

dr Kamilla Noworól
Uniwersytet Jagielloński

JAKOŚĆ I DOSTĘPNOŚĆ USŁUG PUBLICZNYCH ORAZ WARUNKI ŻYCIA JAKO PRIORYTET STRATEGICZNY MAŁOPOLSKICH MIAST. PRZYCZYNEK DO BADANIA JAKOŚCI ŻYCIA W MIASTACH

Streszczenie

Artykuł oparto na wynikach badania strategii małopolskich miast. Przedstawiono w nim wyniki analizy strategii pod kątem zidentyfikowanych w nich mocnych i słabych stron (analizy SWOT) miast oraz przyjętych celów strategicznych powiązanych z problematyką jakości życia.

Słowa kluczowe: jakość życia, warunki życia, strategie miast, priorytety strategiczne

Summary

The paper is based on the research of strategic plans of the Małopolska cities. It is focused on the results of cities' strategies research concerning included SWOT analyses and settled strategic goals connected to the subject of the quality of life.

Keywords: public services, quality of life, strategic plans of the cities

Uwagi wstępne – jakość życia a warunki życia w miastach

Niniejszy artykuł powstał jako refleksja na temat wyników badań dokumentów strategicznych małopolskich miast pod kątem zidentyfikowanych w nich celów polityki miejskiej powiązanych z szeroko rozumianą problematyką jakości życia. Obszarem zainteresowania tej części projektu badawczego „Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim” były także wyniki analiz SWOT zawartych w planach strategicznych badanej grupy

60 jednostek samorządu terytorialnego. Odnosząc się do problematyki jakości życia, w dalszej części artykułu przedstawiono wyniki analizy obejmujące identyfikację słabych i mocnych stron oraz badania ich korelacji nie tylko z wyznaczonymi kierunkami rozwoju miast (celami strategicznymi), ale także z obrazem małopolskich ośrodków miejskich ujawnionym w części projektu obejmującej badania o charakterze ilościowym.

W nauce trwają gorące dyskusje na temat tego, czym jest jakość życia i jak ją należy definiować. Na gruncie psychologii i nauk społecznych łączy się ją z „dobrostanem”. Nie wchodząc w szczegóły tej debaty, zgodzić się trzeba, że na jakość życia wpływa wiele różnorodnych elementów. Jak wskazuje Ewa Zysnarska [2002], omawiając jakość życia, najczęściej analizuje się czynniki takie jak:

- ochrona zdrowia,
- bezpieczeństwo życia,
- stan środowiska naturalnego,
- stopa życiowa mieszkańców,
- stan transportu i komunikacji miejskiej,
- infrastruktura sportowa,
- sytuacja mieszkaniowa,
- możliwości edukacji i kształcenia,
- dostęp do kultury,
- sieć handlowa.

Dla przykładu w tak zwanej metodzie genewskiej wskaźnikami dobrobytu społecznego są: wyżywienie, mieszkanie, zdrowie, wykształcenie, rekreacja, zabezpieczenie społeczne, zagospodarowanie materialne.

Przedmiotem dalszych rozważań jest przyjmowana przez samorządy miejskie „wizja” roli jakości życia w planowaniu strategicznym. Zatem z tego punktu widzenia „jakość życia” staje się elementem diagnozy miasta oraz/lub celem strategicznym. Z punktu widzenia władz miasta można przyjąć uproszczone rozumienie jakości (jako atrybutu życia w mieście: niska, wysoka jakość życia) lub podnoszenia jakości życia (jako celu rozwojowego) w mieście jako warunków/standardu życia mieszkańców lub poprawy warunków życia.

To uproszczenie koreluje z przyjętym w ustawie o samorządzie gminnym zakresem działania gminy, do którego należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty; obejmuje to w szczególności:

- 1) sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminną infrastrukturę drogową (dróg, ulic, mostów, placów) oraz organizację ruchu drogowego,
- 2) infrastrukturę techniczną: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- 3) infrastrukturę społeczną,
- 4) zapewnienie usług publicznych związanych z:

- zaopatrzeniem w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- działalnością w zakresie telekomunikacji,
- lokalnym transportem zbiorowym,
- ochroną zdrowia,
- pomocą społeczną (w tym infrastrukturą pomocy społecznej: ośrodkami i zakładami opiekuńczymi),
- polityką prorodzinną,
- gminnym budownictwem mieszkaniowym,
- edukacją publiczną, kulturą (w tym infrastrukturą instytucji kultury i bibliotek),
- kulturą fizyczną i turystyką (w tym z zasobem terenów i urządzeń sportowo-rekreacyjnych),
- zielenią miejską z zadrzewieniami,
- prowadzeniem cmentarzy gminnych,
- porządkiem publicznym i bezpieczeństwem oraz ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową,
- infrastrukturą i prowadzeniem targowisk i hal targowych.

Wielość zadań gminy składających się na zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty wyraźnie wskazuje, że cele rozwoju lokalnego ściśle wiążą się z pojęciami warunków życia, a idąc dalej, z jakością życia.

Projekt badawczy „Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim”

W ramach projektu badawczego „Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim” przedmiotem zainteresowania były warunki życia oraz jakość i dostępność usług publicznych – ściśle wiążące się z problematyką jakości życia w mieście. Determinują one w znacznym stopniu atrakcyjność miast dla inwestorów, miejscowych przedsiębiorców, a przede wszystkim dla mieszkańców. Ze względu na kontekst badań odnoszący się do problematyki polityk miejskich i realizacji zadań samorządów posługiwano się pojęciem warunków życia (projekt nie obejmował badań mieszkańców na temat poczucia „dobrostanu”, czyli psychospołecznych aspektów jakości życia).

Poziom i warunki życia w miastach, tak jak jakość życia, determinowane są wieloma czynnikami. Podejmując się w ramach projektu diagnozy stanu małopolskich miast, postanowiono określić warunki życia w tych jednostkach, uwzględniając wskaźniki dotyczące:

- stanu środowiska naturalnego miast,
- stanu i jakości infrastruktury mieszkaniowej,
- dochodów i zasobności materialnej,
- bezrobocia w miastach,
- poziomu wykształcenia mieszkańców,

- warunków zdrowotnych,
- bezpieczeństwa w miastach,
- skali wykluczenia społecznego.

Obszarem zainteresowania były także stan, jakość i dostępność usług publicznych jako wyznacznik sprawności władz publicznych w zaspokajaniu potrzeb wspólnoty miejskiej, a co za tym idzie, jako czynnik wpływający na jakość życia:

- stan infrastruktury technicznej, w tym: transportu, sieci infrastruktury technicznej telefonizacji i internetu,
- stan infrastruktury społecznej, w tym: administracji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, szkolnictwa, kultury i sztuki oraz sportu i rekreacji.

Oprócz badań służących ocenie warunków życia i funkcjonowania usług publicznych w małopolskich miastach¹ elementem projektu była analiza dokumentów strategicznych miast pod kątem rozpoznania słabych i silnych stron miasta w analizie SWOT oraz identyfikacji celów strategicznych – kierunków polityki.

Analiza objęła wszystkie miasta województwa małopolskiego, czyli 60 jednostek, w tym 46 gmin miejsko-wiejskich i 14 gmin miejskich. Przebadano:

- 49 strategii rozwoju miast oraz miast i gmin,
- 10 planów rozwoju lokalnego – PRL (tam gdzie nie posiadano strategii lub strategia była nieaktualna – w oczekiwaniu na zmianę, w trakcie zmiany),
- 1 plan odnowy miejscowości (nie zidentyfikowano innego dokumentu programowego),
- 50 programów rewitalizacji (których zapisami posłużyto się na przykład w wypadku braku analizy SWOT w programie strategicznym/PRL (Programie Rozwoju Lokalnego), lub gdy był on jedynym dokumentem traktowanym jako strategiczny)².

Trzeba podkreślić, że w wypadku miast – stolic gmin miejsko-wiejskich – badane dokumenty strategiczne opracowywane były dla obszaru całej gminy. Analiza celów/priorytetów strategicznych odnosiła się zatem do całych obszarów jednostek terytorialnych. W wypadku badania analiz SWOT ujętych w strategiach, nie brano pod uwagę elementów/wskaźników SWOT, przy których zaznaczono, że dotyczą wyłącznie obszarów wiejskich gminy lub konkretnych miejscowości czy sołectw.

Elementy składające się na warunki/jakość życia w miastach, jako mocne i słabe strony małopolskich miast

Badanie treści analiz SWOT strategii stanowiło interesujące uzupełnienie wizerunków miast o informacje o charakterze niejako samooceny dokonanej przez mieszkańców i władarzy miast. Któż lepiej może znać miasto i warunki życia w nim niż właśnie oni?

W ramach badania analiz SWOT zawartych w dokumentach strategicznych przyjęto klasyfikację mocnych i słabych stron miast, zgodną z metodyką zało-

¹ Z wykorzystaniem: ujednoliconych wskaźników ilościowych na tle ogólnopolskim, wyników ankiet i wywiadów zogniskowanych.

² W dalszym wywodzie zbiorczo nazywane będą strategiami.

żoną dla oceny warunków życia. Identyfikowano zatem następujące elementy SWOT, składające się na ocenę miast w obszarze poziomu usług publicznych i warunków życia:

- 1) Stan infrastruktury technicznej:
 - a) wewnętrzna infrastruktura transportowa (drogowa, kolejowa),
 - b) infrastruktura sieciowa (wodociągowa, kanalizacyjna, energetyczna),
 - c) infrastruktura telekomunikacyjna.
- 2) Stan infrastruktury społecznej:
 - a) w bloku „Administracja”:
 - sposób zarządzania lokalnego, w tym programowania rozwoju, promocji, efektywności w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, współpracy wewnętrznej i zewnętrznej,
 - dostępność, kwalifikacje kadr administracji lokalnej,
 - stan finansów publicznych badanych jednostek: poziom zadłużenia, poziom dochodów własnych, możliwości finansowania usług publicznych;
 - b) w bloku „Ochrona zdrowia”:
 - dostępność i jakość infrastruktury, wyposażenia,
 - usługi służby zdrowia;
 - c) w bloku „Pomoc społeczna”:
 - infrastruktura pomocy społecznej (noclegownie, warsztaty terapii zajęciowej),
 - kadry służb pomocy społecznej i dostępność usług pomocy społecznej (zbyt małe/adekwatne do potrzeb zatrudnienie w stosunku do potrzeb, niskie/wysokie kwalifikacje kadr);
 - d) w bloku „Szkolnictwo”:
 - stan lokalnego systemu oświaty, w tym stan infrastruktury i wyposażenie placówek edukacyjnych,
 - dostępność i jakość usług edukacyjnych (w tym dotyczących kształcenia ustawicznego, kształcenia adekwatnego do potrzeb rynku pracy, zajęć pozalekcyjnych),
 - jakość kadr placówek oświatowych;
 - e) w bloku „Kultura i sztuka”:
 - infrastruktura i wyposażenie lokalnych instytucji kultury,
 - dostępność i jakość usług „kulturalnych” (lokalnej oferty kulturalnej);
 - f) w bloku „Sport i rekreacja”:
 - infrastruktura i wyposażenie bazy sportowo-rekreacyjnej miast (boiska, hale sportowe, ścieżki rowerowe, baseny),
 - dostępność i jakość publicznych usług sportowo-rekreacyjnych (oferata sportowa dla dzieci, młodzieży, dorosłych, otwarte miejsca rekreacji i wypoczynku).
- 3) Stan środowiska naturalnego, obejmujący zapisy analizy SWOT diagnozujące:
 - a) stan środowiska i jego elementów,
 - b) zanieczyszczenie/skażenie/czystość środowiska i/lub jego elementów,

- c) degradację/rewitalizację środowiska i/lub jego elementów.
- 4) Stan i jakość infrastruktury mieszkaniowej (w tym komunalnej i socjalnej) oraz potencjał rozwojowy mieszkalnictwa (posiadanie wyznaczonych lub uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe).
 - 5) Stan dochodów mieszkańców.
 - 6) Bezrobocie, w tym bezrobocie długotrwałe, wśród osób młodych.
 - 7) Poziom wykształcenia mieszkańców, brak kwalifikacji zawodowych mieszkańców.
 - 8) Warunki zdrowotne rozumiane jako stan zdrowia populacji, nasilenie problemów zdrowotnych społeczności.
 - 9) Bezpieczeństwo rozumiane szeroko w kontekście: skali przestępczości, nasilenia patologii, poczucia bezpieczeństwa, warunków instytucjonalnych (działania policji, straży miejskiej) i infrastrukturalnych (monitoring wizyjny, oświetlenie uliczne).
 - 10) Skala wykluczenia społecznego – poziom problemów dotyczących marginalizacji i wyłączenia grup społecznych.

Spośród czynników wpływających na warunki życia w mieście najczęściej wskazywanym, zarówno po stronie słabości, jak i atutów małopolskich miast, okazał się stan infrastruktury technicznej. Na braki w infrastrukturze drogowej i sieciowej jako na słabe strony miast wskazywano odpowiednio w 85% spośród badanych strategii. Wśród mocnych stron w sferze infrastruktury technicznej najczęściej wymieniano stan i rozwój infrastruktury sieciowej – dotyczyło to aż 72% badanych dokumentów. Elementy infrastruktury sieciowej stanowiły jednocześnie najistotniejszy problem miast oraz najczęściej wskazywaną mocną stronę. Jedną z przyczyn wyjaśniających tę pozorną sprzeczność może być przyjęta w metodyce badania agregacja elementów, składających się na usługi publiczne i warunki życia. Wydaje się jednak, że głównym powodem takiego wyniku jest uznanie przez miasta priorytetowego znaczenia infrastruktury technicznej dla rozwoju, w połączeniu z silnym zróżnicowaniem poziomu rozwoju różnych rodzajów infrastruktury (np. miasto/gmina posiada pełny poziom zwozdociągowania, przy jednoczesnym braku kanalizacji czy sieci gazowej). Co ciekawe, w wypadku infrastruktury transportowej sytuacja była określona bardziej jednoznacznie jako zła. Jej elementy stanowiły mocną stronę tylko nieco ponad jednej trzeciej, a słabą stronę w 85% miast. Mimo znacznego zaangażowania miast w budowę i rozbudowę infrastruktury (której elementy stają się nierzadko swoistymi ikonami czy wizytówkami miast/władz samorządowych), wciąż występują znaczące zapóźnienia i braki wymagające – zdaniem samorządowców – dalszej interwencji strategicznej.

W sferze infrastruktury społecznej za główną słabość miast ujawnioną w strategiach uznać należy stan zarządzania publicznego (jako słabą stronę wskazywano go w 70% badanych dokumentów). Znaczną część stanowiły informacje dotyczące: stanu finansów lokalnych (niskie dochody własne) i nieumiejętności skutecznej promocji miasta. W większych miastach słabości lokalnego zarządzania ujawniano w SWOT częściej. Zdolności zarządcze administracji jako mocne strony wymieniane były w 60% dokumentów, przy czym atuty miejskiej admini-

stracji obejmowały głównie: doświadczenie samorządowe, umiejętność pozyskiwania środków zewnętrznych, posiadanie planów przestrzennych i programów rozwojowych. Rzadko wymieniano wysokie dochody gminy.

W wypadku infrastruktury sportowo-rekreacyjnej jako atut wymieniano już samo istnienie bazy czy obiektów sportowych, jako „słabość” wskazywano natomiast raczej ich standard lub stopień dekapitalizacji, a także na brak konkretnych obiektów sportowych (często hali widowiskowo-sportowej).

Najczęściej wskazywaną mocną stroną infrastruktury społecznej (w 2/3 dokumentów) było szkolnictwo. W większości do mocnych stron zaliczano: lokalny system oświaty podstawowej i gimnazjalnej, dostępność tego typu szkół i ich wyposażenie. Rzadko jako atuty ujawniano działanie opieki przedszkolnej lub szkolnictwa zawodowego. Dla dużych i kilku średnich miast (Sucha Beskidzka, Oświęcim, Nowy Targ, Bochnia), ale również dla małych ośrodków (Libiąż, Limanowa, Miechów) mocną stroną stanowiło szkolnictwo wyższe na terenie miasta.

Do pozostałych elementów wpływających na warunki życia, znajdujących się poza bezpośrednią sferą dostępności i jakości usług publicznych, należą: bezrobocie (w 50% SWOT, wskazywane częściej przez miasta małe) i stan środowiska naturalnego (48% strategii). Należy zaznaczyć, że środowisko naturalne wyraźnie częściej postrzegane jest jako atut, na który wskazuje ponad 3/4 badanych dokumentów. Niskie bezrobocie pojawia się jako mocna strona w jedynie 17% analiz SWOT.

Ponad jedna trzecia miast (w tym ponad połowa ośrodków większych) podkreślała w analizie SWOT słabości związane z infrastrukturą mieszkaniową (w tym ze stanem zasobów komunalnych i socjalnych). Podobny był odsetek ocen pozytywnych.

W co czwartym dokumencie wskazywano na niski poziom wykształcenia/kwalifikacji mieszkańców, przy czym problem ten był częściej podkreślany przez miasteczka i miasta małe. Poziom wykształcenia mieszkańców stanowił natomiast mocną stroną dla blisko 50% miast.

Podsumowując badanie analiz SWOT, należy podkreślić, że wśród elementów składających się na jakość i dostępność usług publicznych oraz warunki życia w mieście w centrum zainteresowania jednostek miejskich znajduje się infrastruktura techniczna, w tym głównie transportowa i sieciowa. Dostrzeganym przez twórców dokumentów strategicznych obszarem oceny miast jest poziom zarządzania lokalnego (zarówno jako mocna, jak i słaba strona) oraz stan środowiska naturalnego. W strategiach zwraca się także uwagę na rolę obszaru bezpieczeństwa jako znaczącego czynnika rozwoju lub braku bezpieczeństwa jako jego bariery.

„Samoocena” miast wynikająca z analiz SWOT zawartych w dokumentach strategicznych ujawniła, które spośród działań samorządów lokalnych postrzegane są jako podstawowe i które czynniki składające się na jakość życia w mieście są dostrzegane jako najistotniejsze dla dalszego, długoterminowego rozwoju.

Jakość życia, warunki życia i jakość usług publicznych jako cele i priorytety strategiczne małopolskich miast

Po zidentyfikowaniu znaczenia czynników warunkujących jakość życia w miastach dla diagnoz strategicznych podjęto się identyfikacji i analizy celów rozwoju pod kątem ich ukierunkowania na poprawę dostępności i jakości usług publicznych oraz warunków życia w mieście.

Główny wniosek tej analizy to stwierdzenie, że cele i priorytety strategiczne w strategiach miast małopolskich koncentrują się na motorach rozwoju: na możliwościach wykorzystania mocnych stron i szans rozwojowych oraz na podniesieniu warunków życia mieszkańców. Zgodnie z rangą nadawaną przez miasta problematyce infrastrukturalnej miasta Małopolski upatrują poprawy warunków życia głównie w rozwijaniu i ulepszaniu lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej (tab. 1). Należy jednak podkreślić, że poprawa/rozwój infrastruktury technicznej jako cel pojawiają się rzadziej niż jako strategiczny problem miasta. Zauważane przez wóldarzy i urzędników dolegliwości związane ze złym stanem infrastruktury stają się zatem raczej problemem bieżącej działalności samorządu niż wyzwaniem rozwojowym. I tak poprawa stanu infrastruktury technicznej lub komunalnej została przyjęta jako cel strategiczny przez 2/3 małopolskich miast (w 63% strategii). Zgodnie ze zidentyfikowanymi słabościami miast najczęściej istnieje potrzeba strategicznej interwencji w infrastrukturę drogową lub, szerzej, transport, jako w niezbędną dziedzinę rozwoju. Zapóźnienia infrastrukturalne ośrodków małych dają o sobie znać przy ustalaniu priorytetów rozwoju. Cele związane z rozwojem infrastruktury technicznej pojawiają się najczęściej w miastach małych (75% strategii miasteczek poniżej 5 tysięcy mieszkańców i około 60% strategii miast małych i średnich).

Strategie często odnoszą się do potrzeby zapewnienia wysokiej jakości usług publicznych. Konieczność poprawy szeroko rozumianej infrastruktury społecznej i/lub traktowanie jej jako motoru rozwoju to cel strategiczny aż 51 miast (85%). Dotyczy to wszystkich dużych miast i aż 97% miasteczek (tab. 2). W analizowanych typach infrastruktury społecznej mającej rangę strategiczną wskazywane są cele związane z kulturą i sztuką (25 miast – 42%), administracją (22 miasta – 37%) oraz szkolnictwem (21 miasta – 35%). Rzadziej priorytet rozwojowy stanowi sport i rekreacja (16 miast – 27%) czy służba zdrowia (tylko 8 miast – 13%) lub pomoc społeczna (4 strategie w małych i średnich miastach). Nacisk na rozwój poszczególnych typów infrastruktury społecznej jest zróżnicowany. Rozwój infrastruktury społecznej częściej stanowi priorytet dla miasteczek.

Problematyka jakości zarządzania znacząco częściej pojawia się jako element oceny słabych i mocnych stron miasta niż jako cel strategicznego rozwoju miasta. Jeśli poziom zarządzania publicznego nabiera wymiaru strategicznego, to cele takie dotyczą: jakości obsługi mieszkańców, wprowadzania systemów zarządzania, w tym planowania oraz promocji miasta. Na jakość administracji i zarządzania kładzie się nacisk w strategiach wszystkich trzech dużych miast Małopolski i połowy miast średnich. Rzadziej cele takie przyjmują małe ośrodki miejskie.

Tabela 1

Zakres tematyczny celów i priorytetów strategicznych ujętych w strategiach małopolskich miast

	Liczba miast		Stan środowiska naturalnego – rozwój zrównoważony		Rozwój gospodarczy – atrak. inwest. przedsięwzięć		Podnoszenie jakości życia		Turystyka		Integracja i aktywność społeczna		Bezpieczeństwo		Infrastruktura techniczna		Infrastruktura społeczna	
	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%
Gminy miejskie	14	43	12	86	8	57	7	50	4	29	2	14	6	43	11	79		
Gminy miejsko-wiejskie	46	65	45	98	22	48	24	52	12	26	12	26	32	70	40	87		
Miasteczka	16	56	16	100	3	19	11	69	5	31	4	25	12	75	15	94		
Miasta małe	31	61	29	94	18	58	15	48	6	19	7	23	19	61	25	81		
Miasta średnie	10	60	9	90	6	60	4	40	4	40	3	30	6	60	8	80		
Miasta duże	2	50	2	100	2	100	1	50	1	50	0	0	1	50	2	100		
Kraków	1	100	1	100	1	100	0	0	0	0	0	0	0	0	1	100		
Razem – miasta Małopolski	60	60	57	95	30	50	31	52	16	27	14	23	38	63	51	85		

Źródło: opracowanie własne, projekt badawczy *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, realizowany przez Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w 2010 roku.

Tabela 2
Zakres tematyczny celów i priorytetów strategicznych w ujętych w strategiach małopolskich miast w odniesieniu do infrastruktury społecznej

	Liczba miast	Ogółem infrastruktura społeczna*		Administracja		Ochrona zdrowia		Pomoc społeczna		Szkolnictwo		Kultura i sztuka		Sport i rekreacja	
		ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%	ilość	%
Gminy miejskie	14	11	79	8	57	1	7	1	7	3	21	4	29	5	36
Gminy miejsko-wiejskie	46	40	87	14	30	7	15	3	7	18	39	21	46	11	24
Miasteczka	16	15	94	5	31	4	25	0	0	9	56	9	56	5	31
Miasta małe	31	25	81	9	29	2	6	2	6	8	26	13	42	7	23
Miasta średnie	10	8	80	5	50	2	20	2	20	3	30	2	20	3	30
Miasta duże	2	2	100	2	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kraków	1	1	100	1	100	0	0	0	0	1	100	1	100	1	100
Razem – miasta Małopolski	60	51	85	22	37	8	13	4	7	21	35	25	42	16	27

* Ilość wskazań ogólnych jest większa niż suma wskazań szczegółowych.

Źródło: opracowanie własne, projekt badawczy *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, realizowany przez Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w 2010 roku.

Niemal wszystkie miasta stawiają sobie za cel strategiczny rozwój gospodarczy (57 miast, czyli 95% – w tym 100% miasteczek i miast dużych, i 98% gmin miejsko-wiejskich)³. Rozwój gospodarczy wskazywany jest ogólnie, albo przez któryś z jego aspektów ilościowych (na przykład wzrost napływu inwestycji), albo jakościowych (zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej, rozwój przedsiębiorczości, dywersyfikacja gospodarki). W województwie małopolskim aż 31 miast (52%) chce w sposób strategiczny łączyć rozwój gospodarczy z turystyką. Częściej są to najmniejsze ośrodki.

Choć stan środowiska naturalnego jest przez większość małopolskich miast traktowany jako silna strona, poprawa jakości środowiska naturalnego i wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju to cel strategiczny 36 miast (60%). 14 miast (ponad 20%, w tym 12 gmin miejsko-wiejskich) stawia sobie za cel strategiczny kwestie szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Jako priorytety strategii lokalnych, infrastruktura mieszkaniowa i walka z wykluczeniem społecznym ustalone są w skali marginalnej (odpowiednio – przez 3 i 2 miasta na 60 badanych).

Problematyka jakości życia znajduje także bezpośrednie odzwierciedlenie w priorytetach rozwojowych miast, wiążących się z działaniami na rzecz: wyższej jakości życia, poprawy warunków życia, standardu życia. W 30 miastach, czyli w połowie badanych strategii, jakość życia stanowi cel polityki lokalnej na poziomie wizji i misji (11 miast), kierunków rozwoju lub celów strategicznych (19 miast). Co ciekawe, gminy miejskie oraz miasta średnie i duże podnoszą rangę jakości życia dla rozwoju w większym stopniu niż miasteczka (19%) i gminy miejsko-wiejskie (48%).

Dostrzegana w procesie planowania strategicznego kwestią jest rozwój kapitału społecznego. W 27% strategii do celów głównych należy, wiążąca się z tym bezpośrednio, aktywizacja i integracja społeczności lokalnych (16 miast). Podobnie jak w przypadku rangi nadawanej jakości życia, aktywność i integracja wspólnoty uznawana jest częściej za priorytet strategiczny przez miasta duże i średnie (odpowiednio: 50% i 40%).

Między strategią a rzeczywistością

W ramach badania strategii miast małopolskich podjęto próbę „nałożenia” wyników badań opartych na dokumentach planowania rozwoju (diagnozy sytuacji i przyjętych priorytetów) na wynikającą z badań warunków życia opartych na danych ilościowych sytuację jednostek. W tym celu zestawiono wyniki analizy strategii małopolskich miast z – dokonanym na potrzeby projektu badawczego – zobiektywizowanym oglądem poziomu życia i jakości usług publicznych⁴.

³ Choć tworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego nie wynika wprost z ustawowego zakresu zadań gminy.

⁴ Badanie to przeprowadzono metodą korelacji rang Spearmana: $r_s = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n d_i^2}{n(n^2 - 1)}$, gdzie: d_i – różnice między rangami odpowiadających sobie wartości cechy X i cechy Y; n – liczba obserwacji. Współczynnik korelacji rang przyjmuje wartość z przedziału: $-1 \leq r_s \leq 1$.

Przedmiotem badania była korelacja występujących i zidentyfikowanych problemów miast w sferze warunków życia i usług publicznych ze wskazanymi w strategiach (dokumentach programowych) słabymi stronami miast (w analizach SWOT), (tab. 3). Uzyskany wynik ($-0,418$) wskazał, że w badanej zbiorowości determinant warunków życia i usług publicznych w małopolskich miastach brakuje współzależności pomiędzy zidentyfikowanymi problemami miast a słabymi stronami, ujętymi w analizach SWOT dokumentów programowych gmin.

Tabela 3

Cechy determinujące poziom życia i usług publicznych a słabe strony miast

Determinanty poziomu życia i jakości usług publicznych	Problemy miast w sferze poziomu życia i usług publicznych – liczba miast z problemami określonego rodzaju (na 57 analizowanych metodą Perkala)		Słabe strony miast wskazane w analizach SWOT dokumentów programowych	
	Ilość	Ranga	Ilość	Ranga
Środowisko naturalne (jakość środowiska a ochrona środowiska)	27	6	29	3
Mieszkalnictwo	21	8	23	4
Infrastruktura techniczna	25	7	52	1
Kwestie społeczne / pomoc społeczna	31	4	19	6
Zdrowie / ochrona zdrowia	32	3	17	8
Edukacja	35	2	21	5
Kultura	29	5	18	7
Administracja	36	1	42	2

Źródło: opracowanie własne, projekt badawczy *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, realizowany przez Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w 2010 roku.

Kolejnym etapem badania była korelacja występujących i zidentyfikowanych problemów miast w sferze poziomu życia i usług publicznych ze wskazanymi w strategiach celami i priorytetami o charakterze strategicznym (tab. 4). Otrzymany wynik ($-0,255$) nie potwierdził, w badanej zbiorowości determinant warunków życia i usług publicznych w małopolskich miastach współzależności pomiędzy zidentyfikowanymi problemami miast a celami strategicznymi, przyjmowanymi w dokumentach programowych.

Porównanie zidentyfikowanych problemów miast z ujętymi w strategiach słabymi stronami oraz celami i priorytetami strategicznymi wykazało istotne braki korelacji. Oznacza to, że wyniki diagnoz strategicznych w postaci matrycy SWOT nie oddają problemów miast wynikających z oceny ilościowych parametrów rozwoju w zakresie warunków życia i jakości usług publicznych, a także,

Tabela 4
Cechy determinujące poziom życia i usług publicznych a cele i priorytety strategiczne miast

Determinanty poziomu życia i jakości usług publicznych	Problemy miast w sferze poziomu życia i usług publicznych – liczba miast z problemami określonego rodzaju (na 57 analizowanych metodą Perkala)		Cele i priorytety w dokumentach strategicznych małopolskich miast – liczba wskazań	
	Liczba	Ranga	Liczba	Ranga
Środowisko naturalne (jakość środowiska a ochrona środowiska)	27	6	36	2
Mieszkalnictwo	21	8	3	8
Infrastruktura techniczna	25	7	38	1
Kwestie społeczne / pomoc społeczna	31	4	4	7
Zdrowie / ochrona zdrowia	32	3	8	6
Edukacja	35	2	21	5
Kultura	29	5	25	3
Administracja	36	1	22	4

Źródło: opracowanie własne, projekt badawczy „Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim”, realizowany przez Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej oraz Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w 2010 roku.

że również ranga nadawana w dokumentach programowych czynnikom rozwoju w tym zakresie jest nieadekwatna w porównaniu ze zobiektywizowaną skalą potrzeb, a co za tym idzie, kierunków interwencji.

Pomimo powszechności wykorzystywania narzędzi zarządzania strategicznego przez samorządy miejskie należy podjąć dalsze starania w celu zapewnienia ich adekwatności dla opisu rzeczywistego poziomu warunków życia i jakości usług oraz skuteczności w osiąganiu celów rozwojowych. Wydaje się, że podstawą diagnozowania sytuacji w postaci matrycy SWOT w wielu badanych miastach jest „codzienna wiedza o mieście” uczestników sesji strategicznych i samorządowców, rzadko poparta obiektywnymi wskaźnikami. Artykułowane są problemy „bliskie” codziennej aktywności samorządowców i urzędników (zarówno jako słabe, jak i jako mocne strony miast), przyjmowane priorytety rozwoju wpisują się bardziej w ogólny „klimat” dyskusji o kierunkach rozwoju lokalnego, niż wynikają z obiektywnych wyzwań stojących przed miastami i z potrzeb ich mieszkańców. Istnieje zatem konieczność pochylenia się nad strategiami gmin miejskich i pogłębienia refleksji na temat tego, czy ich zapisy są adekwatne dla realizacji celów związanych z zapewnieniem wysokiej jakości życia w miastach. Jest to tym istotniejsze, że większość analizowanych dokumentów – 49 z 60 – powstała już po wejściu Polski do Unii Europejskiej,

a 29 (blisko połowa) w ostatnich 3 latach. Jako regulatory procesu zarządzania publicznego powinny one opierać się zatem nie tylko na subiektywnej wizji miasta, jego włodarzy i mieszkańców, ale także na aktualnej, obiektywnej sytuacji jednostki w odniesieniu do innych podobnych jednostek i wyzwań otoczenia. Na zakończenie, jako motto działań tak zwanych programistów rozwoju (w tym obejmującego poprawę jakości życia), warto przywołać słowa Tadeusza Borysa: „(...) przyszłość musi należeć do jakości jako fundamentalnego akcentu rozwoju, choć ilość jest z pewnością niezbędnym, komplementarnym opisem każdej rzeczy” [Borys, 2007].

Literatura

- Borys T. (2007), *Jakość jest wszędzie*, Jakość – Normalizacja – Certyfikacja, dodatek lobbinygowy do „Rzeczpospolitej”, 9 listopada 2007 r.
- Domański B., Noworól A. (red.) (2010), *Małopolskie miasta – funkcje, potencjał i trendy rozwojowe*, Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- Zysnarska E. (2002), *Pomiar jakości życia*, materiały z konferencji naukowej Uniwersytetu Rzeszowskiego pn. *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Rzeszów, 26–28 września 2002 r., <http://www.univ.rzeszow.pl/nauka/konferencje/nierownosci/referaty.html> (dostęp: 30.10.2010).
- Kryk B., Włodarczyk-Śpiewak K. (2006), *Wybrane aspekty jakości życia na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, [w]: D. Kopycińska (red.), *Zachowania rynkowe gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 96–110.