaniu [Reber, 2000, s. 200]. W opinii P.L. Bergera i T. Luckmanna poprzez interakcje dokonuje się ustalania znaczeń i przekazywanie wzorców zachowania, przybierających różną formę, np. przyzwyczajeń, określających kierunek i charakter działań uczestników organizacji. Taki zestaw wzorów

postępowania tworzy określony porządek społeczny w organizacji, będący wynikiem ciągłego ludzkiego działania. Idąc dalej, można przyjąć założenie, że sposób realizacji zadań w organizacji jest rezultatem interakcji jej uczestników. Na wstępie warto podkreślić, że przebieg relacji zależy przede wszystkim od cech uczestniczących w niej podmiotów i wynikających z nich zachowań. Zbiór takich zachowań określa się jako potencjał relacyjny podmiotu, tj. gotowość do przyjmowania pewnych zachowań w momencie wchodzenia w interakcję z innym podmiotem [Pawłowska, 2006, s. 8]. W trakcie interakcji dochodzi do aktywizacji potencjałów relacyjnych podmiotów, które wyzwalają określone zachowania, a te z kolei pewne działania. Na temat cech składających się na potencjał relacyjny powstało wiele teorii. Według E. Goffmana zachowanie danego podmiotu jest odgrywaniem „roli społecznej obejmującej jedną lub więcej ról granych przy kolejnych okazjach przez wykonawcę przed publicznością tego samego rodzaju" [Goffman, 1981, s. 53]. Podobnie stanowisko przyjmuje G. Morgan, który zachowanie w organizacji, będące szczególnym przypadkiem rzeczywistości społecznej, łączy z odgrywaniem ról (podejmowaniem zaprogramowanego działania) na scenach organizacji [Morgan, 2000, s. 125].

Z tej perspektywy miejsce i znaczenie analizowanych działań jest więc w szczególności skutkiem interakcji przebiegających w przestrzeni społecznej organizacji. Ujmując to metaforycznie, w organizacji przebiega proces wymiany znaczeń, w wyniku którego ustalona zostaje np. rola funkcji personalnej [Koźmiński, Piotrowski, 2006, 36–42]. Akcja dramatu trwa, aktorzy odgrywają swoje role i utrwalają się w swoich przeświadczeniach o treściach zawartych w definicjach tych ról. Aktorzy są powiązani ze swoimi rolami i przez nie zdeterminowani, co powoduje, że trudno podlegają zmianom. W rezultacie uczestnicy przyzwyczajają się do określonego stanu rzeczy. Aby istniejący porządek został naruszony, musiałoby się stać coś ingerującego w proces przebiegu interakcji w sposób zauważalny dla uczestników. Wtedy zmieniłby się cały układ wzajemnych zależności wynikających z ról. Należy tu zauważyć, że potencjał relacyjny uczestników determinuje aktywność podmiotu we wstępnej fazie interakcji. W dalszych fazach pojawią się procesy oddziaływań społecznych, czyli zderzanie się potencjałów relacyjnych różnych podmiotów. W ten sposób powstaje model relacji społecznych. Uczestnik organizacji obserwuje inne podmioty, przedmioty czy zachowania, jakie mają miejsce w organizacji i w ten sposób powstaje jego wyobrażenie na temat istniejącej przestrzeni organizacyjnej. Wyobrażenie to wynika z ogólnie przyjętych w organizacji schematów interpretacyjnych. Treść tych schematów zawiera informacje o wszystkim, co jest związane z życiem organizacyjnym. Skutkiem tego są zachowania zgodne z przyjętymi i utrwalonymi wzorcami [Koźmiński, Piotrowski, 2006, 36–42].

Ważne jest tu wyjaśnienie pojęcia wymiany relacyjnej [Macneil, 1980; Heide, 1994]. Wymiana pomiędzy stronami może mieć różny charakter i jest z natury rywalizacyjna, angażuje wysiłki skierowane na wzajemną pomoc i wspólne korzyści. Uważa się, że zwrot ku wymianie relacyjnej jest spowodowany rosnącą presją konkurencyjną. Firmy odchodzą od traktowania relacji z partnerami jako gry o sumie zerowej, gdzie aby ktoś mógł wygrać, ktoś inny musi przegrać. Coraz częściej patrzy się na wymianę jako na proces, w którym obie strony mogą wygrać. Oszczędności kosztów i polepszenie jakości jest osiągane dzięki poprawie komunikacji, wzrostowi wzajemnej kontroli, efektywnemu rozwiązywaniu konfliktów, osiąganiu ekonomiki skali w kanałach transakcyjnych na skutek redukcji liczby kontrahentów.

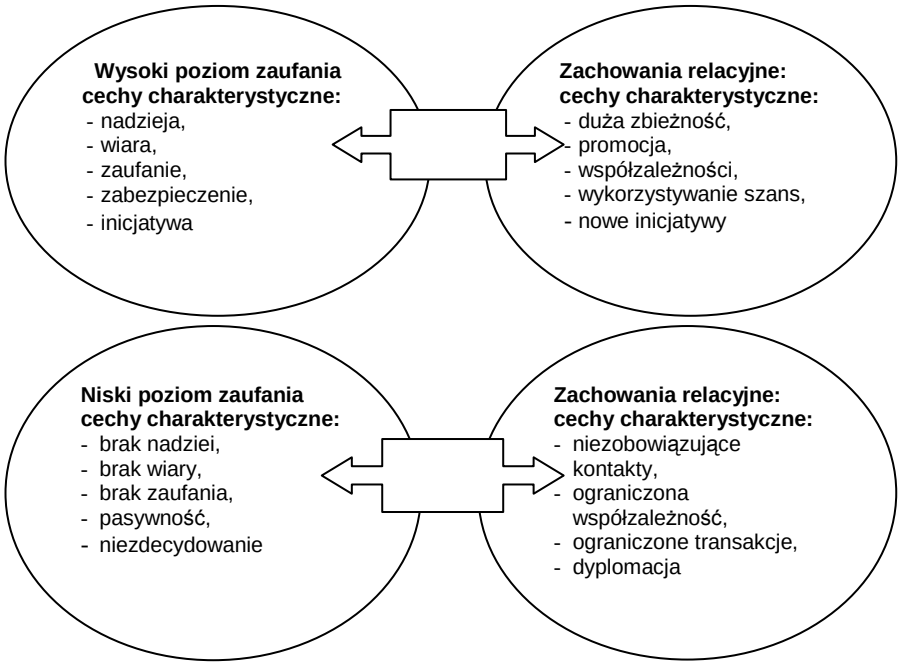
Próby konceptualizacji pojęcia wymiany relacyjnej doprowadziły do wyodrębnienia jej pięciu głównych wymiarów [Dwyer, 1987, s. 11–27]:

- długookresowej orientacji,
- wzajemnej zależności,
- minimalnej liczby partnerów wymiany,
- wzajemnego zaufania,
- jawnej komunikacji.

Jak wskazuje B. Plawgo, koncepcja wymiany relacyjnej nie posiada jak dotychczas własnego rozwiniętego zaplecza teoretycznego [Plawgo, 2005, s. 19–31]. Badacze odwołują się najczęściej do zasobowej teorii firmy i do teorii kosztów transakcji, mogących stanowić ramy do wyjaśnienia natury warunków kształtowania się powiązań relacyjnych i ich uwarunkowań. Zasobowa teoria firmy zwraca uwagę na znaczenie dostępu firmy do kluczowych zasobów. W silnie konkurencyjnym otoczeniu nabywcy i sprzedawcy konkurują także o dostęp do wysokiej jakości partnerów wymiany. Długookresowa natura wymiany relacyjnej sprzyja stabilizacji relacji i wspomaga utrzymanie korzystnego dostępu do cennych zasobów. Dodatkowo ścisłe relacje z partnerami mogą zapewnić dostęp do ważnych informacji, takich jak trendy rynkowe czy innowacyjne technologie. Pomaga to obniżyć poziom niepewności, co jest istotnym elementem teorii zasobowej [Heide, 1994].

Kolejną kwestią jest wskazanie czynników decydujących o pojawieniu się zaufania między ludźmi. P.L. Schindler i C.C. Thomas badali, jakie czynniki decydują o tym, że między uczestnikami różnych grup, głównie zespołów roboczych, pojawia się zaufanie i jakich cech człowiek poszukuje u innych przy ustalaniu, czy ktoś zasługuje na zaufanie. Autorzy wyróżnili pięć podstawowych kryteriów, których względne znaczenie jest dość stałe: prawość, kompetencja, lojalność, konsekwencja oraz otwartość [Schindler, Thomas, 1993].

Jednocześnie w literaturze wskazuje się na zachowania charakterystyczne dla wysokiego lub niskiego poziomu zaufania (rys. 1).



Rys. 1. Poziom zaufania a zachowania relacyjne
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Lewicki, McAllister, Bies, 1998].

Zachowania relacyjne dotyczą nie tylko działań wewnątrz organizacji, ale aktów wymiany pomiędzy organizacją a jej partnerami. Uznaje się, że zainteresowanie wymianą relacyjną jest spowodowane rosnącą presją konkurencyjną. Organizacje odchodzą od traktowania relacji z partnerami jako gry o sumie zerowej, gdzie aby ktoś mógł wygrać, ktoś inny musi przegrać. Coraz częściej patrzy się na wymianę jako na proces, w którym obie strony mogą wygrać. Oszczędności kosztów i polepszenie jakości jest osiągane dzięki zaufaniu wynikającym z poprawy komunikacji, wzrostowi wzajemnej kontroli, efektywnemu rozwiązywaniu konfliktów. Badacze odwołują się najczęściej do zasobowej teorii firmy i do teorii kosztów transakcji, mogących stanowić ramy do wyjaśnienia natury warunków kształtowania się powiązań relacyjnych i ich uwarunkowań.

Zasobowa teoria firmy zwraca uwagę na znaczenie dostępu firmy do kluczowych zasobów. W silnie konkurencyjnym otoczeniu nabywcy i sprzedawcy konkurują także o dostęp do wysokiej jakości partnerów wymiany. Długookresowa natura wymiany relacyjnej sprzyja stabilizacji relacji i wspomaga utrzymanie korzystnego dostępu do cennych zasobów. Dodatkowo ścisłe relacje z partnerami mogą zapewnić dostęp do ważnych informacji, takich jak trendy rynkowe czy innowacyjne technologie. Pomaga to obniżyć poziom niepewności, co

jest istotnym elementem teorii zasobowej [Heide, 1994]. Z kolei teoria kosztów transakcyjnych przywoływana jest w uzasadnieniu racjonalności powiązań relacyjnych. Szerokie rozumienie kosztów transakcji oznacza możliwości swobodnego używania zasobów, podejmowania decyzji co do jakiegoś dobra czy usługi. Koszty te można określić jako niezbędne do poniesienia, aby doszło do określonej wymiany. Koszty transakcyjne związane są z niepewnością, jaką niesie kontekst, w którym dokonywana jest transakcja, w tym oportunistyczne zachowanie drugiej strony. Przedstawiciele tej koncepcji uznają, że zaufanie (wiarygodność drugiej strony) zmniejsza koszty transakcji [Chiles, McMackin, 1996, s. 73–99]. Wynika to z faktu, że podmiot, który ufa swojemu kontrahentowi, uznając go za niepostępującego oportunistycznie, działając na podstawie zaufania, może oszczędzić na kosztach transakcyjnych pomimo braku ryzyka związanego z transakcją. Zatem wzajemne zaufanie jako element wymiany relacyjnej radykalnie obniża potrzebę stosowania mechanizmów zabezpieczających. Partnerzy wymiany relacyjnej posiadają silną motywację do utrzymania zaufania i dobrej reputacji, ze względu na długoterminową orientację we wzajemnych stosunkach.

Warto wspomnieć również o teorii racjonalnego wyboru, z punktu widzenia której zaufanie kładzie nacisk na dwa elementy istotne w procesie wymiany: bodźce oddziałujące na osobę obdarzaną zaufaniem i skłaniające ją do realizacji oczekiwań oraz wiedzę osoby ufającej, pozwalającą jej udzielić zaufania. R. Hardin podkreśla, że zaufanie różni się od innych oczekiwań tym, że wynika z solidnej podstawy poczucia, iż osoba, której ufamy, w jakimś zakresie bierze pod uwagę nasz interes [Hardin, 2002, s. 95]. Autor ten rozróżnia pojęcie zaufania i działania opartego na zaufaniu. Ma to istotne znaczenie w kontekście koncepcji „zawartego interesu" (*encapsulated interest*), głoszącej, że osoba będąca potencjalnie adresatem zaufania ma interes w utrzymaniu relacji z osobą potencjalnie udzielającą zaufania i ten interes jest dla niej bodźcem do bycia godnym zaufania, do realizacji oczekiwań. Dlatego samo zaufanie nie jest przedmiotem wyboru, nie ma w nim elementu decyzji, tylko posiadana wiedza tworzy określony stopień zaufania bądź nieufności.

Warto tu podkreślić, że w porównaniu do zaufania nieufność powstaje dużo łatwiej, ponieważ wystarcza jej ograniczona wiedza o zachowaniu innej osoby. Asymetryczne są również konsekwencje zaufania i nieufności do zachowania jednostek, grup czy organizacji. Osoby nieufne unikają podejmowania ryzyka współdziałania. Z kolei osoby ufne, działając w oparciu o zaufanie, umożliwiają poszerzenie wiedzy, powodując tym samym wzmacnianie zaufania i podejmowanie trafniejszych decyzji. W grupie ludzi godnych zaufania możliwa jest wzajemnie korzystna współpraca. W grupie ludzi niegodnych zaufania nieufność

w pewnym sensie chroni przed stratą, ale równocześnie nie daje korzyści z działania. Wydaje się zatem, że nawet w umiarkowanie sprzyjającym otoczeniu ludzi i organizacji warto podejmować umiarkowane ryzyko zaufania wyższego od czyjegoś, ponieważ może to pomóc w poznawaniu wiarygodności innych i w nawiązywaniu korzystnych, długoterminowych relacji [Hardin, 2002, s. 3 i 79].

Także teoria kosztów transakcji przywoływana jest w uzasadnieniu racjonalności powiązań relacyjnych. Zwraca się uwagę na dwa aspekty, dzięki którym wymiana relacyjna obniża ogólne koszty transakcyjne. Po pierwsze, charakterystyczna dla niej redukcja liczby partnerów wymiany w sposób oczywisty obniża koszt administrowania wymianą ze względu na mniejszą liczbę kontraktów, które trzeba negocjować i kontrolować. Po drugie, zakłada się obniżenie kosztów wynikających z zabezpieczania się wobec potencjalnego oportunizmu partnerów oraz ograniczonej racjonalności. Wzajemne zaufanie jako element wymiany relacyjnej radykalnie obniża potrzebę stosowania mechanizmów zabezpieczających. Partnerzy wymiany relacyjnej posiadają silną motywację do utrzymania zaufania i dobrej reputacji, ze względu na długoterminową orientację we wzajemnych stosunkach [Heide, 1994].

Podsumowując, w potencjałach relacyjnych i charakterze relacji podmiotów związanych z daną przestrzenią społeczną istotne jest poszukiwanie czynników wpływających na kształt tych relacji, w szczególności relacji zaufania. Pojawia się jednak szereg trudności związanych z diagnozowaniem relacji. W centrum zainteresowania badawczego w tej sytuacji są bowiem zjawiska dotyczące podsystemu społecznego, same w sobie niepowtarzalne, specyficzne dla danej organizacji i diagnostycznie złożone. Ogranicza to stosowanie metod ilościowych dających podstawy do wnioskowania o uniwersalnych prawidłowościach, a wymaga zastosowania podejścia jakościowego i wykorzystania narzędzi badawczych pozwalających na pogłębioną analizę konkretnych przypadków.

Zaufanie jako element kapitału społecznego

Relacjom zaufania w przestrzeni społecznej stawiane są pewne wymagania. Istota tych relacji sprowadza się to do określenia poziomu zaufania. Wynik badań przeprowadzonych w 30 przedsiębiorstwach na całym świecie wykazują, że połowa podwładnych nie ufa swoim przełożonym, co pociąga za sobą poważne skutki. Przede wszystkim powstaje niekorzystna atmosfera w pracy, budowane jest poczucie zagrożenia i związane z nim napięcie emocjonalne czy nawet strach. Jednocześnie utrudnione staje się pozyskiwanie nowych

pracowników, dla których takie warunki pracy mogą być nie do zaakceptowania. Interesujące są wyniki R. Hurley'a, który wykazał, że 80% Amerykanów w ogóle nie ufa kadrze kierowniczej, a także że mniej więcej połowa wszystkich menedżerów nie ufa własnym przywódcom [Hurlay, 2006, s. 55–62]. Autor zwrócił uwagę na fakt, że nieustanne i coraz szybsze zmiany zachodzące w gospodarce (fuzje, redukcje) oraz globalizacja tworzą kryzys zaufania, który nie istniał jeszcze w poprzednim pokoleniu. Liderzy, którzy traktują zaufanie jako fundament relacji międzyludzkich, mogą aktywnie wpływać na rozwój organizacji, w wyniku czego wytwarza się bardziej sprzyjające i produktywne środowisko pracy, a nie walka o talenty. W oparciu o badania i własne piętnastoletnie doświadczenie R. Hurlay opracował model umożliwiający przewidywanie, czy w danej sytuacji zostanie wybrane zaufanie, czy nieufność, co z kolei może być pomocne menedżerom przy podejmowaniu decyzji.

Model zbudowany jest w oparciu o dziesięć czynników [Hurlay, 2006, s. 55–62]. Zostały one podzielone na dwie grupy. Do pierwszej należą czynniki zależne od osoby podejmującej decyzje o obdarzeniu innej osoby zaufaniem, które wynikają z jej osobowości, wcześniejszych doświadczeń czy uwarunkowań kulturowych. Autor zalicza tu: zdolności przystosowawcze, tolerancję wobec ryzyka i relatywną władzę. Z kolei do drugiej grupy należą czynniki sytuacyjne takie jak bezpieczeństwo, zgodność interesów, kompetencje, życzliwe nastawienie, przewidywalność oraz poziom komunikacji. Znajomość powyższych czynników pozwala na świadome diagnozowanie i rozwiązywanie problemów leżących u podstaw braku zaufania lub jego niskiego poziomu. Fakt ten nabiera szczególnego znaczenia w warunkach zmian organizacyjnych. Przykładowo procesy restrukturyzacji często rozumiane są tylko przez pryzmat zwolnień, które zawsze wywołują negatywne postawy i zachowania wśród uczestników zmian. Warto podkreślić, że zaufanie jest traktowane jako element kapitału społecznego, który w tym kontekście określany jest jako suma zasobów zawartych w sieciach społecznych i używanych przez ludzi w działaniach [Lin, 2001, s. 25].

Idea kapitału społecznego zapożyczona z teorii socjologii nabiera znaczenia w tworzącej się nowej ekonomii, gdzie podstawowym zasobem strategicznym jest wiedza, a o wartości organizacji decyduje jej kapitał intelektualny. Idea ta staje się kluczem do rozwiązywania problemów organizacyjnych dotyczących relacji pracowniczych czy więzi firmy ze światem zewnętrznym. Kapitał społeczny jest spoiwem zarówno organizacji, jak i społeczeństwa obywatelskiego [Putnam, 1996, s. 17]. Wypełnia on przestrzeń społeczną pomiędzy ludźmi, a swoje źródło ma w interakcjach, dzięki którym powiązania i sieci są oparte na zdrowych fundamentach współdziałania. Kapitał społeczny jest często łączony ze zorientowaniem zbioru zdolności i umiejętności, które umożliwiają współpracę

między ludźmi w ramach grup i organizacji, na osiągnięcie wspólnego dobra i zrealizowania wspólnych celów. W procesie tym osobista kompetencja do tworzenia grupy i bycia jej częścią oraz działania wewnątrz niej stanowi znaczną część kapitału społecznego. Wspólne dobro, a nawet silna grupa nie powstają szybko. Kumulacja i rozwój kapitału społecznego wymagają zatem ciągłości działań w długim okresie, przy jednoczesnym zastosowaniu spoiwa w postaci zaufania. Zdaniem R. Putnama to zaufanie (obok norm i sieci) stanowi fundamentalny element kapitału społecznego [Putnam, 1996, s. 17]. Bez tego kapitału nie jest możliwy rozwój społeczny ani budowanie kapitalizmu. Bez wzajemnego zaufania niemożliwe jest budowanie prawdziwej demokracji, co skutkuje pesymistycznym nastawieniem ludzi do siebie nawzajem, podejrzliwością, poczuciem braku wpływu, zarówno w organizacji, jak i w całym państwie. Jednocześnie R. Putnam w badaniach empirycznych przeprowadzonych w czternastu stanach USA wykazał, iż czynnik zaufania powinien być traktowany jako fundament kapitału społecznego[Putnam, 1996, s. 17]. Badania nad kapitałem społecznym prowadzone w ostatnich latach wskazują na jego sześć zasadniczych elementów, wśród których znajduje się również zaufanie [Bullen, Onyx, 1998]. Do elementów tych należą:

1. Uczestnictwo w sieciach. Kluczową sprawą w tworzeniu kapitału społecznego jest istnienie mniej lub bardziej gęstych, przeplatających się sieci powiązań pomiędzy jednostkami i grupami. Ludzie wchodzą w relacje z innymi poprzez związki na różnych poziomach, które muszą być dobrowolne i równe. Kapitał społeczny nie może być tworzony poprzez indywidualne działanie na własną korzyść. Jest więc uzależniony od skłonności jednostek do działania w zbiorowości, do generowania nowych powiązań, kontaktów, a docelowo sieci.
2. Wzajemność. Kapitał społeczny oznacza działanie jednych osób dla korzyści innych, nawet kosztem interesu własnego, i oczekiwanie, że to działanie zostanie w przyszłości odwzajemnione. Krótkoterminowy altruizm przeplata się z długoterminowym zapatrywaniem na osiągnięcie korzyści własnych. W organizacjach, w których wzajemność jest silna, ludzie dbają o cudze interesy.
3. Zaufanie. Obecność zaufania wywołuje skłonność do podejmowania ryzyka przez uczestników organizacji, wynikającą z założenia, że inni zachowają się zgodnie z oczekiwaniami i będą się nawzajem wspierać. Zaufanie dodatnio wpływa na poczucie bezpieczeństwa uczestników organizacji, sprzyjając otwartości informacyjnej.
4. Normy społeczne. Są one źródłem wewnętrznej, nieformalnej kontroli społecznej, która znosi potrzebę wprowadzenia do sieci sankcji bardziej formalnych i

instytucjonalnych. Normy społeczne są niepisanymi, ale powszechnie zrozumiałymi prawami, które określają, jakie formy zachowania są pożądane, wartościowane i aprobowane w danym kontekście społecznym.

5. Wspólnota. Mieszanka zaufania, sieci, norm i wzajemności tworzy silną społeczność, gdzie istnieje wspólnie podzielana własność zasobów. Każdy uczestnik sieci ma dostęp do zasobów, ale nikt nie posiada ich na własność.
6. Proaktywność. Rozwój kapitału społecznego wymaga chętnego i aktywnego zaangażowania się ludzi we wspólne uczestnictwo w działaniu w obrębie wspólnoty. Ludzie proaktywni to obywatele organizacji. Proaktywność oznacza, że kapitał społeczny definiuje ludzi jako twórców efektywności, nie jako jej ofiary.

P. Sztompka przywołuje pięć podstawowych korzyści z upowszechniania zaufania w organizacji [Sztompka, 2007, s. 307–309]. Po pierwsze, zaufanie pobudza towarzyskość między ludźmi, powiększa pole występujących między nimi interakcji, skłania do częstszych i głębszych relacji, współpracy w realizacji wspólnych celów. Po drugie, zaufanie umacnia więzi międzyludzkie, wzmacnia tożsamość, wpływa na pozytywny wizerunek organizacji. Po trzecie, zaufanie sprzyja komunikacji międzyludzkiej. Po czwarte, czynnik zaufania skłania do większej akceptacji i tolerancji również w warunkach różnorodności kulturowej, społecznej czy politycznej. Po piąte, zaufanie wpływa na zmniejszenie kosztów transakcyjnych, podnosząc jednocześnie szanse na współpracę, poprawia zatem ogólną efektywność organizacji. Zatem zaufanie nie tylko buduje kapitał społeczny organizacji, ale i sprzyja jego rozwojowi. Z kolei rozwój kapitału społecznego ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia kierunku i dynamiki procesów zarządczych. Układy wzajemnie powiązanych aktywnych struktur społecznych w organizacji sprzyjają zmniejszaniu oporu wobec nieoczekiwanych zmian, a także uczą i przyzwyczajają jej uczestników do innowacyjnych zachowań w zmieniającej się rzeczywistości.

Podsumowanie

Bezspornym wydaje się fakt, że zaufanie stanowi niezmiernie ważny element przestrzeni społecznej i przynosi określone dobra zarówno dla samych organizacji, jak i ich interesariuszy (wewnętrznych i zewnętrznych). Jeśli przestrzeń organizacyjną wypełnia zaufanie, to sieci relacji tworzące kapitał relacyjny i społeczny, podobnie jak inne formy kapitału, służą podwyższeniu efektywności funkcjonowania i rozwojowi organizacji głównie poprzez skuteczne współdziałanie. Badania nad aktualną sytuacją wielu firm wskazują

jednak na kryzys zaufania w relacjach pracodawcy – pracownicy. Źródeł tego stanu rzeczy można doszukiwać się np. w modelu zarządzania w firmie czy osobowości managerów. Niezależnie jednak od prawdziwych lub domniemanych przyczyn, dbałość o dobre relacje, także w kontekście coraz większych problemów ze znalezieniem dobrych pracowników, staje się kluczowym wyzwaniem dla organizacji. Tu pojawia się rola zaufania, które urasta do rangi o kluczowym znaczeniu w budowaniu kapitału społecznego wewnątrz organizacji. Poziom zaufania organizacyjnego oraz dostrzeżenie wagi zarządzania zaufaniem determinują dalsze istnienie i rozwój bądź upadek różnych organizacji, jak i całych społeczeństw. Decyzje w zakresie zaufania mają decydujący wpływ na nasze życie we wszelkich jego przejawach i na wielu jego płaszczyznach. Menedżerowie powinni dołożyć wszelkich starań, aby zrozumieć zaufanie i zapobiegać jego niszczeniu. Należy jednak pamiętać, że kapitał społeczny niezbędny do utworzenia zintegrowanej społeczności organizacyjnej nie może być wymuszany. Powinien być budowany oddolnie, z zachowaniem zasad dobrowolności i spontaniczności. Ponadto kształtowanie tego kapitału wymaga akceptowania takich norm moralnych jak lojalność, uczciwość czy rzetelność. Akceptacja tych norm w znacznym stopniu może przyczynić się do uznania zaufania za powszechną wartość organizacyjną, gwarantującą stabilność i efektywność organizacji.

Literatura

1. Dwyer R.F., (1987), *Developing Buyer-Seller Relationship*, „Journal of Marketing" Vol. 51.
2. Fukuyama F., (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo PWN, Warszawa–Wrocław.
3. Goffman E., (1981), *Człowiek w teatrze życia codziennego*, PIW, Warszawa.
4. Hardin R., (1991), *Trusting Persons, Trusting Institutions*, [w:] R.J. Zeckhauser (ed.), *Strategy and Choice*, MIT Press, Cambridge, Mass.
5. Hardin R., (2006), *Organizational Trust*, Oxford Management Readers, Oxford.
6. Heide J.B., (1994), *Interorganizational Governance in Marketing Channels*, „Journal of Marketing" Vol. 58.
7. Hurlay R., (2006), *The decision to trust*, „Harvard Business Review" Vol. 8.
8. Koźmiński A., Piotrowski W., (2006), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
9. Lewicka-Strzałecka A., (2003), *Zaufanie w relacji konsument– biznes*, „Prakseologia".
10. Lewicki R.J., McAllister D.J., Bies R.J., (1998), *Trust and Distrust: New Relationships and Realities*, „Academy of Management Review" No. 23/3.
11. Lin N., (2001), *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
12. Macneil I., (1980), *The New Social Contract: An Inquiry Into Modern Contractual Relations*, New Haven Conn., Yale University Press.
13. Mayer C., Davis J.H., Schoorman F.D., (1995), *An Integration Model of Organizational trust*, „Academy of Management Review".
14. Morgan G., (2001), *Obrazy organizacji*, PWN, Warszawa.
15. Nieścior A., (1999a), *Zaufanie do organizacji a aktywność stron zainteresowanych. Uwagi na marginesie projektu norm ISO serii 9000:2000*, „Problemy Jakości" nr 10.
16. Pawłowska A., (2006), *Badanie relacji społecznych w organizacji z wykorzystaniem metod projekcyjnych*, Studia i Materiały – Wydział Zarządzania UW, nr 1, Warszawa 2006.

17. Plawgo B., (2005), *Przesłanki i formy powiązań korporacyjnych przedsiębiorstw*, [w:] B. Plawgo, W. Zaremba, *Partnerskie współdziałanie w sektorze publicznym i prywatnym*, Wydawnictwo Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok.
18. Putnam R.D., (1996), *Bowling Alone. Malejący społeczny kapitał Ameryki*, „ResPublica Nowa".
19. Reber A.S., (2000), *Słownik psychologii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
20. Sztompka P., (1999), *Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych: zaufanie, lojalność, solidarność*, [w:] P. Sztompka, *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*, PWN, Warszawa–Kraków.
21. Sztompka P., (2007), *Zaufanie fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków.

Literatura elektroniczna

1. Bullen P., Onyx J. with Neighborhood and Community Centres, *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW*, March 1998, http://www.mapl.com.au/, dostęp: 10.09.2009.
2. *Czy ufamy pracodawcom?*, Raport przygotowany przez On Board PR – ECCO Network na podstawie badań opinii publicznej przeprowadzonych przez PBS DGA w maju 2006 r. na ogólnopolskiej reprezentatywnej losowo dobranej próbie aktywnych zawodowo mieszkańców Polski, Warszawa 2006, www.onboard.pl, dostęp: 20.01.2010.
3. Grudzewski W.M., Irena K., Hejduk I.K., Sankowska A., Wańtuchowicz M., *Zaufanie jako dobro rzadkie i kruche czyli o jego potrzebie zarządzania zaufaniem*, http://gospodarka.gazeta.pl, dostęp: 12.02.2010.

Streszczenie

Wyniki dotychczasowych badań zrodziły przekonanie, że o trwałości relacji społecznych w przestrzeni organizacyjnej w znaczącym stopniu decyduje czynnik zaufania. Stwierdzono również, że czynnik ten jest fundamentem kapitału społecznego, jest to zasób o szczególnej wartości, przyczyniającym się do osiąganiu różnych celów organizacyjnych oraz zdolny do samopomnażania się i samorozwoju. Celem publikacji jest próba wyjaśniania istoty i roli zaufania w kształtowaniu kapitału społecznego w przestrzeni organizacyjnej. Poniższy dyskurs przeprowadzono w oparciu o wybrane osiągnięcia badawcze prezentowane w literaturze przedmiotu.
Słowa kluczowe: zaufanie, relacje oparte na zaufaniu, kapitał społeczny

The nature and importance of trust in shaping the organization of social capital

Summary

The results of the research so far emerged convinced that the sustainability of social relations in the area of organizational largely determines the confidence factor. It was also found that this factor is the foundation of social capital and is a resource of extraordinary value, contributing to the achievement of various objectives and organizational self-multiplying and self-development. The purpose of this publication is an attempt to clarify the nature and importance of trust in building social capital organization. The following discourse was carried out based on selected research achievements presented in the literature.
Keywords: trust, relationships based on trust, social capital

Niedobór kapitału społecznego barierą rozwoju województwa podlaskiego

Krystyna Zimnoch*

Problem definicji kapitału społecznego, jego miar i stosowania

Obecnie w badaniach ekonomicznych i socjologicznych można zauważyć mnożenie się rożnych kategorii pojęcia kapitału. Charakterystyki gospodarek i regionów dokonuje się nie tylko za pomocą kapitału ludzkiego, ale także poprzez określenie ich kapitału strukturalnego, kapitału rozwoju i kapitału relacji. Kapitał strukturalny ujmuje się jako infrastrukturę społeczną (zespół instytucji zapewniających dostęp do kształcenia) i techniczną (określającą szeroko rozumiane warunki życia i pracy w regionie, a więc infrastrukturę transportową i komunikacyjną, zwłaszcza telefoniczną, i dostęp do Internetu. Kapitał rozwoju to zdolność regionu do rozwoju i innowacji, przejawiająca się w poziomie obecnych i przyszłych inwestycji w badania i rozwój. Kapitał relacyjny przybiera formę wzajemnych powiązań podmiotów gospodarczych z otoczeniem i oznacza utrzymywanie kontaktów w ramach różnorodnej współpracy, pozyskiwanie doświadczenia, kształtowanie więzi biznesowych itp.

Warto podkreślić, że wszystkie wyróżniane i analizowane rodzaje (pojęcia) kapitału z ekonomicznego punktu widzenia są kapitałem, bo tak jak kapitał w rozumieniu teorii czynników produkcji wpływają na efekty działalności gospodarczej i społecznej. Współcześnie wspomniana teoria, poza pracą, ziemią, kapitałem (rzeczowym i finansowym) oraz technologią, mówi o wyodrębnieniu się niezależnego czynnika produkcji – kapitału ludzkiego. W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego widać rosnące znaczenie czynników niematerialnych – technologii i kapitału ludzkiego – będących dziełem człowieka.

Na pewnym etapie rozwoju pojawić się może bariera w postaci niedoboru zasobu jeszcze innego czynnika niematerialnego – kapitału społecznego. O ile w krajach rozwijających się przeszkodą wzrostu jest niedobór kapitału rzeczowego czy finansowego, a w gospodarkach na średnim poziomie rozwoju – niewystarczające zasoby kapitału ludzkiego, to w gospodarkach czy regionach określanych jako wysoko rozwinięte, a więc z najwyższym poziomem życia i swobód obywatelskich, pojawia się bariera w postaci niedoboru kapitału społecznego.

* Dr Krystyna Zimnoch, Wydział Zarządzania Politechnika Białostocka

Czytając liczne prace na temat kapitału społecznego, pisane przez ekonomistów, socjologów, psychologów czy politologów, można odnieść wrażenie, że pojęcie kapitału społecznego okazuje się niezbędne do analizy współczesnych państw, gospodarek czy regionów. Pojęcie to poniekąd uzupełnia dzisiejszą demokrację i aktualny stan społeczeństwa obywatelskiego. Dla ekonomisty badającego poziom rozwoju gospodarczego i jego przestrzenne zróżnicowanie kapitał społeczny staję się dobrym narzędziem, za pomocą którego można wyjaśnić przyczyny i wskazać czynniki warunkujące rozwój. Dla socjologów, psychologów czy politologów pojęcie kapitału społecznego może zaś być miarą nie tylko jakości życia, ale i poziomu społeczeństwa obywatelskiego i demokracji.

Pojęcie kapitału społecznego nie jest ściśle zdefiniowane, jest za to bardzo pojemne – mieści się w nim wszystko to, co decyduje o zdrowych relacjach społecznych, dbaniu o dobro wspólne i współpracy[23]. We współczesnej teorii naukowej pojęcie to pojawia się w 1980 r. za sprawą P. Bourdieu. Pod koniec lat osiemdziesiątych XX w. J.S. Coleman wskazuje na stopień materialności czy niematerialności kapitału ludzkiego i społecznego [Hardin, 2009].

Koncepcję kapitału społecznego spopularyzował RD. Putnam, według którego kapitał ten obejmuje cechy społecznego zaangażowania – sieci, normy i społeczne zaufanie – ułatwiające koordynację i współpracę przynoszącą wspólne korzyści [Pułman, 1995, s. 258]. Badania przeprowadzone przez autora we Włoszech dowodzą, że kapitał społeczny tworzy się w długim okresie i że ma on charakter dobra publicznego – nie jest własnością czy cechą poszczególnych jednostek. Zależy jednak od jednostek, od ich nastawienia, przekonań i systemu wartości.

Podobną definicję kapitału społecznego, ze wskazaniem na zaufanie, przedstawił F. Fukuyama, rozumiejąc przez to pojęcie zdolność wynikającą z rozpowszechnienia zaufania w obrębie społeczeństwa lub jego części, tworzącą uprzedmiotowioną nieformalną normę, która promuje kooperację między dwoma jednostkami lub ich większą liczbą. Kapitał społeczny jest zasobem kraju, nie jest dobrem indywidualnym, jednostka nie może go bowiem sama zgromadzić, jako taki ma znaczenie dla rozwoju gospodarki i jej konkurencyjności [Fukuyama, 1997, s. 34–39].

W badaniach realizowanych w Polsce, takich jak np. *Diagnoza społeczna*, przyjęto definicję kapitału społecznego rozumianego jako sieci społeczne regulowane normami moralnymi lub zwyczajem (a nie lub nie tylko formalnymi zasadami prawa), które wiążą

[23] Pojęcie to po raz pierwszy zostało użyte przez L.J. Hanifan w 1916 r. dla podkreślenia zaufania i zaangażowania wspólnego jako czynnika sukcesu placówek oświaty.

jednostkę ze społeczeństwem w sposób umożliwiający jej współdziałanie z innymi dla dobra wspólnego [Czapiński, 2009, s. 270–280].

Problemem jest precyzyjne określenie „wspólności", dobro wspólne to nie dobro wolne dla wszystkich, „wspólność" dotyczy tych, którzy przynależą do danej wspólnoty, uczestniczą w sieci. Stąd warto podać definicje kapitału społecznego, według której nie jest on dobrem prywatnym, ale nie jest też dobrem publicznym. Kapitał społeczny to zasób jednostek, którego źródłem są sieci powiązań, po których krążą: dobra symboliczne (informacje, wartości, idee itp.), dobra materialne (rzeczy, pieniądze) i emocje (aprobata, szacunek, sympatia itp.); warunkując wzajemność i zaufanie, kapitał wpływa na gotowość do podejmowania współpracy i na potencjał jej efektywności. Jego cechą szczególną jest to, iż pozwala swoim dysydentom osiągnąć cele, które w innym przypadku nie byłyby zrealizowane w ogóle lub wymagałyby poniesienia wyższych kosztów. Tak rozumiany kapitał społeczny nie jest dobrem publicznym, tylko grupowym, ponieważ dostęp do niego uzyskują jedynie jednostki powiązane sieciami [Kaźmierczak, 2007, s. 47]. Przytoczenie tej definicji, przypominającej określenie *lobbies* z teorii wyboru publicznego K. Arrowa, pozwala na wskazanie negatywnych aspektów kapitału społecznego. Współcześnie zaliczyć do nich można: ułatwienie korupcji, nepotyzmu, nieuczciwej konkurencji oraz ograniczenie indywidualnej wolności, niską samoocenę społeczną marginalizację i wykluczenie. Zdaniem niektórych autorów są to jednak rezultaty braku kapitału społecznego, niskiego jego poziomu czy też rozkładu, zaś samo pojęcie kapitału społecznego ma tylko znaczenie (aspekty) pozytywne.

W badaniach kapitału społecznego istotne jest wskazanie elementów, które to szerokie pojęcie obejmuje. W literaturze wymienia się następujące składniki kapitału społecznego [Theiss, 2005, s. 61]:

- strukturalne – sieci społeczne, grupy, instytucje społeczne czy inne struktury,
- normatywne – realizowane normy społeczne, najważniejsze wartości – zaufanie, solidarność, panujące zwyczaje i obyczaje,
- behawioralne – współpraca, działania zbiorowe, wymiana informacji.

Takie wyróżnienie pozwala na posługiwanie się w badaniach konkretnymi miarami poziomu kapitału społecznego. Najważniejsze znaczenie nadawane jest zaufaniu. W *Diagnozie społecznej* 2009 jako wskaźniki kapitału społecznego przyjęto zaufanie interpersonalne, dobrowolną (niewymuszoną np. charakterem samorządu zawodowego) przynależność do organizacji i pełnienie w nich funkcji, udział w nieprzymusowych zebraniach publicznych i zabieranie na nich głosu, organizowanie takich zebrań, dobrowolne

działania na rzecz społeczności lokalnej, udział w wyborach parlamentarnych oraz pozytywny stosunek do demokracji, która tworzy najbardziej sprzyjające warunki dla rozwoju kapitału społecznego i sama się nim żywi [Czapiński, 2009]. Wyniki badań *Diagnozy społecznej 2009* (i wcześniejsze) wyraźnie pokazują, że ludzie z wyższym wykształceniem mają większe zaufanie niż np. robotnicy. Stąd wyraźny związek między kapitałem ludzkim a społecznym. W badaniach kapitału społecznego posługujemy się systemem norm i wartości. Wśród norm podkreśla się zasadę wzajemności: „wszystko, co byście chcieli, żeby wam ludzie czynili, i wy im czyńcie". Z kolei brak kapitału społecznego czy jego negatywny aspekt można mierzyć poprzez analizę rozpadu rodziny, narkomanii, społecznego nieładu w postaci włóczęgostwa, graffiti, pijaństwa w miejscach publicznych, żebractwa, zaniku uprzejmości w życiu codziennym, skali korupcji, faktycznego niepłacenia podatków, przestępczości [Kochanowski, 2010].

Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego

Kapitał społeczny pozostaje zasobem, który powinien być wykorzystany w praktyce polityki społecznej i gospodarczej, przyczynia się bowiem do efektywniejszego wykorzystania kapitału ludzkiego, fizycznego czy finansowego i chociaż nie jest substytutem tych ostatnich, to wspomaga działanie przy ich niedoborze. Jego znaczenie jest szczególne w polityce regionalnej, nie można go bowiem tak jak kapitału finansowego, rzeczowego czy ludzkiego zaimportować.

Mimo wielu badań brakuje empirycznego udokumentowania wpływu kapitału społecznego na rozwój społeczno-gospodarczy. Jednakże od czasów M. Webera wiemy, że ustrój kapitalistyczny i demokracje zachodnie nieprzypadkowo powstały na purytańskim etosie uczciwości, a koncepcja *homo oeconomicus* i niewidzialnej ręki rynku, też bazująca na zasadzie dotrzymywania umów i wzajemności jako warunku otrzymania zysku, może posłużyć do opisania drogi rozwoju także w społeczeństwach poza chrześcijańskim kręgiem kulturowym.

Kapitał społeczny teoretycznie w sposób bardzo konkretny może oddziaływać na wyniki działalności gospodarczej, mianowicie ułatwia negocjacje, obniża koszty transakcji, skraca proces inwestycyjny (zmniejsza prawdopodobieństwo zaskarżania kolejnych decyzji władz administracyjnych), zmniejsza korupcję, zwiększa rzetelność kontrahentów, sprzyja długoterminowym inwestycjom i dyfuzji wiedzy, zapobiega nadużywaniu dobra wspólnego i

zwiększa solidarność międzygrupową, a poprzez rozwój trzeciego sektora sprzyja społecznej kontroli działania władz [Czapiński, 2009].

Na duże znaczenie gospodarcze kapitału społecznego wskazuje R.D. Putnam. Poziom rozwoju ekonomicznego traktować można jako efekt kapitału społecznego lub jako jedną z jego funkcji [Putman, 1995]. Kapitał społeczny służy także;

- integracji i solidarności społecznej – przeciwdziała wykluczeniu i dyskryminacji,
- uzupełnianiu i wyręczaniu niewydolnych instytucji państwowych,
- kontroli sektora rządowego i wymuszaniu jego odpowiedzialności (*accountability of government*),
- kontroli sektora komercyjnego,
- budowaniu i ochronie kultury lokalnej przed jej komercjalizacją.

Na przełomie XX i XXI w. występują problemy i zjawiska, które skutkują niedoborem bądź jak to określają niektórzy – rozkładem kapitału społecznego. J. Rifkin pisze, że zachodnia cywilizacja znalazła się w zwrotnym punkcie. Jego zdaniem słabość państw i globalizacja osłabia kulturę, powoduje zanik jej różnorodności, a tym samym uniemożliwia zrównoważony rozwój. Procesy te mogą prowadzić do wzrostu fundamentalizmu albo do rozwoju czwartego sektora (grup przestępczych) lub do rozwoju trzeciego sektora (odnowienie społeczeństwa obywatelskiego). Jedynie ten ostatni uratuje demokrację i zagwarantuje zrównoważony rozwój. Ale to wymaga spełnienia co najmniej dwóch warunków: wzajemnego zaufania ludzi i znacznego udziału wolontariatu w populacji osób aktywnych zawodowo. Wolontariat, czyli nieodpłatna działalność na rzecz wspólnoty, jest konieczną podstawą funkcjonowania organizacji pozarządowych (non profit — pożytku społecznego, zwanych NGO od *non-govermental organizations*), czyli właśnie trzeciego sektora. Zwiększenie jego udziału w życiu społecznym Rifkin postrzega jako jedyny pozytywny scenariusz dla demokracji i zrównoważonego rozwoju [Rifkin, 2003].

Współczesne przykłady państw i systemów kapitalistycznych, w których ustrój demokratyczny próbuje się budować bez kapitału społecznego, potwierdzają, że bez pewnego jego zasobu jest to niemożliwe. Jednocześnie wydaje się, że kapitalizm, stawiając według zasad klasycznego liberalizmu i indywidualizmu interes materialny jednostki nad zobowiązaniami moralnymi, zużywa więcej kapitału społecznego, niż jest go zdolny stworzyć, przez indywidualistyczne założenia wolnego rynku podkopując swoje moralne fundamenty [Kochanowski, 2010].

W Polsce niedobór kapitału społecznego wynika z przyczyn historycznych – powstania, zabory, komunizm nie sprzyjały budowie społeczeństwa obywatelskiego. Ten

niedobór został przeniesiony wraz z transformacją do gospodarki rynkowej i współcześnie wynika ze wspomnianych powyżej przyczyn charakterystycznych dla obecnego poziomu rozwoju gospodarki liberalnej. Można spotkać opinie, że do tych przyczyn należy kryzys wymiaru sprawiedliwości – przekonanie, iż tylko naiwni przestrzegają prawa, oraz instrumentalne jego traktowanie zarówno przez stosujących prawo, jak i przez ustawodawcę [Kochanowski, 2010]. Szczególnie ważne w świetle definicji kapitału społecznego zaufanie słabnie wraz ze zmianą modelu rodziny i można chyba powiedzieć z jej zanikaniem wobec rosnącej liczby gospodarstw jednoosobowych, które w stolicach niektórych krajów stanowią większość. Dziś określeniu „rodzinny" przypisuje się znaczenie pejoratywne, często stawia się tu znak równości z nepotyzmem. Jest to niewątpliwie skutek postępowania polityków nadużywających władzy w celu osiągnięcia korzyści prywatnych. To nie rodzina, jak wskazują niektórzy, jest przyczyną braku kapitału społecznego, a raczej jej brak albo uniemożliwienie jej realizacji celu, jakim jest przede wszystkim wychowanie człowieka i obywatela, poprzez odebranie jej funkcji gospodarczej, edukacyjnej i wypoczynkowo-rekreacyjnej. Gdzie wobec tego można nauczyć się zaufania, gdzie dzieci mogą czuć się bezpieczne, gdzie mogą poznać, co to znaczy polegać na kimś i jak sobie wzajemnie pomagać?

Kryzys demokracji, zanik lub niedorozwój społeczeństwa obywatelskiego nierozerwalnie związane są z odpływem kapitału fizycznego, ludzkiego i społecznego [Bokajło, 2008]. Jeżeli posłużyć się pojęciem wymywania czy wypłukiwania zasobów, to w przypadku kapitału ludzkiego zjawisko to rozpoczęło się w Polsce wraz z wielkimi emigracjami po powstaniach narodowych, następnie dotyczyło osób, które wyjeżdżały z Polski komunistycznej, a obecnie również tych, które wybierają lepszy europejski rynek pracy. I kapitał ludzki, i społeczny tworzą ludzie, wyznaczając cele, poszukując metod i środków ich realizacji, osiągają postęp społeczno-ekonomiczny. I chociaż według teorii czynników produkcji poza pracą, ziemią, kapitałem (rzeczowym, finansowym) oraz technologią nastąpiło wyodrębnienie się niezależnego czynnika produkcji – kapitału ludzkiego, a w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego widać rosnące znaczenie czynników niematerialnych, to jednak kapitał ten nie może zostać zastąpiony przez technologię, a sposobem na jego odbudowanie nie mogą stać się relacje wirtualne. Jakość życia ludzi wynika z ich działań w świecie jak najbardziej realnym, a gospodarka oparta na wiedzy musi być też oparta na produkcji i usługach.

Podlaskie – region peryferyjny z niedoborem kapitału społecznego

Województwo podlaskie w dokumencie rządowym *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, uznawanym za podstawę opracowania długookresowej strategii rozwoju kraju, w świetle przedstawionej diagnozy należy do kategorii B (często określane jest jako Polska B). Historia osadnictwa w tym regionie sięga zaledwie pięciu wieków, polityka rosyjskich, a potem radzieckich zaborców pozostawiła skutki, których w ciągu dwudziestolecia transformacji nie udało się zlikwidować. Pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego region ten znajduje się na przedostatnim miejscu w kraju, a dawne powiedzenie „Laski, piaski i karaski – oto szlachcic jest podlaski" pozostaje wciąż aktualne.

Jako obszar rolniczy, ze słabą siecią osiedleńczą i niewielką gęstością zaludnienia, województwo **podlaskie** ma niewielkie szanse na wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju, ich zasoby podlegają bowiem efektom wymywania. Pesymistyczne oczekiwania dotyczą także możliwości absorpcji efektów rozprzestrzeniania się wzrostu z centrów wobec procesów ich odrywania się od regionów peryferyjnych (tab. 1).

Tab. 1. Województwo podlaskie na tle kraju w 2008 r.

Wyszczególnienie	**Województwo**	**Polska = 100**
Powierzchnia w km^2	20 187	6,5
Liczba miast	36	4
Ludność w tys. osób	1191,5	3,1
Ludność na 1 km^2	59	122
Pracujący w tys. osób	418,8	3,1
Przeciętne wynagrodzenie brutto w zł	2610,1	88,7
PKB w mln zł	27 351	2,3
PKB per capita w zł	22 896	74,2
Podmioty zarejestrowane w REGON	90 229	2,4

Źródło: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bialystok/ASSETS_09w00_01.pdf.

Specyfika społeczno-gospodarcza tego regionu sprawia, że nie wszędzie widoczne są uniwersalne tendencje rozwoju. Jeśli porównywać strukturę zatrudnienia w województwie podlaskim ze **strukturą** zatrudnienia w kraju, można zaobserwować zdecydowanie mniejszy udział zatrudnienia w przemyśle i usługach, natomiast ponad dwukrotnie większy w rolnictwie. W latach 1999–2005 udział tego sektora gospodarki zmniejszył się z 45,2% do 36% ogółu zatrudnionych, natomiast w skali całego kraju mieliśmy w okresie 1990–2005 do czynienia ze spadkiem znacznie większym – z 27,4% do 15,9% ogółu zatrudnionych [Zimnoch, 2007].

Agrarny charakter regionu pozostaje istotny dla kapitału społecznego województwa podlaskiego. Kulturę wiejską do dziś charakteryzuje postawa zawiści, mająca swoje źródło jeszcze w XVII w., w I Rzeczypospolitej. Upadek polskiej demokracji szlacheckiej,

powstanie oligarchii magnackiej, panująca ideologia sarmatyzmu i pogarszająca się sytuacja polityczno-prawna i ekonomiczna średniej oraz drobnej szlachty przyczyniły się do wytworzenia postawy zawiści. „Trucizna zawiści przeniknęła społeczną tkankę polskiego życia. Przytłumiła wszelkie istotne cechy społeczności sąsiedzkiej (...), w ramach której życie społeczne było w zasadzie przejrzyste. Rodziła pragnienie posiadania tego samego, co ma lepiej sytuowany sąsiad. Taki układ odniesienia wydał z siebie sztukę imponowania i zabawiania przyjaciół, gości i »braci-sąsiadów«. Była to jednak postawa samoniszcząca, nie prowadziła do tworzenia czegokolwiek, budowania dla przyszłych pokoleń, lecz orientowała się na teraźniejszość" [Podgórecki, 1995, s. 114–115].

Zawiść i nienawiść to postawy charakterystyczne dla braku zaufania. Utrwalił je komunizm, a w przypadku Podlasia szczególnie wspomnieć trzeba o represjach i wywózkach na Syberię w czasie i po II wojnie światowej, jakich mieszkańcy tego regionu doświadczyli ze strony komunistycznych władz radzieckich. Te metody „walki z kułactwem", kolektywizacji wsi i rolnictwa przyczyniły się do wzrostu nieufności nie tylko wobec przedstawicieli ówczesnej władzy, ale także wobec osób z nią rzeczywiście lub prawdopodobnie współpracujących. Ludzie żyli w sytuacji, w której ufać można było tylko nielicznym, a niepewność polityczna i gospodarcza dodatkowo wpływała na destabilizację życia społecznego. Trudno było budować wzajemne zaufanie w kolejce po towar, a przypadku rolników dodatkowo w kolejce po środki do produkcji rolnej i materiały budowlane.

Współcześnie czynnikiem utrudniającym podniesienie poziomu zaufania w regionach peryferyjnych staje się globalizacja, która będąc procesem umiędzynaradawiania produkcji i konsumpcji, przynosi skutki gospodarcze w postaci wyodrębnienia się metropolii i społeczne w postaci wyodrębnienia się elit. Metropolie wraz z elitami odrywają się od peryferii i ich mieszkańców, których problemów nie jest w stanie rozwiązać regionalna polityka społeczno-gospodarcza.

Województwo podlaskie od wielu lat wskazywane jest jako ludnościowy obszar problemowy. Nawet jeśli uwzględnić fakt istnienia stałego procesu odpływu ludności ze wsi do miast jako elementu urbanizacji, to trzeba dodać, że taki odpływ dotyczy w województwie podlaskim nie tylko wsi, ale i miast, a wieś polskiej ściany wschodniej jest już wyludniona i przestała być zapleczem demograficznym. Mediana wieku kobiet na wsi w województwie podlaskim jest najwyższa w kraju, w 2008 r. wynosiła ona 40,2 lat w porównaniu z 37 latami średnio na wsi w kraju [Rocznik demograficzny Polski 2009, s. 152]. Analiza danych statystycznych wyraźnie pokazuje wymywanie zasobów siły roboczej w województwie podlaskim, które przejawia się w: spadku liczby mieszkańców w poszczególnych

podregionach, powiatach i gminach, spadku odsetka kobiet w grupie wiekowej 19–29 lat w ogólnej populacji, a także w rosnącym odsetku kobiet z tej grupy wiekowej w migracji wewnętrznej i zewnętrznej.

Liczba ludności województwa podlaskiego systematycznie spada, największe spadki następują w powiecie bielskim, hajnowskim, sokólskim i siemiatyckim. Województwo to zawsze charakteryzował odpływ ludności ze wsi i napływ do miast, procesy te, wynikające z urbanizacji i zmian struktury zatrudnienia oraz struktury popytu na pracę, towarzyszą rozwojowi społeczno-gospodarczemu. W początkowych latach XXI w. w miastach na prawach powiatu obserwuje się także zjawisko ujemnego salda migracji wewnętrznych i zagranicznych. W Białymstoku, Łomży i Suwałkach odpływ ludności na pobyt stały jest większy niż napływ. W 2004 r. ujemne saldo migracji dla Białegostoku i Suwałk wzrosło prawie o 50%, w przypadku Łomży z takim wzrostem mamy do czynienia w roku 2006. Wzrost ujemnego salda migracji występuje do 2007 r., w 2008 r. zmniejsza się skala odpływu ludności z wymienionych miast, na co niewątpliwie miała wpływ pogarszająca się sytuacja na rynkach pracy Unii Europejskiej, a także na krajowym rynku pracy, będąca skutkiem trwającego kryzysu finansowego [Zimnoch, 2010].

Niezwykle ważnym zagadnieniem jest kształtowanie się struktury wiekowej i struktury według płci emigrujących. Jeśli szczegółowo analizować samą grupę kobiet, to można stwierdzić, że około 40% wyjeżdżających stanowią kobiety w wieku 20–29 lat. Nieco mniejszy jest odsetek kobiet w wieku 20–24 lata – choć w 2008 r. było to prawie 12%. Natomiast kobiety w wieku 25–29 lat stanowią nawet ponad 57%. Ogólnie w grupie wiekowej 20–29 lat bezwzględny odpływ kobiet jest większy niż mężczyzn. Szczególnie widać to w grupie wiekowej 20–24 lata, wyjeżdżających kobiet jest tu ponad dwa razy więcej niż mężczyzn, np. w 2007 r. wyjechało poza granicę województwa 1519 kobiet w tym wieku, mężczyzn natomiast – 569, podobnie dla roku 2008 – 1470 kobiet i 460 mężczyzn (tab. 2).

W województwie podlaskim, tak jak i w innych regionach peryferyjnych, mamy więc do czynienia z wymywaniem zasobów ludzkich, w tym zasobów kapitału ludzkiego, i z rosnącym niedoborem kapitału społecznego. Mieszkańcy województwa ponoszą nakłady na powstanie zasobów kapitału ludzkiego, ale zwrot tych nakładów na skutek wypłukiwania zasobów otrzymają ośrodki wzrostu. Następuje niezamierzona redystrybucją dochodów z tego regionu na rzecz regionów o wyższym poziomie dochodów i zasobów kapitału.

Tab. 2. Migracje wewnętrzne w województwie podlaskim według wieku i płci

Wyszczególnienie	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
odpływ ogółem	14874	14342	14000	15732	16188	12458
odpływ kobiet K	8092	7764	7736	8666	8999	7160
procent odpływu K	54,40	54,13	55,26	55,09	55,59	57,47
odpływ kobiet 20–24	1529	1427	1457	1523	1519	1470
procent odpływu K 20–24	10,28	9,95	10,41	9,68	9,38	11,80
procent K 20–24 do odpływu K	18,90	18,38	18,83	17,57	16,88	20,53
odpływ K 25–29	1659	1593	1652	1901	2001	1645
procent odpływu K 25–29	11,15	11,11	11,80	12,08	12,36	13,20
procent K25–29 do odpływu K	20,50	20,52	21,35	21,94	22,24	22,97
odpływ mężczyzn 20–24 M	698	718	650	649	56	460
procent odpływu M 20–24	4,69	5,01	4,64	4,13	3,51	3,69
odpływ M 25–29	1278	1194	1248	1417	1427	996
procent odpływu M 25–29	8,59	8,33	8,91	9,01	8,82	7,99

Źródło: Roczniki statystyczne województwa podlaskiego od 2004 r. do 2009 r., Województwo podlaskie – podregiony powiaty, gminy od 2004 r. do 2008 r., Ludność w województwie podlaskim w 2008 r. – Wojewódzki Urząd Statystyczny w Białymstoku.

Wyniki badania poziomu kapitału społecznego w Polsce w skali regionalnej pokazują jego zróżnicowanie, przy czym najlepiej obrazują to badania, w których kapitał społeczny w największym stopniu ujawnił się poprzez zmienne opisujące normy, budowane na ocenie stwierdzeń zaproponowanych w badaniu *Diagnoza społeczna*. Można spotkać i takie badania, których wyniki plasują województwo podlaskie w rankingu województw według oszacowanych wartości kapitału społecznego na pierwszym miejscu [Rószkiewicz, Węziak-Białowolska, 2008, s. 47–67]. Analizując normy obowiązujące w społeczności, brano pod uwagę zwracanie uwagi na takie zjawiska, jak: ktoś płaci podatki mniejsze niż powinien, ktoś unika płacenia za korzystanie z transportu publicznego, ktoś pobiera niesłusznie zasiłek dla bezrobotnych, radny nie przychodzi na swoje dyżury. Wskazywano więc na zachowanie się wbrew prawu i etyce, a nie na aktywizujące i motywujące działanie norm. Można to zinterpretować tak, że badani widzą naruszanie tych norm, nie godzą się na to i nie akceptują takiego zachowania, bądź też, że podobnych zachowań jest dużo, są więc często dostrzegane. Warto odwołać się tu do autorytetów wśród autorów piszących o kapitale społecznym i powtórzyć, że nie każdy zestaw konkretnych norm tworzy kapitał społeczny. Normy te muszą bowiem prowadzić do współpracy w grupie. Odpowiadają przez to tradycyjnym cnotom takim jak uczciwość, dotrzymywanie zobowiązań, odpowiedzialne wykonywanie obowiązków, wzajemność i inne [Fukuyama, 1999].

Analizując niedobór kapitału społecznego w województwie podlaskim, trzeba wziąć pod uwagę tworzenie jego zasobu w rodzinie, ograniczenie go przestępczością i powiększanie wraz z aktywnością ekonomiczną (tab. 3).

Tab. 3. Wskaźniki sytuacji społeczno-gospodarczej województwa podlaskiego determinujące poziom kapitału społecznego

Wyszczególnienie	**2000/1**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Podmioty gospodarki narodowej	90 528	94 531	96 938	90 982	88 915	88 931	88 665	90 229	89 578
Rok poprzedni = 100	105,5	104,4	102,5	93,9	97,7	100	99,7	101,8	99,3
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	74 000	77 067	79 677	74 569	72 071	71 574	70 945	72 581	71 571
Rok poprzedni =100	105,2	104,9	102,7	93,6	96,7	99,3	99,1	102,3	98,6
Przestępstwa:	33570	34023	36842	36444	31873	27725	26651	25498	–
Rok poprzedni = 100	–	101,3	108,3	98,9	87,5	87	96,1	95,7	–
przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu i w komunikacji	691	6861	7234	7554	7684	6772	5880	5809	–
Rok poprzedni = 100	–	997,2	105	104,4	101,7	88,1	86,8	98,8	–
drogowe	–	–	–	–	7636	–	5857	5775	–
art. 178a ust. 1 § 2 k.k.		6239	6636	6957	7100	6175	–	–	–
Rok poprzedni = 100	–	–	106,4	104,8	102,1	87	–	–	–
Rozwody	1397	1325	1567	1912	2178	1853	2045	1837	–
Rok poprzedni = 100	–	94,8	118,3	122	113,9	85,1	110,4	89,8	–
Urodzenia pozamałżeńskie		1035	1047	1117	1285	1241	1421	1468	–
Rok poprzedni = 100	–	–	101,2	106,7	115	96,6	110,6	103,3	–

Źródło: roczniki statystyczne województwa Podlaskiego 2004–2009, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/bialystok/ASSETS_2010_zmiany_strukt_grup_podm_gosp_narod_wpodl_w_2009r.pdf.

Rodzina motywuje aktywność ekonomiczną, społeczną i kulturalną człowieka, kształtuje jego cechy osobowości, tworzy i rozwija kapitał ludzki. Rodzina stabilizuje życie jednostkowe i społeczne. Jeśli przez kapitał społeczny rozumiemy potencjał wynikający ze spoistości relacji międzyludzkich, siłę więzi społecznych, które służą interesom społecznym, a nie wyłącznie grupowym lub indywidualnym, to potencjał ten tworzy się w rodzinie. H. Henderson wprowadziła pojęcie *love economy* [Pietila, 1997]. Ekonomia miłości, opierająca się na gotowości do bezinteresownego służenia innym ludziom, jest realizowana głównie w gospodarstwach domowych, jej produktami są silne więzi rodzinne, zdrowie fizyczne i psychiczne członków rodziny. Oparta jest ona przede wszystkim na kapitale społecznym, a w mniejszym stopniu na kapitale finansowym. To w rodzinie rodzą się różne formy altruizmu, wolontariat, społeczna i rodzinna współpraca, bezinteresowna opieka nad dziećmi, ludźmi starymi i chorymi, szacunek dla środowiska naturalnego i praw przyszłych pokoleń, dążenie do ochrony zasobów ludzkich i naturalnych. Celem człowieka nie jest bogactwo i zysk, ale zyskiwanie trwałych dobrych relacji i więzi z innymi ludźmi. Rodzinny kapitał społeczny to więzi między członkami rodziny, które służą im do współpracy i współdziałania, a równocześnie nie pozostają w sprzeczności z interesem społecznym. Z rodziny wynosimy rzetelność, uczciwość, solidarność, zdolność do współpracy i poświęceń, pracowitość,

zamiłowanie do porządku. Są to cechy bardzo przydatne w działalności gospodarczej [Becker, 1990]. Jeżeli rodzina buduje kapitał społeczny, to rozwody ograniczają jego zasób.

Rozwód jest sytuacją kryzysu dla rodziny, dzieci i każdego z małżonków. Sytuacja ta rodzi pytania o odpowiedzialność indywidualną i wywołuje wiele negatywnych skutków dla całego społeczeństwa. A. Giddens wymienia wśród skutków rozwodów utratę zaufania do własnych sądów i możliwości. Największymi przegranymi rozwodów są dzieci. Dorastają z przekonaniem, że miłość nie jest wieczna, zaangażowanie może być czasowe i wszystkie dzieci, nawet te ze szczęśliwych rodzin, obawiają się rozpadu rodziny. Następuje ograniczenie funkcji rodzicielskich przez jednego lub oboje rodziców. Byli małżonkowie nie przestają być rodzicami. Godność dziecka zostaje naruszona, nie ma prawa do życia w pełnej rodzinie. Rozwiedzeni zarabiają mniej niż osoby pracujące o zbliżonych kwalifikacjach i stanowisku. Status społeczny rozwiedzionego mężczyzny jest gorszy od statusu żonatego i kawalera. Jeszcze gorszy status ma rozwiedziona kobieta. Niższe zarobki to niższe stopy oszczędzania, spadek inwestycji. Spadek statusu rozwiedzionych małżonków to ograniczone zaufanie ich do innych ludzi i innych ludzi do nich; brak pewności, czy będą mogli sprostać rolom społecznym, zawodowym i rodzinnym [Giddens, 2006].

Trwała rodzina jest koniecznym warunkiem równomiernego wzrostu gospodarczego. Osłabienie więzi rodzinnych mierzone nasileniem rozwodów spowodowało spowolnienie wzrostu gospodarczego w Polsce (1960–2006). Współczynnik dezintegracji małżeńskiej np. w 1960 r. wynosił 6%, co oznacza, że na 100 par zmieniających stan cywilny, czyli zwierających związek małżeński bądź rozwodzących się, 6 się rozwiodło, a 94 pary zawarły związek małżeński. W latach 2005–2006 ten współczynnik wynosił około 25%, około 25 par małżeńskich rozwodziło się, a około 75% zawierało związek. Pogłębienie dezintegracji małżeńskiej spowalnia wzrost gospodarczy (oddziaływanie na wzrost jest średnio opóźnione o dwa lata), zwiększa się bezrobocie, co powoduje wzrost przestępczości i dalej spowalnia inwestycje i wzrost gospodarczy. W latach 1991–2006 wzrost współczynnika rozwodów z 12,7 do 24,3% spowodował utratę dwóch lat dynamicznego wzrostu – PKB w 2006 r. byłby o około 15,5% wyższy niż w 1991 r. [Sztaydynger, 2009].

Statystyki dla województwa podlaskiego pokazują, że liczba rozwodów w latach 1990–2008 wzrosła o 56%. Szczególnie duża liczba rozwodów miała miejsce w latach 2004–2007. Wzrost ten związany jest ze wspomnianą wcześniej nasiloną emigracją zewnętrzną. Województwo podlaskie jest jednym z tych regionów, w których ujemne saldo migracji jest największe. I chociaż rodzina jest najlepszym sposobem spędzenia ludzkiego życia, to współcześnie model jednoosobowego gospodarstwa domowego oznacza życie w pojedynkę

albo bez sformalizowania związku. Skala zjawiska jest dobrze widoczna, jeśli analizować urodzenia pozamałżeńskie. W województwie podlaskim od 2002 do 2008 r. nastąpił wzrost ich liczby o 41,8 %, w skali kraju między rokiem 2000 a 2008 – wzrost o 79,3% (z 45 897 do 82 302). Oznacza to, że co piąte dziecko w kraju rodzi się poza małżeństwem (19,9% urodzeń żywych w kraju, w podlaskim – 12,3%).

Problemy rodzinne to sfera prywatności każdego człowieka, a pokazywanie wzrostu liczby rozwodów i urodzeń pozamałżeńskich nie ma na celu naruszenia tej prywatności. Chodzi jednak o zauważenie, że poza bardzo bolesnym indywidualnym wymiarem problemy te mają znaczenie ogólnospołeczne i makroekonomiczne. Trwałe małżeństwo i trwała rodzina są istotnym czynnikiem równomiernego i dynamicznego rozwoju gospodarki. Nie ma sprzeczności między koncepcją *homo oeconomicus* a wartościami rodzinnym. Etyka rodzinna jest niezbędnym warunkiem sprawnej gospodarki.

Przestępczość z kolei przyczynia się do ograniczania zasobu kapitału społecznego, powiększania jego niedoboru. Jeżeli państwo stanowi umowę społeczną, to jego obywatele ufają, że ich życie i mienie będzie bezpieczne, będzie chronione prawem i etyką. Godząc się na ograniczenie swojej wolności absolutnej, ufają, że mogą skierować swoje wysiłki na działania w dziedzinie produkcji i konsumpcji, podnoszące indywidualny i wspólny dobrobyt. Wzrost liczby przestępstw podważa to zaufanie, rodzi niepewność i konieczność podejmowania indywidualnych działań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa własnego i rodziny. Politycy powinni ponadto być świadomi, że kapitał społeczny, szczególnie wtedy, gdy związany jest z grupami o małym promieniu zaufania, może przybierać negatywną postać, będąc szkodliwym dla społeczeństwa. Gdy ludzie boją się wychodzić na ulicę, nie będą się również stowarzyszać, dobrowolnie podejmować działań, głosować czy pomagać sobie wzajemnie. Gdy otoczenie jest stabilne i bezpieczne, chroniona jest własność prywatna i publiczne relacje, istnieje większe prawdopodobieństwo, że w wyniku powtarzanych interakcji racjonalnych jednostek spontanicznie wzrośnie zaufanie [Fukuyama, 1999].

Analiza statystyki pokazuje wzrost liczby przestępstw w województwie podlaskim do 2003 r. Najbardziej zatrważający jest wzrost liczby przestępstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu i bezpieczeństwu w komunikacji, szczególnie przeciwko art. 178a ust. 1 § 2 kodeksu karnego – prowadzenie pojazdu na drodze przez osobę w stanie nietrzeźwym lub pod wpływem środka odurzającego. W przepisach o ruchu drogowym istnieje pojęcie ograniczonego zaufania kierowcy, jednakże takie statystyki pokazują, że wszyscy uczestnicy ruchu drogowego nie są bezpieczni, a utrata zdrowia i życia w wypadkach drogowych obciąża wszystkich obywateli odpowiedzialnością społeczną i ekonomiczną.

Dla ekonomisty bezpośrednim wyznacznikiem powiększania zasobu kapitału społecznego pozostaje wzrost aktywności gospodarczej. Jej silna dynamika rosnąca oznacza, że przyszłość oceniana jest przez przedsiębiorców i konsumentów optymistycznie. Optymizm ten wynika z ufności podejmujących i realizujących działalność gospodarczą, czyli zaspokajających ludzkie potrzeby za pośrednictwem rynku, w to, że działalność ta przyniesie im zysk. Darzą także zaufaniem politykę gospodarczą w zakresie stabilności makroekonomicznych ram prowadzenia biznesu. Ekonomiści podają proste wyjaśnienie tego zjawiska: kapitał społeczny powstaje jako spontaniczny produkt powtarzania gry zwanej ,,dylematem więźnia" [Fukuyama, 1999]. Bez odwoływania się do teorii gier można powiedzieć, że jeśli osoby oddziałują na siebie nieustannie przez jakiś czas, to rozwija się między nimi pewna pula zaufania i uczciwości. A. Smith w koncepcji homo oeconomicus podkreśla, że rynkowe oddziaływania egoistycznych jednostek, chciwych i skłonnych do oszustwa, w społeczeństwie komercyjnym prowadzą do rozwoju takich cnót społecznych, jak uczciwość, pracowitość i roztropność. Z racjonalności zachowań tych jednostek po pewnym czasie rozwija się kapitał społeczny, chociażby po to, by zabezpieczyć w długim okresie własne indywidualne interesy.

W województwie podlaskim wśród podmiotów gospodarki narodowej zdecydowanie dominują osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (stanowią 80% ogółu podmiotów gospodarki narodowej). Aktywność ekonomiczna zmienia się głównie za przyczyną zmiany liczby osób fizycznych prowadzących taką działalność. Liczba firm prowadzonych przez te osoby rosła systematycznie do 2004 r., od tego roku odnotowuje się spadek poziomu aktywności gospodarczej. Wejście Polski do Unii Europejskiej znacznie osłabiło handel przygraniczny w regionie (głównie z Białorusią), który był przedmiotem działalności większości takich firm. Spadła też liczba podmiotów gospodarczych, które nie były w stanie sprostać konkurencyjności rynku międzynarodowego. Przystąpienie Polski do strefy Schengen jeszcze bardziej utrudniło przygraniczną wymianę handlową i osłabiło aktywność gospodarczą regionu Podlasia. Dodatkowo przyczyniała się do tego emigracja wśród jednoosobowych przedsiębiorców, w efekcie w latach 2003–2007 liczba firm osób fizycznych spadła o blisko 11%. Wymiernym tego skutkiem stało się ograniczenie wpływów podatkowych i składek ubezpieczeń społecznych, wzrost bezrobocia, szczególnie wśród absolwentów, i ostatecznie wysysanie zasobów pracy i kapitału ludzkiego przez ośrodki wzrostu w innych regionach kraju.

Polityka społeczno-gospodarcza regionu nie może nie dostrzegać, że następuje wypłukiwanie kapitału ludzkiego i rośnie niedobór kapitału społecznego. Historycznie

agrarny charakter województwa podlaskiego i utrwalony w wyniku urbanizacji agrarny charakter społeczności miejskich z jednej strony, a procesy wymywania zasobów z drugiej nie sprzyjają powstawaniu tak rozumianego kapitału społecznego w nielicznych miastach regionu. Wydaje się, że lokalna polityka regionalna powinna uwzględniać ten problem i nawet jeśli nie może bezpośrednio przyczynić się do podniesienia poziomu kapitału społecznego, to może zrobić to pośrednio, poprzez działania zmierzające do powstrzymywania procesów wymywania zasobów kapitału ludzkiego, co przyczyniłoby się również do powiększenia zasobów kapitału rzeczowego, którego niedobór w opisywanym województwie jest bardzo widoczny.

Polityka społeczno-gospodarcza ukierunkowana na podnoszenie poziomu kapitału społecznego

Choć kapitał społeczny jest kategorią polityki społeczno-gospodarczej, to okazuje się, że ta polityka sama nie ma możliwości bezpośredniego tworzenia czy powiększenia jego zasobów. Państwa nie posiadają zbyt wielu mechanizmów służących do tworzenia kapitału społecznego. Jest on często produktem ubocznym religii, tradycji, wspólnych doświadczeń historycznych i innych czynników, które pozostają poza kontrolą jakiegokolwiek rządu. Dziedziną, w której rządy mają prawdopodobnie największe możliwości tworzenia kapitału społecznego, jest edukacja. System edukacyjny już od przedszkola poprzez kolejne szczeble kształcenia, łączenie z kształceniem ustawicznym, poza tworzeniem kapitału ludzkiego przekazuje też kapitał społeczny w postaci norm i praw społecznych. Jednocześnie system ten powinien uczyć podtrzymywania dobrych relacji i rozwijać te wartości, które tworzy i rozbudowuje rodzina. Państwo nie przyczynia się też wprost do tworzenia kapitału społecznego poprzez dostarczanie dóbr publicznych i regulację efektów zewnętrznych. Doświadczenia niektórych państw pokazują, że ochrona praw własności prywatnej jest znacznie mniejsza od ochrony własności państwowej, dlatego też nikt nie chroni prywatnych właścicieli przed skierowaną przeciwko nim nielegalną działalnością. Państwo może wywierać negatywny wpływ na kapitał społeczny, gdy zacznie podejmować działania, które lepiej jest zostawić sektorowi prywatnemu lub społeczeństwu obywatelskiemu. Zdolność do nawiązywania współpracy opiera się na praktyce i zwyczaju. Jeśli państwo stara się wszystko zorganizować, ludzie stają się od niego zależni i tracą spontaniczną otwartość do działania z innymi [Fukuyama, 1999].

Często podkreśla się, że priorytetem polityki społecznej powinna być rodzina i edukacja, stąd poprzez realizację polityki rodzinnej państwo może przyczyniać się do

tworzenia kapitału społecznego. Jednakże istota kapitału społecznego wymaga nie formalnego wsparcia prawnego czy finansowego, raczej tworzenia odpowiedniego klimatu wokół wartości rodziny w mediach, w postawach i działaniach polityków i urzędników. Polityka społeczna powinna postawić sobie za cel promocję rodziny.

W przypadku województwa podlaskiego polityka regionalna powinna natomiast wykorzystać wszelkie możliwe narzędzia powstrzymujące odpływ kapitału ludzkiego. Młodych ludzi można zatrzymać, oferując im taką ofertę dalszego kształcenia, która przyniesie efekty w postaci znalezienia na rynku pracy zgodnej z wykształceniem. Podlaskie np. jako region rozwiniętego przemysłu mleczarskiego nie ma zaplecza naukowego dla tego sektora i odpowiedniej bazy dydaktycznej przygotowującej do pracy w branży mleczarskiej. Realizowane są za to różnorakie kierunki studiów, których absolwenci wyjeżdżają do pracy w innych regionach, dostarczając tam niejako kapitału ludzkiego przy zerowych nakładach.

Innym narzędziem możliwym do wykorzystania wydaje się być regionalny system stypendialny skierowany do najlepszych absolwentów szkół średnich regionu podejmujących studia na lokalnych uczelniach. Natomiast dla tych młodych ludzi, którzy jako absolwenci uczelni ogólnopolskich powróciliby do rodzinnego województwa bądź pochodząc z innego województwa, podjęliby tu pracę, można wprowadzić ulgi podatkowe i preferencyjne kredyty na mieszkania.

Polityka regionalna powinna także wykorzystywać otwartość i przedsiębiorczość młodych obywateli, wprowadzając odpowiednio mniej restrykcyjne obciążenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, a więc np. okresowe zwolnienia podatkowe i ograniczenie obowiązku świadczeń społecznych jedynie do powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych. Niewątpliwe przyczyniłoby się to do wzrostu aktywności gospodarczej w postaci rosnącej liczby firm w regionie i przyspieszenia tempa rozwoju regionu oraz poziomu kapitału społecznego.

Propozycje te wymagają zmiany w przepisach o finansach publicznych i ich realizacji w układzie regionalnym. Trzeba jednak podkreślić, że sprawiedliwy system podatkowy wraz z nieodłączną redystrybucją dochodów powinien mieć na uwadze interes tych, którzy podatki płacą bądź będą płacić w przyszłości, a nie tych, którzy wykorzystując koniunkturalne różnice w warunkach prowadzenia biznesu, często zmieniają jego miejsce.

Literatura

1. Becker G.S., (1990), *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa.
2. Bokjało W., (2008), *Społeczeństwo obywatelskie jako warunek realizacji idei demokracji*, „Europejski Przegląd Naukowy" t. I.

3. Fukuyama F., (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław.
4. Giddens A., (2006), *Nowoczesność i tożsamość*, PWN, Warszawa.
5. Hardin R., (2009), *Zaufanie*, Wydawnictwo „Sic!", Warszawa.
6. Kazimierczak T., (2007), *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd podejść*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, ISP, Warszawa.
7. Podgórecki A., (1995), *Społeczeństwo polskie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Rzeszów.
8. Putman R.D., (1995), *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
9. Putman R.D., (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon&Schuster, New York.
10. Rifkin J., (2003), *Wiek dostępu*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.
11. *Rocznik demograficzny Polski 2009*, (2010), GUS, Warszawa.
12. Rószkiewicz M., Węziak-Białowolska D., (2008), *Pomiar i modelowanie kapitału intelektualnego regionu na przykładzie Polski*, „Gospodarka Narodowa" nr 10.
13. Sztaydynger J.J., (2009), *Rodzinny kapitał społeczny a wzrost gospodarczy w Polsce*, „Ekonomista" nr 2.
14. Theiss M., (2005), *Operajonalizacja kapitału społecznego w badaniach empirycznych*, [w:] H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
15. Zimnoch K., (2010), *Problem wypłukiwania zasobów kapitału ludzkiego w województwie podlaskim*, [w:] M. Gajowisk (red.), *Zarządzanie rozwojem regionalnym*, Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej.
16. Zimnoch K., (2007), Zmi*any struktury zatrudnienia w gospodarce polskiej po 1989 roku*, [w:] Z. Tomczonek (red.), *Potencjał gospodarczy i społeczny wybranych krajów Europy i Świata*, Politechnika Białostocka.

Literatura elektroniczna

1. Czapiński J., Panek T. (red.), (2009), *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2009.pdf, dostęp: 30.10.2010.
2. Fukuyama F., (1999), *Social Capital and Civil Society*, The Institute of Public Policy George Mason University October 1, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm#III, dostęp: 31.10.2010.
3. Kochanowski J., *Znaczenie kapitału społecznego*, http://www.kochanowski.pl/znaczenie_kapitalu_spolecznego.pdf, dostęp: 31.10.2010.
4. Pietila H., (1997), *Podstawowe założenia ekonomii humanistycznej. Szkic całościowego obrazu gospodarki człowieka*, „Elsevier Science", http://www.kasakobiet.ngo.org.pl/teksty/hilkka_pietila.html, dostęp: 31.10.2010.

Streszczenie

We współczesnych koncepcjach rozwoju regionalnego wskazuje się przede wszystkim na edukację i zwiększanie zasobów kapitału ludzkiego. Podkreśla się też rangę kapitału społecznego. Celem artykułu jest wskazanie bariery rozwoju województwa podlaskiego w postaci niedoboru kapitału społecznego oraz analiza przyczyn tego niedoboru.

Słowa kluczowe: kapitał społeczny, rozwój regionalny, wymywanie zasobów

Shortage of social capital as a barrier to the development of the region Podlaskie

Summary

The modern concepts of regional development indicates primarily on factors such as education and enhancing human capital. It also emphasizes the status of social capital. This article aims to identify barriers to the development of Podlaskie. The main barrier is the lack of social capital. The article analyzes the reasons for the shortfall.

Keywords: social capital, regional development, backwash effect