

Nr XXI

2016

**STUDIA
EKONOMICZNE
REGIONU ŁÓDZKIEGO**

**POLSKIE TOWARZYSTWO EKONOMICZNE
ODDZIAŁ W ŁODZI**

WYDAWCA

POLSKIE TOWARZYSTWO EKONOMICZNE ODDZIAŁ W ŁODZI

RADA PROGRAMOWA:

Małgorzata Burchard-Dziubińska – przewodnicząca, Jan Gajda, Jerzy Gajdka, Bogdan Gregor, Tadeusz Janusz, Stefan Krajewski, Eugeniusz Kwiatkowski, Stefan Lachiewicz, Lucyna Lewandowska, Zdeněk Mikoláš, Jacek Otto, Bogdan Piasecki, Tatyana Polajeva, Stanisław Rudolf, Edward Stawasz, Daniel Stos, Janina Witkowska, Zofia Wysokińska

REDAKCJA:

REDAKTOR NACZELNY: Marek Matejun

REDAKTORZY TEMATYCZNI: Anna Adamik, Joanna Fila, Witold Kasperkiewicz, Janusz Kornecki, Franciszek Sitkiewicz, Adam Sadowski, Katarzyna Skorupińska

REDAKTOR JĘZYKOWY: Mateusz Poradecki

REDAKTOR STATYSTYCZNY: Justyna Wiktorowicz

SEKRETARZ: Anna Piliszek

Wersja papierowa stanowi wersję referencyjną czasopisma

© Copyright by Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Łodzi,
Łódź 2016

ISSN 1897-7480

Adres Redakcji:

Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Łodzi
90-608 Łódź, ul. Wólczańska 51 | tel/fax 42 632 44 20
e-mail: sekretariat@pte.lodz.pl | www.serl.pte.lodz.pl

Druk i oprawa:

Drukarnia i Wydawnictwo Piktora S.C. Dariusz Szlaski, Piotr Sobczak
ul. Tomaszowska 27, 93-231 Łódź

Wydanie I.

SPIS TREŚCI

Od Redakcji	5
--------------------------	----------

Część 1.

Polityczne i społeczne uwarunkowania odnowy miast

<i>Cezary Brzeziński</i> : Polityka przestrzenna miast polskich. Uwarunkowania prawne i ich skutki finansowe	9
<i>Marcin Feltynowski</i> : Ustalenia polityki przestrzennej stolic regionów a polityka oparta na dowodach	21
<i>Łukasz Pancewicz</i> : Krajowa Polityka Miejska jako wyraz miastopoglądu? ..	31
<i>Monika Maria Cysek-Pawlak</i> : Znaczenie rewitalizacji w kontekście nadchodzących zmian polityki miejskiej i krajowej. Analiza wybranych projektów strategicznych w Łodzi	43
<i>Piotr Rzeńca</i> : Możliwości implementacji idei tematyzacji przestrzeni do nowej polityki miejskiej	53
<i>Justyna Przywojska</i> : Społeczny aspekt rewitalizacji miast	63
<i>Paulina Tobiasz-Lis</i> : Łódź „od-nowa” – o odnowie miasta z perspektywy codziennego doświadczania jego przestrzeni	77
<i>Marzena Piotrowska-Trybull, Aranka Ignasiak-Szulc</i> : Gospodarowanie nieruchomościami przez Agencję Mienia Wojskowego w kontekście potrzeb społeczności lokalnych w latach 2012-2015	87

Część 2.

Zrównoważony rozwój miast i partycypacja społeczna

<i>Agnieszka Rzeńca</i> : Wyzwania i dylematy polityki miejskiej w obliczu kryzysu ekologicznego	101
<i>Klaudia Plac</i> : Dywersyfikacja działań na rzecz zielonej gospodarki w miastach polski	113
<i>Beata Wieteska-Rosiak</i> : Bezpieczny i zrównoważony rozwój miast w kontekście III generacji strategii CPTED	123

<i>Barbara Szymoniuk: Polityka zrównoważonego rozwoju Tampere – miasta partnerskiego Łodzi</i>	139
<i>Bogdan Czapiga: Miasta polskie wobec koncepcji smart city na przykładzie miasta Łowicz</i>	149
<i>Jakub Zasina, Wiktor Wróblewski: Piesza dostępność udogodnień a struktura przestrzenna starzejącego się miasta</i>	165
<i>Magdalena Miszczuk: Budżet obywatelski jako nowe narzędzie zarządzania finansami polskich miast</i>	177
<i>Kamil Borowski: Rozwój współczesnego miasta w kontekście zarządzania partycypacyjnego</i>	187

Część 3.

Praktyczne aspekty implementacji wybranych koncepcji rozwoju regionalnego

<i>Renata Tomaszewska: Potencjał Łodzi jako fundament poprawy wizerunku miasta</i>	205
<i>Adam Drobnik: Dynamika rozwoju miast w kontekście ich wielkości i rangi</i>	217
<i>Anita Kulawiak: Rozwój Uniejowa jako wynik przedsiębiorczych działań władz samorządowych</i>	227
<i>Maria Klonowska-Matynia, Kamila Radlińska: Sezonowość bezrobocia w małych miastach w Polsce</i>	239
<i>Lucjan Goczoł: Strategia kooperacji w sektorze publicznym – wyzwania, dylematy, perspektywy</i>	251
<i>Adam Miara: Trends in development of Polish economy in the context smart specialization - a new instrument of the European Union of the financial perspective 2014-2020</i>	261
<i>Sylwana Kaźmierska: Zaufanie i relacje partnerskie jako elementy kapitału społecznego determinujące rozwój klastrów</i>	271
<i>Beata Glinkowska: Strefy ekonomiczne w Polsce – motywy tworzenia i organizowanie</i>	283

USTALENIA POLITYKI PRZESTRZENNEJ STOLIC REGIONÓW A POLITYKA OPARTA NA DOWODACH

Marcin Feltynowski

Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki

Streszczenie

Wykorzystywanie wyników badań naukowych oraz dostępnych powszechnie danych statystycznych i przestrzennych staje się podstawą prawidłowego funkcjonowania samorządu lokalnego. Celem artykułu jest wykazanie braku powiązań pomiędzy ustaleniami polityki przestrzennej stolic województw i zmianami ludnościowymi w tych miastach. Analizy przeprowadzone na potrzeby artykułu dowodzą prawdziwości hipotezy, która wskazuje na brak zasadności przeznaczania coraz większych powierzchni pod zabudowę mieszkaniową w badanych miastach.

Słowa kluczowe: polityka przestrzenna; polityka oparta na dowodach; studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego; Urban Atlas.

1. Wprowadzenie

Działania podejmowane przez władze lokalne w znacznej mierze odnoszą się do przestrzeni. Wszystkie aktywności aktorów lokalnych związane ze sferą społeczną, gospodarczą, kulturową i środowiskową odbywają się w przestrzeni ekonomicznej miast. Najintensywniej przestrzeń wykorzystywana jest w obrębie miast, które pełnią funkcje regionalne i ponadregionalne. Jednostki te narażone są na presję związaną z gospodarowaniem przestrzenią, co powinno być regulowane przez prawo lokalne.

Obowiązki władz lokalnych w zakresie gospodarki przestrzennej reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku, która wprowadziła pewne zmiany do przepisów obowiązujących od 1995 roku. Należy jednak podkreślić, że trzon systemu planowania przestrzennego funkcjonujący w transformującej się Polsce pozostał bez zmian. Najważniejszym szczeblem w zakresie zarządzania przestrzenią jest gmina, a tym samym władze lokalne, które stanowią, nadzorują i kontrolują wykonywanie zapisów zawartych w prawie miejscowym. Prawo to stanowią miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, jednakże są one dokumentami, co do zasady fakultatywnymi. Przekłada się to na pokrycie kraju planami zagospodarowania przestrzennego, które na koniec 2014 roku wynosiło 29,2%, a dla gmin miejskich 49,6%. W przypadku miast, które są stolicami regionów średnie pokrycie planami zagospodarowania przestrzennego wynosiło 40,2%. Należy jednak podkreślić, że polityka władz lokalnych w zakresie aktów prawa miejscowego dotyczącego planowania

przestrzennego jest bardzo zróżnicowana, ponieważ różnica w pokryciu planami zagospodarowania przestrzennego wynosi 56,1 punktów procentowych i dotyczy miast, pełniących rolę stolicy województwa. Wynika ona z faktu, że Łódź posiada plany miejscowe jedynie dla 8,7% powierzchni administracyjnej, natomiast w Gdańsku wskaźnik ten kształtuje się na poziomie 64,8%.

Pomimo, że plany miejscowe są dokumentami pozwalającymi w sposób jednoznaczny określić kierunki rozwoju przestrzennego miasta oraz wprowadzić nakazy, zakazy oraz dopuszczenia, nie są one powszechnie stosowane. Należy podkreślić, że dodatkowym atutem tych dokumentów jest dbałość o ład przestrzenny, co przekłada się na realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Plany miejscowe stają się również narzędziem pozostającym w zgodzie z ekonomią zrównoważonego rozwoju. Dyscyplina ta wskazuje na konieczność właściwej gospodarki gruntami oraz racjonalnego użytkowania terenów.

Brak pokrycia planami zagospodarowania przestrzennego całych miast skutkuje tym, że jedynymi kompleksowymi dokumentami ze sfery planowania przestrzennego są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, których celem jest nakreślenie polityki przestrzennej podstawowej jednostki samorządowej. Ułomność studium uwarunkowań wiąże się jednak z faktem, że dokumenty te pomimo swojej obligatoryjności są opracowaniami kierownictwa wewnętrznego w gminie. Oznacza to, że na ich podstawie nie mogą być wydawane wiążące decyzje związane z zagospodarowaniem terenu, czego konsekwencją jest chaos w przestrzeni miast, które nie posiadają planów miejscowych [Niewiadomski 2002, s. 87-90; Niewiadomski 2004, s. 78-92; Bojanowski, Żukowski 2009, s. 20-30]. Należy podkreślić, że pojawiają się orzeczenia sądów administracyjnych wskazujące na możliwość wykorzystywania zapisów studium uwarunkowań podczas wydawania decyzji o warunkach zabudowy, co prowadzi do dyskusji na łamach literatury przedmiotu w zakresie zasadności takich przepisów [Kisiel 2011 s. 80-84; Kopyra 2011, s. 85-90]. Podejście to pokazuje, że pomimo utrwalonego w literaturze przedmiotu poglądu, co do traktowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako dokumentu kierownictwa wewnętrznego należy rozważać podniesienie rangi dokumentu, by na jego podstawie można było wydawać decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jest to istotne z punktu widzenia dbałości o ład przestrzenny, a w konsekwencji zrównoważony rozwój, ponieważ decyzje administracyjne zastępujące plany miejscowe powinny podlegać regulacjom pozwalającym na realizację zasad planowania przestrzennego.

Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie analizy zagospodarowania przestrzennego w miastach będących stolicami województw w oparciu o dane wynikające ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz rzeczywistego pokrycia terenu. Na sferę wykorzystania terenów nakładają się kwestie ludnościowe, które pozwalają na wskazanie realnie występującej w poszczególnych miastach chłonności terenu, która często odbiega od modelowych wyliczeń tego wskaźnika. Powiązanie tych informacji pozwolić ma na oszacowanie liczby ludności badanych miast oraz powiązanie jej z trendami zmian liczby mieszkańców. Prowadzone badania stanowią jeden z podstawowych elementów polityki opartej na dowodach w sferze planowania przestrzennego. Tego rodzaju analizy wpływać mają na właściwe gospodarowanie terenami

w miastach i skutkować mają ograniczeniem nadmiernego wskazywania obszarów pod zabudowę mieszkaniową, co niejednokrotnie związane jest z rozpraszaniem się zabudowy na obszarach miast.

2. Polityka oparta na dowodach a planowanie przestrzenne

Polityka oparta na dowodach wywodzi się z działań podejmowanych w medycynie i odnoszących się do postępowania klinicznego, w którym wykorzystuje się najlepsze znane rozwiązania ze świata nauki. Postępowanie takie odnosiło się do sfery skuteczności, efektywności i bezpieczeństwa w leczeniu. Podejście to rozwijać zaczęło się na początku lat 90-tych XX wieku [Li-Wan-Po 1998, s. 58]. W zakresie polityk realizowanych przez organy rządowe i samorządowe określenie polityka oparta na dowodach zyskało znaczenie wraz z reformą administracji w Zjednoczonym Królestwie, którego dokonał Tony Blair. W dokumentach określających kierunki przemian administracyjnych wskazano bezpośrednio, że prowadzenie polityk powinno wiązać się z wykorzystaniem badań naukowych i dowodów dostarczanych spoza sektora rządowego, co ułatwia kreowanie polityki oraz wskazywanie długookresowych celów [Office of Prime Minister and the Minister for the Cabinet 1999, s. 15-21]. W działaniach związanych z budowaniem nowej administracji wskazywano również potrzebę współuczestnictwa społeczeństwa w kreowaniu polityk.

Założenia znajdujące się u podstaw polityki opartej na dowodach mają przełożenie na polityki realizowane przez władze samorządowe i powiązane są z przesłankami dobrego rządzenia. W każdej z polityk sektorowych na szczeblu lokalnym może zostać wykorzystane materiały naukowe oraz wiedza ekspercka. W odniesieniu do polityki przestrzennej organem eksperckim wspierającym proces planowania przestrzennego jest gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna (artykuł 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.). Organ ten włącza się nie tylko w działania związane z procesem planowania, ale również uczestniczy w opiniowaniu analiz związanych z aktualnością studium i planów miejscowych. Dodatkowym elementem wpływającym na jakość studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest kompleksowe zinventaryzowanie obszaru gminy. Polityka planowania przestrzennego oraz dokumenty służące jej prowadzeniu powinna być powiązana z uwarunkowaniami oraz zjawiskami społeczno-gospodarczymi w mieście. Prowadzi to do stwierdzenia, że materiałami wejściowymi do sporządzania tak studium uwarunkowań, jak i planów miejscowych nie mogą być jedynie mapy, opracowania i dane zgromadzone w urzędach miast. Należy rozszerzyć zakres tych materiałów o badania prowadzone przez naukowców, opinie ekspertów zewnętrznych oraz szeroko dostępne dane statystyczne i przestrzenne.

Materiały pozwalające poszerzyć wiedzę decydentów w zakresie podejmowanych w planowaniu przestrzennym decyzji odnoszą się również do wykorzystywania podstawowych danych, takich jak liczba ludności, która pozwala na określenie trendów oraz właściwie ocenić potrzeby terenowe dla obecnych i przyszłych pokoleń. Polityka przestrzenna oparta na dowodach

dzięki wykorzystaniu prostych danych pozwala na oszczędne gospodarowanie ograniczoną przestrzenią. Podkreślane jest to w literaturze związanej z planowaniem przestrzennym, jak również współczesnych opracowaniach z zakresu ekonomii zrównoważonego rozwoju [Malisz 1984, s. 84-99; Rogall 2010, s. 301-318; Burchard-Dziubińska, Drzazga, Rzeńca 2014, s. 77-108].

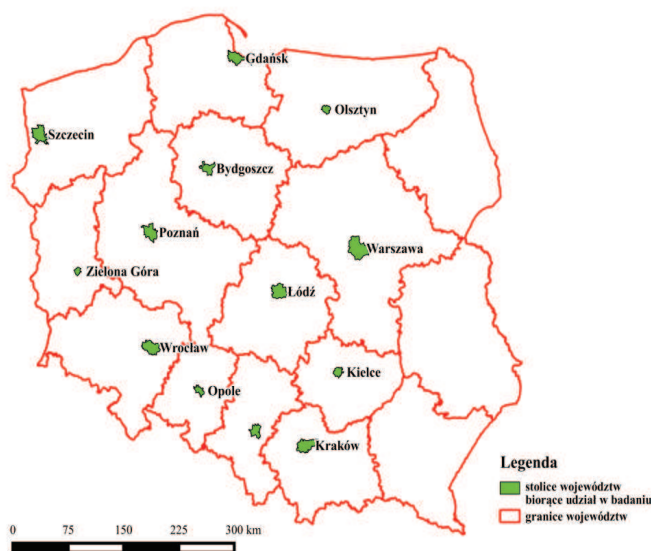
Działania związane z wykorzystaniem idei polityki opartej na dowodach nie mogą być obecnie traktowane jako innowacja w procesie decyzyjnym, a raczej jako konieczność i potrzeba związana z kreowaniem polityki przestrzennej dostosowanej do potrzeb aktorów lokalnych. Kolejnym krokiem we wdrażaniu tego podejścia będzie zapewne wprowadzenie wariantowania dokumentów z zakresu planowania przestrzennego, wynikającego z analiz dostępnych materiałów oraz wykorzystywania wyników badań, co pozwoli tworzyć sieci powiązań między sferą nauki i instytucjami samorządowymi. Racjonalizacja działań władz lokalnych wymuszana jest również przez aktorów lokalnych, którzy przez 25 lat transformacji nauczyli się wykorzystywać swoje prawa wynikające z ustaw. Dotyczy to również sfery planowania przestrzennego, gdzie partycypacja społeczna jest nieodzownym elementem procesu przygotowania dokumentów planistycznych. Widoczne jest to również w planowanych zmianach dotyczących ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie wskazuje się potrzebę dążenia do utrzymania ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania zasobami oraz zwiększenia roli społeczeństwa w procesie planowania przestrzennego. Głosy mieszkańców pozwolą bowiem w lepszy sposób dostosowywać ustalenia dokumentów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni do potrzeb i wymagań społeczności lokalnej. Tego rodzaju zmiany pozwalają wnosić, że wiedza społeczności lokalnej będzie w większym stopniu wykorzystywana jako element kreujący politykę przestrzenną opartą na dowodach.

3. Metodologia i obszar badań

Materiały do badań dostarczone zostały przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, na którego zlecenie corocznie prowadzone jest badanie „Planowanie przestrzenne w gminie”. Dzięki zgromadzonym wynikom możliwe było określenie procentowych udziałów użytkowania terenu w stolicach regionów. Zgodnie z dostępnymi danymi użytkowanie podzielone zostało na kategorie, wśród których wyróżniono tereny: mieszkaniowe wielorodzinne, mieszkaniowe jednorodzinne, usługowe, produkcyjne, komunikacyjne, infrastruktury technicznej, użytkowania rolniczego, w tym zabudowy zagrodowej, zieleni i wód oraz pozostałe obszary niezakwalifikowane do żadnej z wcześniejszych klas. Wykorzystując dane z 5 lat, w których badanie prowadzone jest w sposób porównywalny, możliwe było zgromadzenie danych dla trzynastu z osiemnastu stolic województw. Poza obszarem objętym badaniem znalazły się stolice województw wschodniej części kraju: Białystok, Lublin, Rzeszów oraz dodatkowo Toruń i Gorzów Wielkopolski. W ostatnim przypadku pomimo udostępnienia informacji na temat procentowych udziałów określonego użytkowania terenu w studium uwarunkowań widoczne

były niespójności występujące w poszczególnych klasach, co wyeliminowało miasto z dalszych badań (Rysunek 1.).

Rysunek 1. Obszar badania



Granice Zielonej Góry odpowiadają stanowi na koniec 2014 roku, z uwagi na fakt, że w takich granicach było sporządzone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne na podstawie map CODGiK.

W przypadku pozostałych miast w sześciu z nich wskaźniki procentowego pokrycia terenu nie sumowały się do 100%, co wymusiło doszacowanie danych, które zostały przyporządkowane do kategorii infrastruktura oraz inne. Tego rodzaju zabieg możliwy był dzięki oszacowaniu średniej wartości wskaźników w poszczególnych kategoriach. Należy również podkreślić, że w większości przypadków wśród sześciu miast, które niewłaściwie oszacowały wartości wskaźników użytkowania terenu, w kategorii infrastruktura oraz inne widniały wartości zero.

Drugim źródłem informacji wykorzystanym w badaniu do celu oceny rzeczywistego stanu wykorzystania terenów w poszczególnych miastach było opracowanie Urban Atlas Europejskiej Agencji Środowiska (EEA – *European Environment Agency*). Dane te pochodzą z 2010 oraz 2014 roku, a podstawą ich opracowania były zdjęcia satelitarne, odpowiednio z lat 2005-2007 oraz 2011-2012. Dzięki zastosowaniu jednolitej klasyfikacji wyróżniono w nim: zabudowę mieszkaniową o różnej gęstości, zabudowę przemysłową, usługową i wojskową, szybkie drogi tranzytowe oraz drogi pozostałe, sieć kolejową, porty wodne i lotniska, wysypiska odpadów, kopalnie odkrywkowe, tereny budowy, tereny

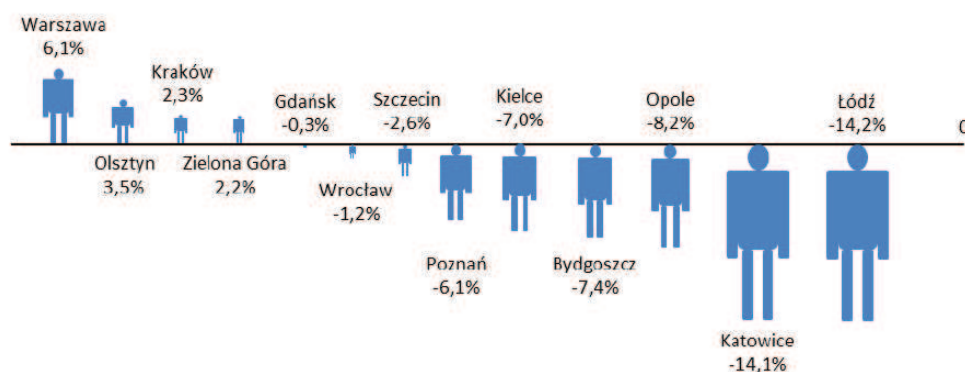
niewykorzystywane, zieleń miejską, tereny sportowe, tereny rolnicze, lasy, bagna oraz zbiorniki wodne.

W analizach wykorzystano również dane dotyczące liczby ludności zgromadzone w Banku Danych Lokalnych GUS, celem ich zastosowania było określenie trendów związanych ze zmianami liczby mieszkańców w poszczególnych miastach. Tak przygotowany materiał pozwolił również na określenie rzeczywistej chłonności terenów mieszkaniowych poszczególnych stolic, co stało się podstawą szacunków dotyczących potencjalnej liczby ludności, która będzie zamieszkiwać badane miasta w przypadku pełnej realizacji założeń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

4. Wyniki badań

Pierwszym działaniem w ramach przeprowadzonych badań była ocena trendów odnoszących się do liczby ludności w poszczególnych miastach. Przyjmując za rok bazowy 1995 dokonano oceny zmian liczby ludności na przestrzeni ostatnich 20 lat. Analiza wykazała, że w czterech miastach nastąpił przyrost liczby ludności na poziomie od 2,2% do 6,1%. Zgodnie z przypuszczeniami największym przyrostem charakteryzowała się stolica kraju. Pozostałymi miastami, w których nastąpił przyrost ludności były: Olsztyn (3,5%), Kraków (2,3%) oraz Zielona Góra (2,2%). W pozostałych dziesięciu miastach liczba ludności spadała, jednak nasilenie tego zjawiska było w tej grupie bardzo zróżnicowane, ponieważ sięgało rozbieżności na poziomie 13,9 punktów procentowych. Wśród stolic regionów o nieznacznym ubytku liczby ludności (do 1%) znalazł się Gdańsk. W przedziale, gdzie wskaźnik był niższy od 10%, znalazło się sześć miast: Wrocław (-1,2%), Szczecin (-2,6%), Poznań (-6,1%), Kielce (-7,0%), Bydgoszcz (-7,4%) oraz Opole (-8,2%). Miastami, które tracą największą liczbę ludności, są Katowice i Łódź, w których spadek przekroczył 14% w analizowanym okresie (Rysunek 2.).

Rysunek 2. Zmiana liczby ludności w stolicach regionów w okresie 1995-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

Kolejnym krokiem w ocenie polityki przestrzennej w zakresie jej przystawiania do zmian liczby ludności była weryfikacja wskaźnika rzeczywistej chłonności terenów mieszkaniowych występujących w poszczególnych miastach. Do tego celu wykorzystano liczbę ludności z 2010 i 2014 roku oraz zweryfikowano ile hektarów zajmowały tereny mieszkaniowe sklasyfikowane na podstawie opracowania Urban Atlas. Wykorzystanie liczby ludności z dwóch punktów czasowych wynikało z faktu, że weryfikacja danych Urban Atlas dla badanych miast dla pierwszej grupy została zakończona na początku 2010 roku, dla drugiej w 2014 roku.

W literaturze przedmiotu oraz opracowaniach eksperckich wykazuje się, że maksymalna chłonność terenów w zależności od pełnionej przez nie funkcji wynosi odpowiednio: 200 osób/ha dla zabudowy wielorodzinnej, 40 osób/ha dla zabudowy jednorodzinnej oraz 10 osób/ha dla zabudowy zagrodowej [Kowalewski i in. 2014, s. 5-21]. Z uwagi na brak tak dokładnych danych pochodzących ze zdjęć satelitarnych w badaniu określono rzeczywiste wskaźniki chłonności, które kształtowały się na poziomie od 84 osób/ha w Olsztynie do 136 osób/ha w Bydgoszczy. Średni wskaźnik dla miast uczestniczących w badaniu wyniósł 113 osób/ha. Oprócz Olsztyna wskaźniki poniżej 100 osób/ha występowały w: Kielcach (91 osób/ha), Opolu (92 osoby/ha) oraz Wrocławiu (96 osób/ha). Należy podkreślić, że w przypadku Wrocławia, który jest czwartym pod względem liczby ludności miastem Polski, na wartość wskaźnika miały wpływ duże powierzchnie terenów mieszkaniowych. W przypadku pozostałych miast wpływ na wskaźnik miała dodatkowo niska liczba ludności tych ośrodków nieprzekraczająca 200 tysięcy mieszkańców. Należy podkreślić, że najbardziej racjonalne wykorzystanie terenów mieszkaniowych występowało w Bydgoszczy i Gdańsku (135 osób/ha). W pozostałych siedmiu stolicach województw wskaźniki rzeczywistej chłonności kształtowały się na poziomie od 109 osób/ha w Łodzi do 125 osób/ha w Szczecinie i Katowicach.

Przeprowadzone analizy pozwoliły stwierdzić, że założenia zawarte w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego badanych stolic, zakładają zwiększanie powierzchni terenów zabudowy mieszkaniowej w odniesieniu do stanu rzeczywistego zobrazonego na zdjęciach satelitarnych i przedstawionych w opracowaniu Urban Atlas. Wykorzystanie rzeczywistego wskaźnika chłonności wyliczonego dla każdego z miast pozwala stwierdzić, że wszystkie stolicy województw przewidują w przyszłości wzrost liczby ludności, pomimo że w dziewięciu ubywa mieszkańców.

Według przeprowadzonej oceny Opole zwiększy swoją powierzchnię pod funkcje mieszkaniowe o 20 punktów procentowych w przypadku realizacji założeń studium uwarunkowań w 100%. Wysokie przyrosty powierzchni mieszkaniowych zidentyfikowane zostały również w: Krakowie (13,2 punktu procentowego), Warszawie (12,2), Łodzi (11,8), Zielonej Górze (11) oraz Poznaniu (10,8). Na drugim biegunie znalazły się Olsztyn (2,5) oraz Wrocław (2,4), co wskazuje, że władze lokalne tych miast stawiają na zagęszczanie zabudowy i promują politykę terenooszczędnego gospodarowania przestrzenią, co pozostaje również w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. W pozostałych miastach wzrost gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową kształtuje się na poziomie od 4 do 6,8 punktów procentowych (Tabela 1.).

Tabela 1. Wyniki analiz w zakresie polityki przestrzennej

Lp.	Miasto	Różnica między użytkowaniem terenów wskazanym w studium uwarunkowań oraz opracowaniu Urban Atlas (punkty procentowe)	Zmiana liczby ludności po realizacji studium w odniesieniu do roku 2014 (%)
1.	Opole	20,1	151,9
2.	Zielona Góra	11,0	64,7
3.	Kraków	13,2	62,9
4.	Poznań	10,7	58,4
5.	Łódź	11,8	56,8
6.	Szczecin	6,1	56,6
7.	Katowice	6,8	49,5
8.	Bydgoszcz	6,6	45,8
9.	Warszawa	12,2	40,8
10.	Kielce	6,3	33,5
11.	Gdańsk	4,0	30,2
12.	Olsztyn	2,5	16,3
13.	Wrocław	2,4	10,1

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem danych BDL oraz Urban Atlas.

W przypadku pięciu spośród sześciu miast o największym wzroście powierzchni terenów mieszkaniowych stwierdzono najwyższe wzrosty liczby ludności w odniesieniu do roku 2014 w przypadku pełnej realizacji założeń studiów uwarunkowań. Do grupy tej nie zalicza się Warszawa, dla której pomimo wysokiego wskaźnika wzrostu udziału procentowego terenów mieszkaniowych, szacowany wzrost liczby ludności wyniesie 40,8%. Zaskakujące szacunki otrzymano w przypadku Opola, gdzie polityka przestrzenna predysponuje przestrzeń miasta do wzrostu liczby ludności o ponad 150% w stosunku do roku 2014. Pozostałe miasta w tej grupie charakteryzowały się wzrostem liczby ludności o więcej niż 56%. Należy podkreślić, że wzrost liczby ludności na poziomie 56,6% wykazuje również Szczecin, pomimo przyrostu terenów mieszkaniowych o 6,1 punktu procentowego.

Podobnie jak w przypadku zwiększania zasobów terenowych pod zabudowę mieszkaniową tak w przypadku potencjalnego wzrostu liczby ludności Wrocław odznaczał się najniższym poziomem wskaźnika przekraczającym nieznacznie 10% liczby ludności z 2014. W przypadku Olsztyna wzrost liczby mieszkańców kształtował się na poziomie 16,3%. Pozostałe stolicy regionów po realizacji założeń zawartych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego będą charakteryzowały się liczbą ludności większą od notowanej

w 2014 roku od 30,2 do 49,5%, co niezależnie od wartości wskaźnika nie jest realne przy obecnych trendach zmian liczby ludności.

5. Podsumowanie

Otrzymane wyniki badań nie są optymistyczne, ponieważ pokazują, że podczas prac nad studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie wykorzystuje się podstawowych danych związanych z życiem w mieście tj. danych ludnościowych. Tego rodzaju działania nie są zgodne z założeniami ekonomii zrównoważonego rozwoju oraz zasadami planowania przestrzennego, co w konsekwencji skutkuje nieracjonalnym wykorzystywaniem wolnych przestrzeni w mieście. Działania tego rodzaju widoczne są we wszystkich analizowanych miastach. Pomimo różnic w trendach związanych z dynamiką liczby ludności należy wskazać, że proponowane w studiach uwarunkowań rozwiązania nie przystają do obserwowanych tendencji ludnościowych. Nasuwa to wniosek, że władze lokalne, które dokonują oceny stanu zagospodarowania przestrzennego gmin co najmniej raz w kadencji rzadko wykorzystują do tego celu dowody w postaci danych statystycznych, przestrzennych oraz wyników badań naukowych i ekspertyz odnoszących się bezpośrednio do ich jednostek terytorialnych, jak również prezentujących wnioski o charakterze ogólnym. Należy wskazać, że obecnie polityki kreowane w miastach związane są z działaniami opartymi na opiniach, a nie twardych dowodach.

Uwidacznia to lukę w wiedzy oraz lukę we współdziałaniu samorządów lokalnych ze światem nauki, co w przypadku miast, które posiadają zaplecze naukowe w postaci uczelni wyższych jest negatywnym sygnałem dla środowiska samorządowego oraz władz uczelni. Przeprowadzone analizy są zbieżne z wnioskami prezentowanymi w badaniach związanych z planowaniem przestrzennym gmin [Kowalewski i in. 2014, s. 5-21]. Pokazuje to, że należy przemodelować podejście do kreowania polityki przestrzennej w gminach. Wynika to również z wzajemnych relacji między studium a planami zagospodarowania przestrzennego, które w konsekwencji utrwalają błędne ustalenia zawarte w studiach uwarunkowań.

Działania władz lokalnych powinny być ukierunkowane na tworzenie sieci powiązań z uczelniami wyższymi, których celem jest współpraca z praktyką oraz wykorzystywanie badań w działaniach samorządów. Wykorzystywanie polityki opartej na dowodach pozwala na wybór najlepszego sposobu działania spośród wielu dostępnych. Wykształcić ma to kulturę stosowania tak danych, jak również opracowań naukowych, które jako dowody powinny być stosowane w procesie przygotowywania dokumentów z zakresu planowania przestrzennego, jak również innych polityk, które stanowią o sile i rozwoju miasta. Procesy te powinny być inicjowane w oparciu o proste analizy związane z prezentowaną w artykule liczbą ludności, a z czasem powinny swoim zasięgiem obejmować nowe dane i materiały, które pozwolą usprawnić działanie samorządów lokalnych.

SPATIAL POLICY OF VOIVODESHIPS CAPITALS AND EVIDENCE BASED POLICY

Abstract

Usage of research results and widely available statistical and spatial data becomes the basis for the proper functioning of local government. The article presents the lack of connections between the findings of spatial policy of voivodeships capitals and changes in population in analysed cities. Analyses conducted in the article prove the hypothesis, which indicates that too many areas are distributed for a housing purpose in the analysed cities.

Keywords: spatial policy; evidence based policy; study of conditions and directions of spatial development; Urban Atlas.

Bibliografia

- Bojanowski E., Żukowski K. (red.) (2009), *Leksykon prawa administracyjnego*, CH Beck, Warszawa.
- Burchard-Dziubińska M., Drzazga D., Rzeńca A. (2014), *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kisiel W. (2011), *Relacja między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzją o warunkach zabudowy (uwagi do glosy Jerzego Kopyry)*, „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Kopyra J. (2011), *Glosa (krytyczna) Wyrok NSA z 6 sierpnia 2009 r. (II OSK 1250/08)*, „Samorząd terytorialny”, nr 6.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P. (2014), *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4, s. 5-21.
- Li-Wan-Po A. (1998), *Dictionary of Evidence-based Medicine*, Radcliffe Medical Press.
- Malisz B. (1984), *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Ossolineum, Wrocław.
- Niewiadomski Z. (2002), *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Niewiadomski Z. (red.) (2004), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, CH Beck, Warszawa.
- Office of Prime Minister and the Minister for the Cabinet (1999), *Modernising government*, United Kingdom.
- Rogall H. (2010), *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i s-ka, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.