

3 Aktualne i potencjalne bariery rozwojowe miast

3.1 Bariery demograficzne i społeczne

Jarosław Działek

W przedstawionych w raporcie analizach zaobserwowano potencjalnie negatywne, z punktu widzenia rozwoju ośrodków miejskich, procesy i zjawiska społeczno-demograficzne, które wymagają syntetycznego omówienia. W rozdziale II.1.1. omówiono dynamikę procesów demograficznych w małopolskich miastach w ostatnim dwudziestoleciu. Odnotowano w nich postępujące procesy starzenia się ludności, wskazano miasta charakteryzujące się stałą przewagą odpływu mieszkańców oraz rosnącą liczbę jednostek administracyjnych charakteryzujących się postępującym ubytkiem ludności, wynikającym zarówno z ruchów migracyjnych, jak i spadającego przyrostu naturalnego.

Zmiany te wynikają z procesów demograficznych opisanych modelami przejścia demograficznego (od wysokiej płodności i umieralności do niskiej płodności i umieralności) oraz przejścia mobilności przestrzennej (od migracji wieś-miasto do procesów suburbanizacji i dominacji migracji miasto-miasto oraz codziennych ruchów wahadłowych) (Okólski 2005). Rosnący udział ludności starszej związany jest również z dłuższym przeciętnym trwaniem życia. Procesy te w szczególności kumulują się w miastach, gdyż wywołane są one zmianami norm społecznych, obyczajowych i kulturowych, identyfikowane często z tzw. miejskim stylem życia (Zborowski 2009). Najwyższe tempo starzenia się społeczeństwa zaobserwowano w dużych miastach oraz obszarach peryferyjnych, co w pierwszym przypadku związane jest z obniżeniem płodności, a w drugim przypadku z silnym odpływem młodych ludzi (Kurek 2006).

Odpływ ludności z dużych i średnich miast związany jest zwykle z trendami suburbanizacyjnymi, natomiast w przypadku mniejszych, peryferyjnych ośrodków z przemieszczeniami do większych miast lub migracjami zagranicznymi. W przypadku suburbanizacji migrują zwykle reprezentanci klasy średniej, przemieszczający się do sąsiednich obszarów wiejskich lub małych miast satelitarnych. Negatywne konsekwencje dla miast pochodzenia migrantów obejmują głównie zmniejszenie bazy podatkowej, oczywiście jedynie w przypadku, gdy płacą oni podatki w nowym miejscu zamieszkania, co nie jest w Polsce regułą. W takiej sytuacji wpływy do budżetów samorządów miejskich z podatku od osób fizycznych mogą ulec zmniejszeniu, podczas gdy zmuszone są utrzymywać i rozwijać infrastrukturę, z której korzystają również mieszkańcy strefy podmiejskiej.

W przypadku miast, z których migracje mają większy zasięg, przemieszczenia te dotyczą z reguły najbardziej mobilnej młodej części ludności, zwykle najbardziej przedsiębiorczej. Powoduje to zmniejszanie się zasobów kapitału ludzkiego oraz dodatkowo prowadzi do pogorszenia sytuacji demograficznej przy zmniejszonym przyroście naturalnym wynikającym z odpływu młodych ludzi. To znowu skutkuje pogłębieniem się procesów starzenia się oraz ubytku ludności tych miast.

Przemiany demograficzne są częściowo powiązane z występowaniem barier o charakterze społecznym, a w szczególności wykluczeniem społecznym (omówionym szerzej w rozdziale III.1.8) oraz niskim poziomem aktywności społecznej i obywatelskiej (rozdział II.1.4). Jedną z grup uznawanych za narażone na wykluczenie społeczne są właśnie osoby w podeszłym wieku, a to ze względu na ich ograniczoną mobilność, pogłębianą przez bariery architektoniczne i urbanistyczne, jak również obniżającą się aktywność społeczną. Problem wykluczenia społecznego jest jednak szerszym zjawiskiem, które obejmuje szereg grup nieuczestniczących w pełni w życiu gospodarczym i społecznym. Za jednostkę wykluczoną społecznie można uznać taką, która, pomimo geograficznej przynależności do danej społeczności, nie uczestniczy w jej aktywnościach - mimo, że chciałyby się w nie zaangażować. Wykluczenie może zachodzić w różnych wymiarach: konsumpcji (związane z niskimi dochodami, ubóstwem), produkcji (pozostawanie bez pracy), zaangażowania społecznego i obywatelskiego (brak udziału w stowarzyszeniach czy wyborach) oraz interakcji społecznych (samotność, brak wsparcia) (Hills i in. 2002). Zjawisko to wiąże się z różnego rodzaju „deficytami w zakresie uczestnictwa (brak, niezdolność, niemożność), dostępu (ograniczony, utrudniony) i praw społecznych (odmowa, realizowane w niewielkim stopniu lub nierealizowane)” (Szarfenberg 2006). Obecność grup wykluczonych społecznie może skutkować obniżeniem potencjału rozwojowego miasta.

W niniejszym opracowaniu ograniczono się głównie do analizy zjawiska w oparciu o dane na temat trudności w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, które związane są z kwestiami bezrobocia i ubóstwa. Warto jednak pamiętać, że *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski* (2004) traktuje wykluczenie społeczne znacznie szerzej, wymieniając wśród osób zagrożonych tą sytuacją następujące grupy: dzieci i młodzież z rodzin patologicznych, kobiety niepracujące, samotne matki, ofiary patologii życia rodzinnego, osoby o niskich kwalifikacjach, osoby bezrobotne, w trudnych warunkach mieszkaniowych, niepełnosprawni, renciści, chronicznie chorzy, chorzy psychicznie, starsze osoby samotne, byli więźniowie, imigranci, pracownicy PGR, chłopci nieprodukujący na rynek, uzależnieni od alkoholu, bezdomni.

Koncepcja kapitału społecznego, która w swoich różnych ujęciach obejmuje zjawiska aktywności społecznej i obywatelskiej, również zwraca uwagę na wpływ tej formy kapitału na rozwój społeczno-gospodarczy. Zaangażowanie mieszkańców w działalność stowarzyszeniową oraz partycypacja obywatelska mają bowiem przekładać się na lepsze wykorzystanie zasobów kapitału finansowego i ludzkiego (Putnam 2000). W polskim kontekście zaobserwowano również wpływ kapitału społecznego na poziom przedsiębiorczości (Działek 2010). Natomiast Czapiński (2007) sugeruje, że możliwość rozwoju w Polsce nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy wymagać będzie modernizacji społecznej, rozumianej jako otwarcie się na innych i rozwój współpracy między jednostkami i grupami. Oznacza to przejście od społeczeństwa opartego jedynie na kapitale ludzkim do opartego w większym stopniu na kapitale społecznym pomostowym, czyli aktywności stowarzyszeniowej. Niski poziom aktywności społecznej i obywatelskiej, obserwowany w niektórych ośrodkach miejskich, może w przyszłości skutkować obniżeniem tempa rozwoju gospodarczego w porównaniu z miastami o wyższym stopniu zaangażowania mieszkańców w taką działalność.

W oparciu o wspomniane analizy, opracowano syntetyczny obraz barier demograficznych i społecznych w małopolskich miastach, zwracając szczególną uwagę na ich kumulację w poszczególnych ośrodkach. Synteza została oparta na sześciu wymiarach, dla których na podstawie wypracowanych klasyfikacji, wybrano miasta charakteryzujące się negatywnymi tendencjami w tym zakresie. Obejmowała ona następujące procesy i zjawiska:

- starzenie się ludności – miasta o typie rozwoju demograficznego w fazie starości demograficznej,
- ruchy migracyjne – miasta o typie emigracyjnym oraz przechodzące z typu imigracyjnego do typu emigracyjnego,
- zmiany liczby ludności – miasta o typie stagnującym regresywnym ze stałym ubytkiem ludności,
- aktywność społeczna – miasta o niskim poziomie aktywności społecznej,
- aktywność obywatelska – miasta o niskim poziomie aktywności obywatelskiej,
- wykluczenie społeczne – miasta o niskiej i bardzo niskiej wartości indeksu wykluczenia społecznego.

Większość miast wymagających szczególnego wsparcia w tym obszarze to miasta o funkcjach przemysłowych, położone w zachodniej części województwa. W szczególności problemy te dotyczą Chrzanowa, Skawiny i Trzebini. Bariery te zidentyfikowano również w

trzech znaczących miastach wschodniej Małopolski – w Tarnowie, Bochni i Gorlicach. Trudności w tych ośrodkach wynikają ze zmian strukturalnych, które zachodziły tam w okresie transformacji oraz pogorszeniem sytuacji pracowników sektora przemysłowego. Doszło w nich do odwrócenia się trendów migracyjnych: ograniczenia napływu ludności z obszarów wiejskich do dużych zakładów przemysłowych na rzecz zwiększonego odpływu mieszkańców. Część ludności tych miast, dotknięta bezrobociem i ubóstwem, nie dysponująca środkami do zmiany miejsca zamieszkania w poszukiwaniu pracy i lepszej sytuacji życiowej, stanowi warstwy zagrożone wykluczeniem społecznym. Nakładają się na to procesy starzenia się ludności, która napływała intensywnie do tych miast w okresie gospodarki socjalistycznej. W wielu przypadkach społeczności te charakteryzują się niską aktywnością społeczną i obywatelską, co dodatkowo utrudnia ich mobilizację do poprawy sytuacji.

Można wskazać również drugi typ ośrodków miejskich – małych miast o peryferyjnym położeniu – Biecz, Krynica-Zdrój, Maków Podhalański, Proszowice, Zakliczyn i Żabno. W ich przypadku największe znaczenie odgrywają przemieszczenia ludności, zwłaszcza młodej, do większych miast, z czym związane są w konsekwencji procesy ubytku mieszkańców i starzenia się ludności.

Spoleczno-gospodarcze następstwa omówionych procesów demograficznych i społecznych wymagają opracowania odpowiednich polityk miejskich, uwzględniających zagadnienia związane m.in. z mieszkalnictwem, rynkiem pracy, oświatą, transportem publicznym, systemem opieki społecznej oraz ochrony zdrowia (Cesarski 2005). Kwestie wykluczenia społecznego pojawiają się już w dokumentach strategicznych i programowych niektórych małopolskich miast – co szóstego analizowanego ośrodka (rozdział III.3.2) Zagadnienia migracji i starzenia się ludności nie znalazły jeszcze należnego im miejsca, co powinno ulec zmianie w kontekście dalszych prognozowanych zmian ludności w województwie małopolskim. Prognoza demograficzna do 2030 roku (Kurkiewicz, Soja, Knapik 2010) wskazuje na dalsze zmniejszanie się liczby mieszkańców w powiatach północnej i zachodniej części województwa. Ubytek ludności w miastach oraz ich strefach oddziaływania może stanowić barierę dla rozwoju niektórych funkcji w ośrodkach miejskich, zwłaszcza usługowych. Przewidywania wskazują, że w największym stopniu zjawisko to dotknie powiaty grodzkie: Kraków (spadek o ponad 8,5%) i Tarnów oraz powiaty miechowski, chrzanowski, olkuski i oświęcimski. Sytuacja miast na prawach powiatu jest jednak bardziej zadowalająca, ze względu na stosunkowo stabilną sytuacją ludnościową w gminach otaczających oraz obecność dużych grup ludności (np. studentów)

niewzględnianych zwykle w statystykach. Prognozy demograficzne są natomiast korzystne dla powiatów południowej Małopolski (myślenickiego, limanowskiego, nowosądeckiego), których liczba ludności w ciągu najbliższych 20 lat wzrośnie o 7-9%.

Ubytki ludności korespondują w dużej mierze z wzrastającą liczbą osób starszych. W Krakowie oraz powiecie chrzanowskim udział ludności powyżej 65 roku życia osiągnie w 2030 roku blisko 1/4 ogółu mieszkańców. Stanowić to będzie wyzwanie dla budżetów miast ze zmniejszającymi się wpływami z podatków od osób fizycznych oraz rosnącymi wydatkami na usługi dla ludności zaawansowanej wiekiem.

Małopolskie miasta, zwłaszcza te z barierami zidentyfikowanymi w tym rozdziale, powinny zwrócić na nie szczególną uwagę oraz podjąć działania, obejmujące m.in.:

- diagnozę sytuacji demograficznej oraz społecznej w mieście,
- opracowanie miejskiej polityki zarówno w odpowiedzi na zachodzące zmiany demograficzne (dostosowanie i rozwój usług dla osób starszych, poprawa ich warunków życia), jak również w zakresie ograniczania tych zmian (zatrzymywanie i/lub przyciąganie osób młodych poprzez rozwój infrastruktury np. żłobków, przedszkoli oraz ogólne działania na rzecz podnoszenia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego)
- opracowanie miejskiej polityki w zakresie integracji i aktywizacji grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

3.2 Bariery infrastrukturalne i instytucjonalne

Bolesław Domański, Krzysztof Gwosdz, Robert Guzik

Analiza sytuacji gospodarczej (rozdziały II.1 i II.2) oraz warunków życia i jakości usług publicznych (rozdziały III.1-III.4) w małopolskich miastach prowadzi do identyfikacji najważniejszych barier infrastrukturalnych i instytucjonalnych przyszłego rozwoju miast regionu.

Pomimo dużych nakładów inwestycyjnych, jakie miały miejsce zwłaszcza od czasu restytucji samorządu lokalnego, stan infrastruktury technicznej większości miast jest wciąż daleki od zadowalającego. Skala i rodzaj zaniedbań i potrzeb w tym zakresie są bardzo różne w poszczególnych miastach (zob. rozdział III.2.1). W ośrodkach najmniejszych mamy nierzadko do czynienia z niedorozwojem sieci wodociągowej, a zwłaszcza kanalizacyjnej, dotyczy to także części terenów w miastach średnich i dużych. Pomimo, że województwo małopolskie jest jednym z krajowych liderów w budowie społeczeństwa informacyjnego, a szerokopasmowy Internet dotarł do większości małopolskich miast to jego niska dostępność i wykorzystanie w gospodarstwach domowych wciąż wskazują na znaczne obszary cyfrowego wykluczenia. W sytuacji gwałtownie rosnącego ruchu samochodowego ogromnym wyzwaniem jest rozwój, modernizacja i utrzymanie odpowiedniego stanu dróg, zarówno wewnątrz miast, jak i w połączeniach zewnętrznych (w tym budowa obwodnic), oraz zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc parkingowych. Rozwiązanie tych problemów jest częściowo związane z generalnie pogarszającym się stanem połączeń kolejowych. Niesprawny system transportowy, zarówno w relacjach zewnętrznych, jak i wewnątrzmiastowych, stanowić może niezwykle silną barierę dla rozwoju gospodarczego miast. Szczegółowa analiza tych zagadnień wykracza poza ramy niniejszego raportu, najważniejsze wnioski i rekomendacje w tym zakresie dla samorządów lokalnych i samorządu regionalnego zawarte zostały w części V.

Niezwykle istotną kwestią, powiązaną z infrastrukturą transportową, jest dostępność komunikacyjna miast, w tym dostępność do ośrodków regionalnych, subregionalnych i powiatowych oraz dostępność głównych węzłów i linii komunikacyjnych. Szczegółowa analiza zróżnicowania owej dostępności przeprowadzona została w części IV raportu. W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że słaba dostępność komunikacyjna stanowi najpoważniejszą barierę rozwoju południowo-wschodniej części Małopolski. Co więcej, selektywny regres komunikacji publicznej w skali lokalnej niektórych powiatów i gmin w różnych częściach

województwa radykalnie ograniczył dostępność niektórych ośrodków lokalnych i ponadlokalnych (powiatowych), osłabiając tym samym ich rolę jako ośrodków usługowych obsługujących swoje zaplecze oraz pogarszając warunki życia mieszkańców nie dysponujących środkami transportu indywidualnego. Jest to dziedzina, która podlegać powinna zdecydowanej interwencji władz publicznych.

Charakterystyczną cechą małopolskich miast są niewielkie uzbrojone tereny inwestycyjne w porównaniu do miast w wielu innych regionach Polski. Ich generalny niedostatek w miastach regionu wynika między innymi z rozdrobnienia własnościowego gruntów, który jednak nie jest barierą nie do przezwyciężenia, jak pokazują przykłady działań np. Niepołomic, Dobczyc czy Myślenic.

W warunkach kryzysu demograficznego wyjątkowego znaczenia nabiera atrakcyjność mieszkaniowa miast i regionów. Utrzymanie lub przyrost liczby mieszkańców, zwłaszcza osób aktywnych zawodowo i przedsiębiorczych, wywierały będą wpływ na lokalną bazę podatkową i kształtowały będą zasoby kapitału ludzkiego, warunkujące rozwój podmiotów gospodarczych. Z tego punktu widzenia zasadnicze znaczenie ma zdolność poszczególnych miast, a szerzej rzecz ujmując regionów miejskich (miast wraz z ich strefą podmiejską), do przyciągania i zatrzymywania coraz bardziej mobilnych mieszkańców. Atrakcyjność mieszkaniowa związana z lokalnymi warunkami życia nabiera więc z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego miast większego znaczenia niż w przeszłości. Warto zwrócić w tym kontekście uwagę na warunki mieszkaniowe (rozdział III.1.2) oraz stan i jakość usług publicznych w miastach (rozdział III.2).

Stan i wyposażenie mieszkań w instalacje techniczno-sanitarne są generalnie najlepsze w miastach dużych oraz w miastach zachodniej części województwa, zdecydowanie najgorsza sytuacja występuje natomiast pod tym względem w małych miastach wschodniej i południowo-wschodniej części województwa. Równocześnie w większości miast dużych i średnich znajdujemy obszary kryzysowe podlegające degradacji materialnej i społecznej wymagające interwencji publicznej w formie ich rewitalizacji (rozdział IV.4).

Dostępność usług publicznych w miastach jest determinowana przede wszystkim przez ich pozycję w hierarchii miejskiej. Dotyczy to w szczególności wyposażenia miast w placówki szkolne, ochrony zdrowia oraz instytucje kultury. W niektórych dziedzinach, np. niewystarczającej liczby miejsc w przedszkolach, problem dotyczy przede wszystkim większych ośrodków miejskich.

Innym typem usług warunkujących możliwości rozwoju gospodarczego są usługi dla przedsiębiorstw. Ich występowanie jest także silnie związane z rangą miast w hierarchii

osadniczej, najłabsze wyposażenie jest cechą niewielkich ośrodków lokalnych. Podobnie jak w przypadku usług publicznych wyższego rzędu, nie stanowi to jednak bariery rozwojowej, jeśli usługi te są dostępne w innym mieście położonym w bliskim sąsiedztwie. W przypadku ośrodków peryferyjnych, w tym miast powiatowych takich jak Miechów i Dąbrowa Tarnowska ogranicza to niewątpliwie potencjał rozwojowy miasta oraz jego zaplecza.

Analizując instrumenty wsparcia wykorzystywane na poziomie lokalnym do przyciągania inwestorów zewnętrznych i stymulowania przedsiębiorczości lokalnej, zauważamy, że aktywną politykę na tym ostatnim polu prowadzi tylko połowa małopolskich miast, a w zakresie przyciągania inwestorów jeszcze mniejsza grupa. Zakres i jakość wykorzystania stron internetowych w tym celu są silnie zróżnicowane – najlepsze w większych miastach, a słabe w wielu małych miastach na wschodzie i południu regionu, w tym także w ośrodkach turystycznych i uzdrowiskach. Prowadzenie biura obsługi przedsiębiorcy (inwestora) deklaruje mniej niż połowa badanych miast, a programy związane z obsługą przedsiębiorców zagranicznych występują tylko w co szóstej gminie miejskiej.

Istotną barierą instytucjonalną, na którą należy zwrócić uwagę jest brak miejscowych planów przestrzennego zagospodarowania lub niewielkie pokrycie planami wielu miast Małopolski. Plany te stanowią podstawowy instrument zapewnienia ładu przestrzennego z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju, przyczyniając się w długim okresie czasu do podnoszenia standardu życia mieszkańców a pośrednio także do ich rozwoju gospodarczego. Stosunkowo najgorsza sytuacja pod tym względem panuje w małych miastach w subregionie tarnowskim (poza Tuchowem), miastach powiatowych północnej części Małopolski (Miechów i Proszowice), ale także w małych i średniej wielkości ośrodkach przemysłowych w zachodniej części województwa oraz licznych uzdrowiskach i ośrodkach turystycznych na południu.

Ogólnie rzecz biorąc, bariery infrastrukturalne dotyczą w największym stopniu miast małych i bardzo małych, położonych we wschodniej oraz częściowo południowej i północnej części województwa, występowanie barier instytucjonalnych nie wykazuje wyraźnych prawidłowości przestrzennych.

Potencjalną barierą instytucjonalną związaną z funkcjonowaniem i dalszym rozwojem Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego jest słabe umocowanie instytucjonalne jego zarządzania zwłaszcza w aspektach planowania przestrzennego oraz organizacji zintegrowanego transportu publicznego.

Innej natury barierą instytucjonalną związaną ściśle z barierami społecznymi jest konkurencja o najlepszych pracowników pomiędzy sektorem prywatnym a instytucjami

publicznymi, szczególnie tymi, które nie są systemowo zdolne do zaoferowania atrakcyjnych wynagrodzeń. W niektórych obszarach może to osłabiać potencjał instytucji publicznych.

Szereg podstawowych barier infrastrukturalnych i instytucjonalnych, które występują w miastach Małopolski jest wspólny dla ośrodków miejskich w Polsce. Niektóre z nich są niemożliwe do pokonania na poziomie niższym niż krajowy (np. bariery finansowe, legislacyjne, brak krajowej polityki miejskiej), ale w przypadku części z nich można podjąć próby rozwiązania pewnych problemów na poziomie regionalnym. Jedną z nich jest problem systemu monitoringu funkcjonowania miast i samorządu lokalnego. Racjonalne zarządzania jednostką terytorialną wymaga dostępu do szczegółowych informacji związanych z poszczególnymi zadaniami obligatoryjnymi i fakultatywnymi, tymczasem istniejący system statystyki publicznej na poziomie lokalnym jest dalece niewystarczający, aby dokonać samooceny oraz analizy porównawczej z wybraną grupą miast w Polsce¹. Autorzy *Raportu o stanie miast (2009)* w Polsce wskazują wręcz, że dla wielu zadań samorządów, np. dotyczących gospodarki odpadami, lokalnego ciepłownictwa i energetyki brak jest danych do jakiegokolwiek analizy działań gmin.

Deficyty w zakresie systemów informacji o funkcjonowaniu miast wzmocnione są poprzez bariery związane z brakami w zintegrowanym zarządzaniu przestrzenią miast (w szczególności dotyczy to transportu lokalnego i planowania przestrzennego). Należy zgodzić się z tezą zespołu A. Porawskiego (2009), że współcześnie *sine qua non* skutecznego i zintegrowanego zarządzania w tym zakresie jest wykorzystanie w urzędach miejskich możliwości jakie oferują systemy informacji geograficznej (GIS).

¹ Podejmowane są alternatywne inicjatywy (np. System Analiz Samorządowych), które jakkolwiek niebywale cenne nie zastąpią raczej państwowych służb statystycznych.