



STUDIA OBSZARÓW WIEJSKICH

2015, tom 37, s. 51–70

<http://dx.doi.org/10.7163/SOW.37.3>



KOMISJA OBSZARÓW WIEJSKICH
POLSKIE TOWARZYSTWO GEOGRAFICZNE
www.ptg.pan.pl



INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
POLSKA AKADEMIA NAUK
www.igipz.pan.pl

WIEJSKIE OBSZARY FUNKCJONALNE W KONTEKŚCIE DOSTĘPU DO USŁUG PUBLICZNYCH (NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO)

RURAL FUNCTIONAL AREAS IN THE CONTEXT OF ACCESS TO PUBLIC SERVICES (EXAMPLE OF THE OPOLSKIE VOIVODESHIP)

Krystian HEFFNER • Brygida KLEMENS

Politechnika Opolska
Katedra Polityki Regionalnej
ul. Prószkowska 76, 45-758 Opole,
heffner@ue.katowice.pl • b.klemens@po.opole.pl

Zarys treści: W artykule dokonano analizy obszarów wiejskich województwa opolskiego w kontekście określenia zasięgu wiejskich obszarów funkcjonalnych, wskazując obszary interwencji publicznej i strefy potencjału rozwojowego. Obszary funkcjonalne powinny charakteryzować się podobnymi cechami społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi, co pozwala na traktowanie ich jako przedmiotu interwencji polityki publicznych. Ich zasięg przestrzenny można wyznaczyć badając więzi gospodarcze, społeczne czy środowiskowe. Analizę oparto o krajowe i regionalne dokumenty strategiczne, materiały statystyczne i opracowania eksperckie oraz wyniki ankietyzacji, którą przeprowadzono w środowisku lokalnych samorządów gmin i powiatów województwa opolskiego¹. Czynnikiem delimitującym strefy potencjału i obszary interwencji była ocena dostępności do usług publicznych o charakterze technicznym, społecznym oraz administracyjnym. Wyniki zaprezentowano w formie opisowej i graficznej na mapach.

Słowa kluczowe: wiejskie obszary funkcjonalne, obszary interwencji, strefy potencjału, dostępność usług publicznych, województwo opolskie.

Obszary funkcjonalne

W *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego* (KSRR 2010) wprowadzono kategorię obszarów strategicznej interwencji definiowanych jako obszary wymagające interwencji rządu (ze względu na „ciężar, którego region sam nie jest w stanie udźwignąć”) oraz jako obszary wywierające lub mogące w przyszłości wywierać istotny wpływ na rozwój kraju. Można więc założyć, że obszary strategicznej interwencji powinny być rozpatrywane jako dwa

¹ Badania ankietowe zostały przeprowadzone w środowisku lokalnych samorządów gmin i powiatów województwa opolskiego w 2012 r. przez Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej UMWO.

przeciwstawne typy: obszary problemowe, charakteryzujące się największą koncentracją negatywnych zjawisk rozwojowych oraz obszary koncentracji procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, określane również strefami potencjału bądź biegunami wzrostu. Ponieważ definicja obszarów funkcjonalnych sformułowana w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (KPZK 2012) określa je w szerokim ujęciu jako obszary o wspólnych cechach geograficznych, społeczno-gospodarczych i przestrzennych, zakłada się, że opisane w takim ujęciu w KSRR obszary strategicznej interwencji mieszczą się w definicji obszarów funkcjonalnych, określonych w KPZK (Heffner i Gibas 2013, s. 5).

Z założenia obszary funkcjonalne powinny charakteryzować się podobnymi cechami społecznymi, gospodarczymi i przestrzennymi, co pozwala na traktowanie ich jako przedmiotu interwencji polityk publicznych. Ich zasięg przestrzenny można wyznaczyć, badając więzi gospodarcze, społeczne czy środowiskowe. Obszary funkcjonalne (w tym wiejskie obszary funkcjonalne) wskazuje się zarówno dla wspomagania wzrostu konkurencyjności regionów, jak i dla budowania spójności terytorialnej i przeciwdziałania marginalizacji obszarów problemowych (Heffner i Gibas 2013, s. 12).

Biorąc pod uwagę klasyfikację wskazaną w KPZK, wiejskie obszary funkcjonalne dzieli się na dwie grupy: uczestniczące w procesach rozwojowych i wymagające wsparcia procesów rozwojowych (KPZK 2012, s. 193)². Do pierwszej grupy należą obszary znajdujące się w strefie silnego oddziaływania lub w sąsiedztwie głównych ośrodków miejskich, charakteryzując się dużym udziałem funkcji pozarolniczych lub rolnictwem towarowym, dość dobrym dostępem do usług publicznych i usług wyższego rzędu. W województwie opolskim jest to strefa podmiejska Opola (głównie gminy w tzw. paśmie nadodrzańskim, por. Heffner 1989, s. 5–6) oraz gmina Skarbimierz otaczająca Brzeg (intensywny rozwój przedsiębiorstw będący efektem funkcjonowania specjalnej strefy ekonomicznej). Natomiast do drugiej grupy zalicza się obszary cechujące się niską dostępnością podstawowych usług publicznych bądź położone w sąsiedztwie ośrodków miejskich, które w wyniku procesów rozwojowych utraciły dawniej istotne funkcje gospodarcze, a dominująca funkcja rolnicza nie zapewnia wystarczających przychodów oraz te, z których czas dojazdu przekracza 90 minut (por. KPZK 2012, s. 193, CASE 2012, s. 71). Założono, że w województwie opolskim miejscem docelowym, dla którego oblicza się czas dojazdu będzie miasto Opole³. Biorąc pod uwagę fakt, że województwo opolskie charakteryzuje się relatywnie dobrze rozwiniętą siecią dróg, a miasto Opole zlokalizowane jest centralnie, jedynie najbardziej peryferyjne obszary można wskazać jako te, z których dojazd przekracza 90 minut. W *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.* (SRWO) obszary te wskazano jako problemowe, o ekstremalnie niskiej dostępności transportowej (SRWO 2012, s. 66 i 72). Gdyby jednak do rozważań włączyć obszary o dostępności w komunikacji kolejowej, okazałoby się, że ok. 12,1% mieszkańców regionu mieszka w strefach, z których dojazd do Opola przekracza 90 minut, a w najbardziej skrajnych przypadkach nawet 120 minut (gminy: Kamiennik, Paczków, Głuchotąży, Praszka i Rudniki) (SRWO 2012, s. 67–68).

W dokumentach strategicznych województwa opolskiego wyróżnia się trzy domeny problemowe o znaczeniu ponadregionalnym, które dotyczą m.in. terenów wiejskich:

² W KPZK wyróżniono szereg obszarów funkcjonalnych odnoszących się do obszarów wiejskich, m.in.: obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, obszary kształtowania potencjału rozwojowego oraz obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej (KPZK, s. 181–186.). Zob. również typologię obszarów funkcjonalnych w Polsce zaproponowaną przez J. Bańskiego (2009) oraz T. Komornickiego i P. Sleszyńskiego (2009).

³ Por. Komornicki i in. 2008.

obszar depopulacji (całe województwo), dolina Odry (zagrożenie powodziowe oraz bariera komunikacyjna) oraz obszary górskie i podgórskie (Sudety) ze słabą dostępnością transgraniczną, presją urbanizacyjną i turystyczną w terenach o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych (PZPWO 2010, s. 13; SRWO 2012). Ponadto wyróżniono szereg obszarów problemowych o znaczeniu regionalnym: obszary wiejskie wymagające wsparcia procesów rozwojowych, w tym o najtrudniejszej sytuacji rozwojowej, miasta wymagające restrukturyzacji i rewitalizacji, obszary przygraniczne, obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi, obszary o ekstremalnie niskiej dostępności transportowej (SRWO 2012, s. 72). Część z tych obszarów problemowych ma również utrudniony dostęp do usług publicznych na obszarach wiejskich regionu opolskiego.

W niniejszym artykule skupiono się na wiejskich obszarach funkcjonalnych o najgorszych wskaźnikach dostępności do usług publicznych (KSRR 2010), którym odpowiadają wiejskie obszary funkcjonalne wymagające wsparcia procesów rozwojowych (KPZK 2012). Obszary te powinny być identyfikowane i wyznaczane na poziomie regionalnym (administracja regionalna została zobligowana do ujęcia ich w wojewódzkich strategiach rozwoju), co umożliwi wprowadzenie skoordynowanych działań, m.in. z zakresu planowania przestrzennego, mających na celu poprawę sytuacji na tych obszarach np. poprzez efektywniejsze planowanie inwestycji publicznych (zob. również KPZK 2012, s. 193). Założono, że dostęp do usług publicznych może decydować o wykluczeniu społeczno-gospodarczym terenu bądź o jego potencjale, dlatego też dokonano analizy, której celem było określenie obszarów wiejskich o potencjale rozwojowym (strefy potencjału) lub obszarów wymagających wsparcia (obszary problemowe)⁴.

Wybrane badania jakości i dostępu do usług publicznych

Badania jakości i dostępności⁵ usług publicznych w Unii Europejskiej nie mają bogatej historii. Początkowo prowadzone były sporadycznie w poszczególnych państwach i dotyczyły głównie jakości obsługi petentów przez administrację publiczną. Wraz z rozwojem infrastruktury komunikacyjnej, głównie sieci internetowej i pojawieniem się e-usług zintensyfikowano działania w obszarze ułatwiania kontaktu mieszkańców z urzędami. To właśnie ten aspekt stał się przedmiotem pierwszych zakrojonych na szeroką skalę i przeprowadzonych w 2001 r. analiz. Od tego czasu badanie to jest realizowane systematycznie. Z pomiarów Komisji Europejskiej dotyczących e-usług w Europie przeprowadzonych w 31 państwach⁶ wynika, że Polska znajduje się na przedostatnim miejscu w kategorii tzw. dojrzałości dostępności usług on-line w danym kraju oraz na 28 lokacie w pełnej dostępności on-line dla obywateli danego kraju⁷. Jest to więc obszar wymagający wsparcia.

⁴ Na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego przeprowadzono ekspertyzę dot. określenia obszarów wiejskich charakteryzujących się najgorszym dostępem do usług publicznych. Jest to zgodne z zapisami w KSRR, w której mowa o ich specjalnym traktowaniu (KSRR, 2010, s. 150–151).

⁵ Dostępność rozumiana jest przez autorów jako możliwość skorzystania z usługi w racjonalnym czasie, co wiąże się istotnie z przestrzenią, np. dobra jakość połączeń komunikacyjnych, dogodna infrastruktura typu miejsca parkingowe, ulokowanie usługi w miejscu łatwo osiągalnym dla mieszkańców wsi (np. w centrum miejscowości).

⁶ państwa członkowskie UE oraz Islandia, Norwegia, Szwajcaria, Turcja.

⁷ <http://www.spoleczenstwoinformacyjne.pl/artykuly/19,295,elektroniczne-uslugi-publiczne-e-uslugi.htm> (dostęp 07.07.2012).

Tabela 1. Przykłady prowadzonych polityk zarządzania jakością usług publicznych w wybranych krajach Europy

Główny rodzaj usług	Kraj	Przykłady celów i działań
Poprawa jakości usług administracyjnych	Czechy	<p>Trzecim etapem reformy administracji publicznej było: wprowadzenie narzędzi IT w administracji publicznej, podniesienie efektywności wydatków publicznych, otwartość dla społeczeństwa, poprawa dostępności i jakości usług publicznych oraz zarządzania w sektorze publicznym</p> <p>Celem zawartym w dokumencie <i>Public Service Availability and Quality Support Strategy</i> było stworzenie systemu dostarczania usług publicznych, w którym większą wagę przykładano do ich jakości, a wymagania klientów byłyby uwzględniane w każdym poszczególnym przypadku. Jednym z działań było stworzenie systemu informacji o lokalnych usługach publicznych (umożliwia on porównanie jakości i efektywności lokalnych usług publicznych oraz informacji o ich dostępności).</p> <p>Celem przyjętej w lipcu 2007 r. Strategii Efektywnej Administracji Publicznej i Przyjaznych Usług Publicznych było zapewnienie koordynowanych i efektywnych procedur w administracji publicznej oraz poprawa usług przy wykorzystaniu środków z Funduszu Strukturalnego na okres 2007–2013.</p>
	Francja	<p>Podstawowe cele szeroko rozumianej polityki poprawy usług publicznych to:</p> <ol style="list-style-type: none"> poprawa informacji dostarczanej społeczeństwu, personalizacja stosunków między podmiotami publicznymi a klientami, uproszczenie procedur, włączenie klientów do procesu poprawy usług publicznych.
	Hiszpania	<p>W 2005 r. rozszerzono powstały w 1999 r. „Plan jakości dla centralnej administracji rządowej” i aktualnie obejmuje on sześć programów: analiza oczekiwań i pomiar satysfakcji konsumentów, karty obywatelskie, skargi i sugestie, ocena jakości organizacji, uznanie (certyfikaty i nagrody), obserwatorium jakości usług publicznych.</p> <p>W 2007 r. powołano Hiszpańską Agencję Ewaluacji Polityk Publicznych i Jakości Usług, której głównym celem jest poprawa jakości usług publicznych i rozumienia wpływu, jaki mają na społeczeństwo polityki i programy publiczne oraz podnoszenie odpowiedzialności władz względem obywateli oraz wzmocnienie jakości demokracji</p>
	Wielka Brytania	<p>Ma jeden z najbardziej rozbudowanych systemów badania i poprawy jakości usług publicznych. Długookresowym celem rządu jest zapewnienie usług publicznych na najwyższym światowym poziomie poprzez inwestycje oraz reformy. Ministerstwa są zobowiązane do publikowania dwa razy w roku raportów na temat swoich osiągnięć.</p> <p>Na potrzeby samorządu lokalnego stworzono system zarządzania Najlepsza Wartość (Best Value). System ten został wprowadzony w życie w kwietniu 2000 r., a jego celem jest osiąganie przez samorządy lokalne ciągłej poprawy gospodarowania, skuteczności działania i świadczenia usług.</p>
Wdrażanie e-usług		<p>Jednym z zobowiązań było umożliwienie obywatelom załatwiania wszystkich spraw urzędowych elektronicznie oraz zapewnienie dostępności usług publicznych 24 godz. na dobę, 7 dni w tygodniu, jeżeli jest takie zapotrzebowanie.</p>

Benchmarking usług publicznych na poziomie lokalnym	Holandia	Istnieje organizacja koordynująca współpracę gmin, która stworzyła wirtualny tzw. „dom wzorców” (<i>house of benchmarks</i>) pomagający za pomocą benchmarkingu podnosić gminom jakość usług publicznych . Na założonej stronie internetowej znajduje się 350 wskaźników obliczonych dla setek gmin, dzięki czemu osoby zainteresowane mogą je porównywać. Organizacja ta przyznaje gminom spełniającym określone kryteria tzw. Znak Jakości.
Wprowadzenie kontraktów jakości na poziomie lokalnym	Dania	Od 2010 r. wprowadzono tzw. kontrakty jakości zawierane przez gminę ze swoimi mieszkańcami, w których znajdują się wyrażone ilościowo cele odnoszące się do każdego obszaru usług publicznych. Gminy co roku zobowiązane są do oceny swoich rezultatów w świetle wyznaczonych celów i zaprezentowania wyników mieszkańcom.
Ochrona zdrowia	Austria	Główny nacisk położony jest na poprawę jakości w sektorze ochrony zdrowia . W styczniu 2005 r. wszedł w życie Federalny Akt o Jakości Usług w Ochronie Zdrowia (<i>Federal Act on the Quality of Health Services</i>). Określa on standardy w zakresie struktur, procesów i rezultatów. W lipcu 2007 r. powołano do życia Instytut Jakości w Ochronie Zdrowia (<i>Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen</i>).
Szkolnictwo		Program „Jakość w Szkołach” zawierał narzędzia do oceny nauczycieli oraz poszczególnych szkół, natomiast celem „Inicjatywy dla Jakości w Kształceniu Zawodowym” było stworzenie systemu zarządzania jakością na wszystkich szczeblach systemu szkolnictwa.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Misiąg i Tomalak (2011).

Kompleksowy projekt analizy i porównywania zarządzania jakością w administracji publicznej w krajach członkowskich UE rozpoczęła w 2008 r., podczas swej prezydentury, Słowenia. Celem podjętego badania było przedstawienie stanu jakości zarządzania w krajach UE oraz zmian, jakie w niej zaszły w ostatnim czasie.

Badania skupiają się głównie na dostępności do usług administracyjnych. Mniej uwagi poświęca się usługom komunalnym czy społecznym (zob. tab. 1). Zasadniczo badania pokazują, że poprawa jakości jest niezbędnym elementem zmian w administracji publicznej i staje się standardem funkcjonowania.

Również w Polsce kwestia dostępności i jakości usług publicznych podnoszona jest coraz częściej. Prowadzone są różnorodne badania i wdrażane normy obsługi. Obowiązek posiadania w każdej jednostce publicznej audytora wewnętrznego⁸ sprzyja tego typu działaniom.

Mnogość analiz przeprowadzanych w zakresie jakości usług publicznych wskazuje, że jest to problem ważny i aktualny, ale nie do końca doprecyzowany. Wykorzystywanych jest wiele podejść metodologicznych, które istotnie różnią się między sobą, co utrudnia możliwość porównywania wyników badań. Głównym problemem jest słaba dostępność, porównywalność i ciągłość danych (brak systematycznych analiz), co generuje dodatkowe koszty i sprzyja biurokracji. Krótki przegląd badań jakości usług publicznych pokazuje również, że na obszarach wiejskich takie analizy przeprowadzane są sporadycznie.

⁸ Por. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 157, poz. 1240).

Tabela 2. Przegląd wybranych badań nad dostępnością do usług publicznych realizowanych w Polsce

Instytucja/grupa badaczy	Kierunek badań
Związek Miast Polskich	Projekt monitorowania usług publicznych; analiza porównawcza w czterech obszarach: kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej oraz transportu.
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową oraz Małopolska Szkoła Administracji Publicznej	Realizacja projektu: Program Rozwoju Instytucjonalnego (PRI). PRI realizowany był w MSWiA w latach 2001–2004, a celem głównym była poprawa działania urzędów samorządowych poprzez aktualizację i wdrożenie tej metody, która jest narzędziem samooceny stanu zarządzania jednostką samorządu i pozwala na łatwe zaprogramowanie działań doskonalących. W ramach projektu opracowano metodologię pomiaru i oceny usługi, która zapisana została w prostej formie tabelarycznej.
Wspólna inicjatywa Związków: Miast Polskich, Powiatów Polskich i Związków Gmin Wiejskich RP	Projekt „Budowanie potencjału instytucjonalnego samorządów dla lepszego dostarczania usług publicznych”. Jest to m.in. cykl doradczo-szkoleniowy dla kadry samorządowej opracowany i prowadzony od 2007 r., a polegający na wymianie doświadczeń pomiędzy praktykami danej dziedziny (pracownikami samorządowymi). Głównym celem jest kompleksowe podniesienie zdolności instytucjonalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (gmin i powiatów) do „dobrego rządzenia”, w tym szczególnie podnoszenia jakości, efektywności i dostępności usług publicznych.
Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową	Projekt „Wzorcowy System Regionalny Monitoringu Jakości Usług Publicznych i Jakości Życia (WSRMJUJiŻ)”, którego głównym celem jest poprawa efektywności i skuteczności pracy administracji samorządowej oraz dostosowanie do potrzeb i oczekiwań mieszkańców polityk publicznych na wszystkich szczeblach samorządowych. Jednym z celów szczegółowych jest opracowanie i pilotażowe wdrożenie systemu pomiaru jakości usług publicznych w wybranych JST.
A. Frączkiewicz- Wronka	Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia. Badanie możliwości doskonalenia zarządzania instytucji i organizacji ochrony zdrowia.
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Projekt „ePUAP-Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej”, dzięki któremu można składać pisma i wnioski oraz załatwić coraz więcej spraw urzędowych. Również urzędy mogą komunikować się ze sobą za pośrednictwem ePUAPu.
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN	<i>Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju na lata 2008–2033.</i> Badania dotyczące dostępności przestrzennej i transportowej. Głównym celem badania była bieżąca weryfikacja zapisów projektu KPZK w zakresie rozwiązań transportowych i ocena efektów przestrzennych podejmowanych i planowanych inwestycji w transporcie lądowym.
T. Komornicki	<i>Opracowanie metodologii liczenia wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej oraz jego oszacowanie</i> – zadaniem głównym było skonstruowanie syntetycznego miernika, który mógłby być wykorzystywany do: ewaluacji realizowanych projektów transportowych (ich wpływu na dostępność przestrzenną w skali krajowej i regionalnej) oraz symulacji efektów trwających lub przyszłych programów inwestycyjnych.

T. Komornicki, P. Śleszyński, P. Rosik, W. Pomianowski, M. Stępiak, P. Siłka	<i>Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej</i> – głównym celem badania była próba implementacji oraz udoskonalenia wybranych metod analizy dostępności, w tym opartych na Systemach Informacji Geograficznej, na potrzeby polskiej polityki przestrzennej, regionalnej i transportowej.
JST województwa opolskiego	Projekt „eUrząd dla mieszkańca Opolszczyzny”, którego celem było urzeczywistnienie idei społeczeństwa informacyjnego w regionie poprzez zwiększenie dostępu do usług publicznych <i>on-line</i> oraz zmniejszenie dysproporcji w zakresie dostępu i wykorzystania internetu w codziennym życiu społeczno-gospodarczym mieszkańców województwa.
Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Projekt „Opolskie w Internecie – system informacji przestrzennej i portal informacyjno-promocyjny Województwa Opolskiego”, którego efektem jest m.in. budowa regionalnej infrastruktury informacyjnej wykorzystującej Opolski System Informacji Przestrzennej i uruchomienie e-usług administracji. Projekt obejmuje ponad tysiąc miejscowości w województwie opolskim, w tym obszary wiejskie, a więc tereny, gdzie dostęp do infrastruktury teleinformatycznej z założenia jest utrudniony i ograniczony.
Miasto Gdańsk	Projekt „Gdańsk – niektóre aspekty życia miasta”. Jedną z części tego badania poświęconą była percepcji i ocenie takich sfer życia jak: ochrona zabytków, utrzymanie zieleni miejskiej, rozwój terenów rekreacyjnych i sportowych, komunikacja miejska oferta z zakresu kultury, czystość i estetyka w mieście, ochrona środowiska, stan ulic, chodników, oświetlenia.
Instytut Nauk Społeczno-Ekonomicznych	Przeprowadzone w 2012 r. badanie dostępności usług publicznych w województwie małopolskim wraz z identyfikacją i delimitacją obszarów strategicznej interwencji.
Urzędy Marszałkowskie, m.in.: Województwa Opolskiego, Województwa Lubuskiego	Identyfikacja Obszarów Funkcjonalnych (OF), Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI), Obszarów Problemowych (OP) w województwie opolskim, w ramach projektu „Opolski System Informacji Społeczno-Gospodarczej”. Projekt „Delimitacja przestrzenna obszarów wiejskich o słabym dostępie do usług publicznych w województwie lubuskim”.
S. Barczyk, M. Baron, J. Biniecki, F. Kuźnik, A. Ochojski, B. Szczupak	Realizacja projektu nr 2403/B/H03/2010/39 „Efektywne świadczenie miejskich usług publicznych. Model analizy – zarządzanie – polityka” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.
M. Stępiak	<i>Wykorzystanie metody 2SFCA w badaniach dostępności przestrzennej usług medycznych</i> – wykorzystanie aplikacji 2SFCA do oceny dostępności przestrzennej szpitalnych oddziałów ratunkowych dla mieszkańców województwa mazowieckiego. Porównano poziom bezpieczeństwa społecznego w zakresie dostępności usług ratownictwa medycznego w gminach Mazowsza i delimitację obszarów o niewystarczającej dostępności oddziałów ratunkowych.
S. Śleszyński	Analiza dotychczas stosowanych wskaźników dostępności czasowej i propozycja nowych, związanych z porównaniem czasu przemieszczania się w warunkach idealnych w stosunku do czasu w warunkach rzeczywistych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Monitorowanie usług publicznych...* (1999), Kachniarz za: Duda i in. (2004), <http://www.pri.msap.pl>, Wańkiewicz (2004), <http://2011.jst.org.pl/uslugi/>, Frączkiewicz-Wronka (2009), Czerwińska i Tomalak (dostęp 03.03.2014), <http://www.eurząd.wodip.opole.pl/portal/>, <http://www.mapy.opolskie.pl/start/>, Drozd-Wiśniewska i Woźniak (2011), Kuźnik (2013), Stępiak (2013), Śleszyński (2014).

Przyjęty sposób badania dostępu do usług publicznych w województwie opolskim

Ponieważ usługa publiczna traktowana jest jako swoisty obowiązek władzy publicznej, powinna ona gwarantować dostarczenie usługi do odpowiedniego grona odbiorców, a więc zorganizować system jej świadczenia (Kuźnik 2013, s. 13–17). Problemem może być efektywne świadczenie usługi i brak ogólnej dostępności do niej. W badaniach służących określeniu dostępności do usług publicznych zdefiniowano je wg kryterium rodzajowego jako: techniczne (m.in. infrastruktura transportowa, zaopatrzenie w wodę, gospodarka odpadami, zieleń publiczna), społeczne (np. profilaktyka zdrowotna, oświata i wychowanie, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo publicznej) i administracyjne (np. wydawanie pozwoleń, decyzji, koncesji) (por. Borowiec 2007, s. 40, Bińczycki 2010, s. 22–23)⁹.

Wyniki ankietyzacji służyć miały identyfikacji potencjałów i problemów rozwoju społeczno-gospodarczego województwa opolskiego z perspektywy samorządów lokalnych (ankieta poruszała ogólnie kwestie obszarów problemowych i potencjałów w kategoriach: infrastruktura i środowisko, gospodarka oraz społeczeństwo i sprawy społeczne). Badaniem objęto wszystkie układy lokalne w województwie opolskim (tzn. gminy oraz powiaty), zwrócono jednak szczególną uwagę na obszary wiejskie. Ankietyzacja przeprowadzona została metodą bonitacyjną przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego. Przedstawiciele władz lokalnych odpowiadali na 89 pytań, oceniając dane zjawisko w skali -3 do +3. Kolejnym etapem było porównanie otrzymanych wyników ankiet ze stanem faktycznym poprzez odniesienie subiektywnej oceny władz z zapisami w dokumentach strategicznych typu *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Opolskiego*, *Diagnoza społeczno-gospodarcza województwa opolskiego* oraz z danymi statystycznymi¹⁰. Skupiono się na następujących sferach usług publicznych: usługi techniczne (komunalne)¹¹, usługi społeczne¹² i usługi administracyjne¹³.

W badaniu chodziło o to, aby wydzielić obszary o lepszej i gorszej dostępności do usług publicznych, co ma zdecydowanie przestrzenny charakter, gdyż np. infrastruktura transportowa to cecha, która wiąże dostępność z przestrzenią. Przyjęto więc, że dominującą charakterystyką w badaniu jest dobra albo zła dostępność do jakiejś usługi. Dalszą konsekwencją jest wskazanie ewentualnych działań, które w danym obszarze funkcjonalnym trzeba by podjąć, żeby dostępność do usługi publicznej uległa poprawie. Samo pojęcie dostępność rozumiane jest jako możliwość skorzystania z usługi w racjonalnym czasie¹⁴. Uwzględniono różne aspekty dostępności (np. w rozumieniu organizacyjnym, a więc m.in. możliwość skorzystania z usług zdrowotnych), ale głównie jednak w sensie komunikacyjnym i transportowym (np. bliskość i łatwość dojazdu do usług zdrowotnych).

⁹ Z charakterystyką i typologią usług publicznych można się zapoznać w licznych publikacjach, m.in.: Opolski i Modzelewski 2004, Borowiec 2007, Kuźnik 2012, Kuźnik 2013, Klemens 2013.

¹⁰ Ponieważ najbardziej aktualna publikacja GUS dot. obszarów wiejskich obejmuje dane za 2009 r. w celu ich porównywalności korzystając z rocznika statystycznego województwa opolskiego oraz danych BDL również wybierano dane za rok 2009.

¹¹ M.in. transport zbiorowy i utrzymanie dróg gminnych, gospodarka wodno-kanalizacyjna, infrastruktura gazowa, przeciwpowodziowa, zaopatrzenie w energię elektryczną, gospodarowanie odpadami oraz uzbrojenie terenów inwestycyjnych.

¹² M.in. ochrona zdrowia, pomoc i opieka społeczna, edukacja szkolna i przedszkolna, kultura, sport i rekreacja, warunki życia.

¹³ E-usługi.

¹⁴ Zakres przedmiotowy i definicja dostępności zostały wyczerpująco przedstawione w publikacjach: Kormnicki i in. 2009 oraz Śleszyński 2014.

Już w latach 70. XX w. wskazywano na dostępność jako zasadę ludzkiej aktywności i postępowania, jaką jest „dążenie człowieka do maksymalizacji kontaktów przy minimalnej aktywności, w sensie trudu lub wysiłku, jaki trzeba podjąć przy utrzymywaniu tych kontaktów” (Karlqvist 1975, za: Komornicki i in. 2009, s. 17) lub synonim minimalizacji kosztów przemieszczania się (Vickerman 1974, za: Komornicki i in. 2009, s. 17). Przyjęte w artykule podejście ma charakter kompleksowy i uwzględnia różne aspekty dostępności, ale głównie rozumiana jest ona w sensie komunikacyjnym i transportowym (również organizacyjnym, m.in. usługi zdrowotne).

W dwóch raportach przedstawionych przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego zanalizowano dostęp do poszczególnych kategorii usług publicznych i wskazano zasięgi stref potencjału i obszarów interwencji na terenach wiejskich województwa (Klemens 2012, Heffner 2012)¹⁵.

Obszary interwencji i strefy potencjału na obszarach wiejskich województwa opolskiego w kontekście dostępu do usług publicznych

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020 wskazuje na trzy główne typy funkcji obszarów wiejskich: rolnicze funkcje produkcyjne (dobra żywnościowe, surowce przemysłowe, surowce energetyczne), funkcje w sferze konsumpcji (miejsce zamieszkania, rekreacja, usługi socjalne, udostępnianie zasobów przyrody, tworzenie i upowszechnianie kultury) oraz pozarolnicze funkcje produkcyjne (*Strategia...* 2012, s. 67)¹⁶. Obszary wiejskie pełnią więc różnorodne funkcje, czym przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju kraju. Jednak aby rozwijać się w pełni, powinny mieć łatwy dostęp do usług publicznych różnego typu.

Można wyróżnić wiele kategorii powiązań funkcjonalnych, m.in.: transportowe (drogowe, kolejowe, lotnicze), teleinformatyczne (np. połączenia internetowe, telefonia), społeczne (np. migracyjne, małżeńskie), gospodarcze (organizacyjne, finansowe), naukowo-badawcze (m.in. współpraca instytucji proinnowacyjnych) czy polityczno-administracyjne (m.in. organizacje miast, współpraca władz samorządowych) (por. Komornicki i in. 2013). Relacje pomiędzy miastami a wsiami mają więc charakter złożony i zmienny w czasie. Można również założyć, że powiązania funkcjonalne miast z obszarami wiejskimi wynikają z aktywności i działalności mieszkańców, instytucji publicznych i prywatnych, przepływów finansowych i połączeń infrastrukturalnych (głównie transport). Składają się na nie przede wszystkim: dojazdy do pracy, wyjazdy do usług rynkowych i nierynkowych, wyjazdy związane z kulturą, wypoczynkiem i rekreacją, dojazdy związane z edukacją, przepływy ludności i towarów na kierunku miasto-wieś (i odwrotnie), powiązania instytucjonalne sektora publicznego itp. (zob. więcej: Heffner 2013, s. 59–60). Oznacza to, że dostępność usług publicznych na obszarach wiejskich zależna jest od dwóch głównych składowych: ulokowania miejsc ich świadczenia w bezpośrednim sąsiedztwie potencjalnych usługobiorców oraz łatwości dotarcia do najbliższego ośrodka lokalnego (wsie gminne i małe miasta), ponadlokalnego (małe i średnie miasta), subregionalnego (miasta średnie) czy regionalnego (chodzi m.in. o część usług społecznych, administracyjnych),

¹⁵ Por. również: Klemens 2013, s. 151–163.

¹⁶ Por. również: Bański 2006, Salamon 2007, s. 233.

w którym ta usługa jest świadczona. Prowadzi to do wniosku, że powinna wzrastać liczba i złożoność powiązań funkcjonalnych miast z ich wiejskim otoczeniem.

Relacje obszarów wiejskich z miastami ulegały w ostatnich dekadach istotnym zmianom. W związku z przeobrażeniami dotyczącymi ukierunkowania na wielofunkcyjny rozwój wsi, modernizację i zmianę struktury rolnictwa, zagospodarowania nadwyżek siły roboczej poza rolnictwem, poprawą warunków życia, wsie coraz częściej pełnią szersze funkcje gospodarcze, ekologiczne czy społeczno-kulturowe, a nierzadko stają się zapleczem funkcjonalnym i inwestycyjnym miast (Heffner i Solga 2006, s. 26, Idziak i Wilczyński 2013). Bliskość i powiązania z miastami sprawiają, część obszarów wiejskich kojarzona jest nie z rolnictwem ale dobrymi warunkami do zamieszkania (przestrzeń, kontakt z przyrodą, czyste powietrze itp.), co sprawia, że miejscowości wiejskie stają się tzw. sypialniami miast, a użytki rolne przeznaczane są na ekspansję terenów zabudowanych. Taka ewolucja w istotny sposób oddziałuje na kierunki rozwoju lokalnego i wymusza zmiany w dostępie do usług publicznych na obszarach wiejskich. Powoduje to jednocześnie pogłębianie się dystansu pomiędzy ośrodkami regionalnymi i subregionalnymi a obszarami wiejskimi (por. Projekt PROW 2014, s. 16).

Większość usług publicznych na wsi o charakterze społecznym i administracyjnym jest dostępna praktycznie tak jak miejsca, w których te usługi są zlokalizowane. Kwestią kluczową staje się zatem dobra jakość połączeń komunikacyjnych i drogowych (rozumiana jako m.in. możliwość szybkiego uzyskania połączenia z dogodnych dla mieszkańców wsi miejsc, o odpowiednio dużej częstotliwości połączeń komunikacyjnych występujących o dogodnych porach, umożliwiających kontakt dzięki komunikacji zbiorowej i prywatnej) z ośrodkami świadczącymi tego typu usługi, a więc z miejscami lokalizacji takich usług i siedzibami urzędów gmin. Głównym problemem obszarów wiejskich, w kontekście dostępności do usług zlokalizowanych zewnątrz (ośrodki lokalne i miasta), jest niestałość i niepewność połączeń komunikacyjnych, która wymusza zindywidualizowane formy dostarczenia (np. samochodem prywatnym, dowozem zorganizowanym indywidualnie itd.).

Część ośrodków wiejskich rozwija się w sposób dynamiczny. Dzieje się to głównie poprzez wzrastające powiązania funkcjonalne z ośrodkiem miejskim oraz wzrost intensywności ruchu. W efekcie powstają nowe elementy struktury przestrzennej obszarów wiejskich, do których można zaliczyć m.in. obiekty handlowe, stacje obsługi, hotele (Heffner i Solga 2006). Jednakże tak intensywny rozwój wsi stwarza poważne wyzwania dla planowania przestrzennego, w kontekście zachowania ładu przestrzennego i optymalizacji rozwiązań komunikacyjnych oraz konieczności uzupełnienia infrastruktury technicznej i rozwoju usług wyższego rzędu (Bański 2013, s. 35).

Poza sprawnością i stabilnością obsługi komunikacyjno-transportowej na obszarach wiejskich bardzo ważna jest lokalizacja usług publicznych w wyżej wymienionych ośrodkach. Niestety, okazuje się, że usługi o charakterze publicznym dla mieszkańców wsi zlokalizowane są peryferyjnie lub w trudno dostępnych komunikacyjnie dzielnicach miast. Instytucje świadczące usługi publiczne (najczęściej administracyjne, ale często również społeczne) wykorzystują nadarzające się „okazje” lokalizacyjne (np. tereny poprzemysłowe lub powojkowe). Zatem peryferyjne lokalizacje są charakterystyczne dla wielu miast województwa opolskiego, szczególnie Opola, np. lokalizacja II Urzędu Skarbowego w Opolu na ul. Cementowej (obsługującego gminy powiatu opolskiego), o bardzo słabym skomunikowaniu z centrum i niewielkim parkingu. Innym przykładem jest lokalizacja Powiatowego Urzędu Pracy w Opolu na osiedlu mieszkaniowym (Osiedle AK) lub Wojewódz-

kiego Urzędu Pracy w Opolu przy ul. Głogowskiej (teren przemysłowy) (por. Heffner 2011, s. 144). Zarówno usługi typu społecznego, jak i administracyjnego powinny być dla mieszkańców łatwe do zlokalizowania i szybko dostępne, bez utrudnień w formach korzystania (m. in. parkingi, dojazd komunikacją miejską, koleją itp.) najlepiej w lokalizacjach domyślnych, a więc centrach miast i ośrodków wiejskich.

Główne wnioski dotyczące dostępności do usług publicznych na obszarach wiejskich regionu opolskiego można ująć w dwie kategorie:

- duża część usług publicznych o charakterze technicznym (często komunalnym) ze względu na stan infrastruktury, jej gęstość, a także trudności z utrzymaniem jakości i dostępność do usług komunikacyjnych – wymaga interwencji (lub działań albo wsparcia) obejmującej całość lub większą część regionu;
- część usług publicznych, szczególnie społecznych i administracyjnych jest dobrze dostępna z obszarów wiejskich i wskazywana jako lokalny lub ponadlokalny potencjał (strefy budowania potencjału konkurencyjnego) albo odwrotnie, wskazuje się je jako strefy, w których usługi publiczne stanowią istotny problem rozwojowy (obszary problemowe).

Usługi publiczne i dostęp do nich na obszarach wiejskich można przedstawić jako:

- strefy potencjału, rozumiane jako strefy posiadające dobre możliwości dostępu do usług publicznych, które jednak wymagają wsparcia w zakresie poprawy jakości dostępu i intensyfikacji ich wykorzystania (zob. tab. 3);
- oraz obszary interwencji (problemowe), rozumiane jako obszary o słabej dostępności do usług publicznych, wymagające podjęcia odpowiednio intensywnych działań z zakresu m.in. inwestycji służących zagęszczeniu i usprawnieniu funkcjonowania sieci i usług komunikacyjno-transportowych oraz obiektów i działań, które ułatwiają mieszkańcom obszarów wiejskich dostęp do usług publicznych (tab. 4).

Generalnie obszary interwencji w sferze podniesienia stanu świadczenia usług publicznych na wsi w województwie opolskim można wskazać w ujęciu poszczególnych grup usług (techniczne, społeczne, administracyjne, zob. tab. 4) lub uogólniająco, w formie syntetycznej. Ze względu na brak wystarczających danych do przedstawienia usług typu administracyjnego, na mapie wyznaczone obszary interwencji i strefy potencjału dotyczą usług publicznych o charakterze technicznym, w zakresie ich świadczenia w sferze infrastruktury dostępu, transportu i komunikacji na obszarach wiejskich (ryc. 1), w sferze infrastruktury socjalno-bytowej (ryc. 2) i sferze społecznej (ryc. 3).

Nie ulega wątpliwości, że w ujęciu obszarowym są to gminy aglomeracji opolskiej i pogranicza polsko-czeskiego; bardziej szczegółowo: w aglomeracji opolskiej obszar interwencji to gminy części zachodniej (Pokój, Popielów, Lewin Brzeski, Niemodlin, Tułowice, Prószków, Komprachcice). Część wschodnia, w zakresie usług publicznych o charakterze technicznym (wyposażenie i dostęp do infrastruktury socjalno-bytowej) i społecznym (Krapkowice, Gogolin, Zdieszowice, Tarnów Opolski, Chrząstowice, Izbicko, Turawa, Dobrzeń Wielki), dysponuje co najmniej średnim potencjałem na tle regionu.

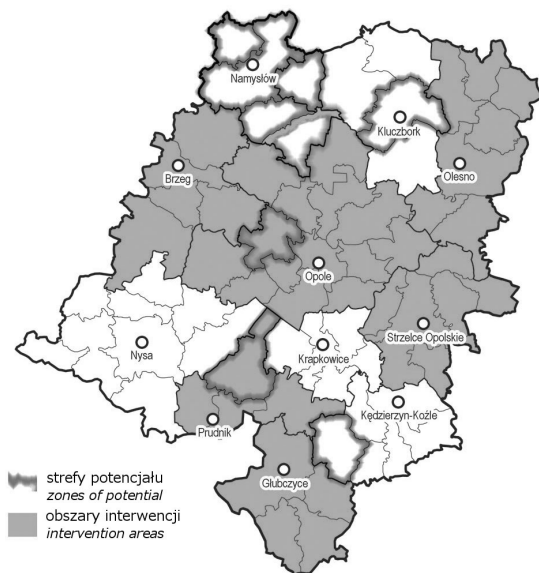
Biorąc pod uwagę jednostki ponadlokalne (powiaty) jako poziom zgeneralizowania, gminy z brzeskiego, oleskiego, opolskiego, prudnickiego i strzeleckiego to obszar interwencji w zakresie wyposażenia i poziomu świadczenia usług publicznych na wsi.

Strefy potencjału w sferze usług publicznych na wsi w woj. opolskim to paradoksalnie w ujęciu obszarowym również gminy pogranicza polsko-czeskiego oraz w formule jednostek ponadlokalnych – gminy powiatów głubczyckiego, kluczborskiego i namysłowskiego (tab. 3).

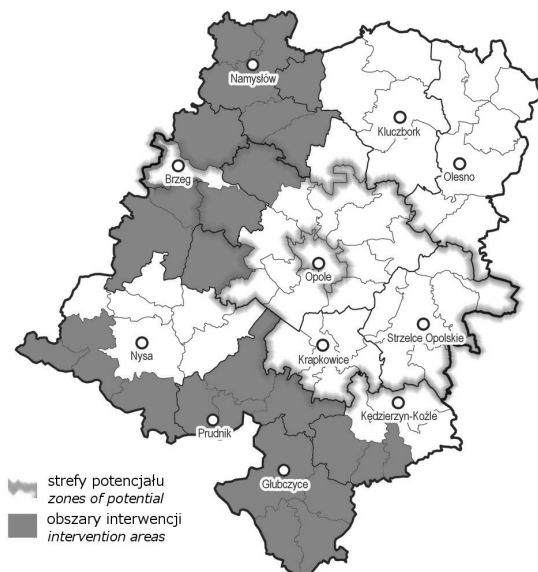
Problemy związane z rozwojem obszarów wiejskich w województwie opolskim znalazły swoje odzwierciedlenie w *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do roku 2020* (SRWO), gdzie „zrównoważony rozwój aglomeracji opolskiej, miast i obszarów wiejskich regionu” (s. 92–93) wskazano jako jedno z wyzwań rozwojowych. Podjęcie tego wyzwania ma uatrakcyjnić obszary wiejskie regionu dla zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności gospodarczej. Niektóre cele strategiczne i operacyjne w SRWO służą poprawie dostępności do usług publicznych na obszarach wiejskich województwa opolskiego (tab. 5).

Jakkolwiek rozwój wielofunkcyjnych obszarów wiejskich jest jednym z celów strategicznych wskazanych w strategii (cel 10), to jednak poprawa dostępu do usług publicznych została ujęta głównie w strategicznym celu 5 oraz 6. To w ramach tych celów przewiduje się podejmowanie działań służących poprawie sytuacji na wiejskich obszarach funkcjonalnych. Są one wskazywane jako wymagające wsparcia, zwłaszcza w zakresie polepszenia wskaźników dostępności do usług publicznych.

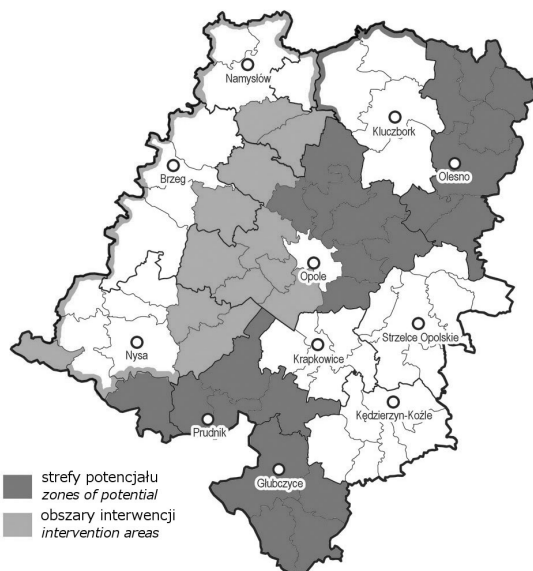
Poprzez wskazanie wiejskich obszarów funkcjonalnych wymagających wsparcia procesów rozwojowych oraz wyznaczenie obszarów potencjału można tak ukierunkować pomoc finansową, aby jak najkorzystniej i najefektywniej wykorzystać możliwości poprawy spójności terytorialnej regionu i osiągnąć założone w SRWO cele.



Ryc. 1. Obszary interwencji i strefy potencjału w zakresie wyposażenia i świadczenia usług publicznych w sferze infrastruktury transportowej i komunikacyjnej na obszarach wiejskich województwa opolskiego
Intervention areas and zones of potential regarding equipment and providing public services in transportation and communication infrastructure in the rural areas of the Opolskie Voivodeship.
Źródło/Source: Heffner (2012).



Ryc. 2. Obszary interwencji i strefy potencjału w zakresie wyposażenia i świadczenia usług publicznych w sferze infrastruktury socjalno-bytowej na obszarach wiejskich województwa opolskiego
Intervention areas and zones of potential regarding equipment and providing public services in social and household infrastructure in the rural areas of the Opolskie Voivodeship
 Źródło/Source: Heffner (2012).



Ryc. 3. Obszary interwencji i strefy potencjału w zakresie wyposażenia i świadczenia usług publicznych w sferze społecznej na obszarach wiejskich województwa opolskiego
Intervention areas and zones of potential regarding equipment and providing public services of social sphere in the rural areas of the Opolskie Voivodeship
 Źródło/Source: Heffner (2012).

Tabela 3. Strefy potencjału na obszarach wiejskich województwa opolskiego w zakresie usług publicznych

Powiaty/obszary	Rodzaje usług publicznych			
	techniczne (usługi komunikacyjno-transportowe)	techniczne (pozostałe)	społeczne	administracyjne
Brzeski	-	X	X	-
Głubczycki	-	-	X	-
Kędzierzyńsko-kozielski	X	-	-	-
Kluczborski	X	-	X	-
Krapkowicki	x	X	-	-
Namysłowski	X	-	X	-
Nyski	x	-	X	-
Oleski	-	X	X	-
Opolski	-	X	-	-
Prudnicki	-	-	-	-
Strzelecki	-	X	-	-
Pogranicze polsko-czeskie	-	-	X	-
Aglomeracja opolska	-	-	X	X

Źródło: Heffner (2012).

Objaśnienia: „x” – występowanie potencjału rozwojowego lub problemu wymagającego rozwiązania,

„X” – znacząca skala występujących zjawisk,

„-” – dany problem nie występuje w jednostce przestrzennej w istotnym nasileniu.

Tabela 4. Obszary interwencji w strefach wiejskich woj. opolskiego w zakresie usług publicznych

Powiaty/obszary	Rodzaje usług publicznych			
	techniczne (usługi komunikacyjno-transportowe)	techniczne (pozostałe)	społeczne	administracyjne
Brzeski	X	X	X	X
Głubczycki	-	x	-	-
Kędzierzyńsko-kozielski	-	-	-	-
Kluczborski	-	x	X	-
Krapkowicki	-	-	-	-
Namysłowski	-	X	-	-
Nyski	-	x	-	X
Oleski	X	X	X	X
Opolski	X	-	X	-
Prudnicki	X	x	-	X
Strzelecki	X	x	-	-
Pogranicze polsko-czeskie	-	X	X	X
Aglomeracja opolska	X	-	X	X

Źródło: Heffner (2012).

Objaśnienia jak w tabeli 3.

Tabela 5. Cele strategiczne i operacyjne służące poprawie dostępności do usług publicznych na obszarach wiejskich wskazane w *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.*

Usługi	Cel strategiczny	Cel operacyjny
Komunalne (techniczne)	5. Nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna	5.3. Rozwój usług turystyki, kultury i sportu oraz ich infrastruktury
	6. Dobra dostępność rynków pracy, dóbr i usług	6.1. Rozwój powiązań transportowych 6.2. Poprawa dostępności aglomeracji opolskiej 6.3. Integracja systemu transportu zbiorowego
	7. Wysoka jakość środowiska	7.1. Poprawa stanu środowiska poprzez rozwój infrastruktury technicznej 7.3. Kształtowanie systemu przyrodniczego, ochrona krajobrazu i bioróżnorodności 7.5. Przeciwdziałanie i usuwanie skutków zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych
	10. Wielofunkcyjne obszary wiejskie	10.4. Racjonalne gospodarowanie przestrzenią
Społeczne	1. Konkurencyjny i stabilny rynek pracy	1.1. Poprawa jakości kształcenia oraz dostosowywanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy 1.2. Wspieranie kształcenia ustawicznego 1.4. Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i ubóstwu 1.5. Rozwój usług opiekuńczych i wychowawczych
	2. Aktywna społeczność regionalna	2.1. Wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego 2.2. Wzbogacenie wielokulturowego dziedzictwa i tożsamości regionalnej
	5. Nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna	5.1. Poprawa jakości i dostępności usług zdrowotnych, opiekuńczych i edukacyjnych 5.2. Rozwój społeczeństwa informacyjnego 5.3. Rozwój usług turystyki, kultury i sportu oraz ich infrastruktury
	8. Konkurencyjna aglomeracja opolska	8.2. Rozwój przestrzeni aglomeracji wraz ze wzmocnieniem powiązań instytucjonalnych i społecznych
	10. Wielofunkcyjne obszary wiejskie	10.1. Wspieranie pozarolniczej aktywności gospodarczej i inicjatyw lokalnych
Administracyjne	2. Aktywna społeczność regionalna	2.3. Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji
	5. Nowoczesne usługi oraz atrakcyjna oferta turystyczno-kulturalna	5.2. Rozwój społeczeństwa informacyjnego
	8. Konkurencyjna aglomeracja opolska	8.2. Rozwój przestrzeni aglomeracji wraz ze wzmocnieniem powiązań instytucjonalnych i społecznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Strategii Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020*

Wnioski

Wskazywane i delimitowane obszary funkcjonalne (zarówno wiejskie, jak i miejskie) nie tyle oddają układ rzeczywistych związków przestrzennych, co łączą jednostki przestrzenne o podobnym natężeniu i charakterystyce cech natury gospodarczej, społecznej i środowiskowej. Dzięki zdefiniowaniu wiejskich obszarów funkcjonalnych łatwiejsze staje się budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych (m.in. poprzez wykreowanie dedykowanych tym obszarom celów rozwojowych i propozycji działań). Badanie wiejskich obszarów funkcjonalnych w kontekście dostępu do usług publicznych skłania do sformułowania kilku bardziej ogólnych wniosków.

Studia określające dostęp do usług publicznych rzadko realizowane były w odniesieniu do obszarów wiejskich. Sytuacja ulega jednak zmianie ze względu na zapisy w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, w której jest mowa o specjalnym traktowaniu tych terenów wiejskich, które charakteryzują się najgorszym dostępem do usług publicznych. To właśnie m.in. zbadanie tego zagadnienia pozwala na wskazanie wiejskich obszarów funkcjonalnych wymagających wsparcia procesów rozwojowych.

Założono, że dogodny dostęp do odpowiedniej jakości usług publicznych może decydować o wykluczeniu społeczno-gospodarczym terenu bądź o jego potencjale. Badania potwierdziły tezę, że dobry dostęp do usług publicznych o charakterze społecznym i administracyjnym jest warunkowany odpowiednim dostępem do grupy usług publicznych o charakterze technicznym (głównie sieć drogowa, kolejowa, komunikacja zbiorowa). Bardzo istotna jest dostępność infrastruktury i jej obiektów (m.in. parkingów, stacji benzynowych), oraz usług transportowo-komunikacyjnych, które są bądź nie są świadczone¹⁷.

Wzmacnianie powiązań funkcjonalnych miast z obszarami wiejskimi może dawać efekt polaryzacyjny, czyli koncentrować aktywności i działalności w ośrodku miejskim i jego bezpośrednim otoczeniu, pogłębiając dysproporcje w rozwoju wiejskich obszarów peryferyjnych również w skali lokalnej.

Czynnik dostępności przestrzennej obszarów wiejskich w stymulowaniu ich rozwoju społeczno-gospodarczego uzależniony jest od stopnia integracji funkcjonalnej wsi z ośrodkami miejskimi. Lokalizacje wielu usług publicznych o charakterze społecznym oraz administracyjnym w zewnętrznych lub trudno dostępnych miejscach skutkują niewspółmiernie wyższymi kosztami społecznymi i sprzyjają społecznemu wykluczeniu mieszkańców wsi. Głównym kierunkiem działań powinno być wsparcie dla form świadczenia usług publicznych łatwych do zlokalizowania i łatwo dostępnych, bez utrudnień w formach korzystania (m.in. parkingi, dojazd komunikacją miejską, koleją itp.), najlepiej ulokowanych w lokalizacjach domyślnych, a więc centrach miast i ośrodków wiejskich, co zdecydowanie zwiększy ich dostępność dla mieszkańców wsi.

Wskazano także obszary interwencji oraz strefy potencjału rozwojowego w woj. opolskim. W kategorii usług technicznych i społecznych do obszarów interwencji zaliczono gminy części zachodniej aglomeracji opolskiej (Pokój, Popielów, Lewin Brzeski, Niemodlin, Tułowice, Prószków, Komprachcice) i pogranicza polsko-czeskiego. Analizując jednostki

¹⁷ Wskazane przykłady lokalizacji II Urzędu Skarbowego w Opolu, Powiatowego Urzędu Pracy w Opolu bądź Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu, potwierdzają niski poziom dostępności tych miejsc (słabe skomunikowanie z centrum miasta, niewielkie parkingi, peryferyjność położenia w mieście, zewnętrzne tereny przemysłowe, osiedla mieszkaniowe). Lokalizacje tego typu znacząco utrudniają mieszkańcom obszarów wiejskich korzystanie z usług administracyjnych, zdrowia lub rynku pracy ze względu na wyższe koszty dojazdu i stratę czasu (Por. Heffner 2007, s. 53–54).

ponadlokalne (powiaty) jako poziom zgeneralizowania obszaru interwencji w zakresie wyposażenia i poziomu świadczenia usług publicznych na wsi, wskazano gminy z powiatu brzeskiego, oleskiego, opolskiego, prudnickiego i strzeleckiego¹⁸.

Strefy potencjału w sferze usług publicznych na wsi w woj. opolskim to paradoksalnie – w ujęciu obszarowym – również gminy pogranicza polsko-czeskiego oraz w formule jednostek ponadlokalnych gminy powiatów: głubczyckiego, kluczborskiego i namysłowskiego. Co najmniej średnim potencjałem w zakresie usług publicznych o charakterze technicznym (wyposażenie i dostęp do infrastruktury socjalno-bytowej) i społecznym cechują się gminy części wschodniej aglomeracji opolskiej (Krapkowice, Gogolin, Zdzieszowice, Tarnów Opolski, Chrzastowice, Izbicko, Turawa, Dobrzeń Wielki).

Literatura

- Bański J.**, 2006, *Geografia polskiej wsi*, Wyd. PWE, Warszawa.
- Bański J.**, 2009, *Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce*, IGIPZ PAN, Warszawa.
- Bański J.**, 2013, *Polska wieś w perspektywie 2050*, Studia Obszarów Wiejskich, 33, IGIPZ PAN, PTG, Warszawa.
- Bińczycki B.**, 2010, *Urząd gminy jako organizator usług publicznych*, [w:] A. Nalepka, A. Ujwar-Gil (red.), *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, Wyższa Szkoła Biznesu-National Louis University, Warszawa, s. 22–23.
- Borowiec L.**, 2007, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Wolters Kluwer Business, Kraków.
- Czerwińska M., Tomalak M.**, *Mierzenie jakości usług publicznych w czterech gminach województwa pomorskiego. Wdrożenie systemu mierzenia jakości*, dostęp na stronie: http://www.popt.gov.pl/dzialaniapromocyjne/Documents/4Mierzenie_jakosci_uslug_publicznych_04062012.pdf (dostęp 03.03.2014)
- Drozd-Wiśniewska K., Woźniak W.**, 2011, *Doświadczenia miasta Gdańsk w zakresie mierzenia jakości usług publicznych*, [w:] *Raport – krajowe i zagraniczne doświadczenia w zakresie badania jakości usług publicznych i jakości życia*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Frączkiewicz-Wronka A.**, 2009, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Heffner K.**, 1989, *Popielów jako element nadodrzańskiego pasma osadniczego*, *Kwartalnik Opolski*, 2, s. 5–16.
- Heffner K.**, 2012, *Analiza wyników ankietyzacji dotyczącej identyfikacji potencjałów i obszarów problemowych w województwie opolskim w zakresie świadczenia usług publicznych*, UMWO, Opole [niepublikowany].
- Heffner K.**, 2013, *Wykorzystanie powiązań funkcjonalnych obszarów miejskich jako potencjałów rozwojowych regionów Polski Zachodniej*, Studia KPZK PAN, CLIII, Warszawa, s. 57–81
- Heffner K., Gibas P.**, *Delimitacja przestrzenna obszarów wiejskich o słabym dostępie do usług publicznych w województwie lubuskim*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego, Zielona Góra, 16 grudzień 2013.

¹⁸ W KSRR jedynie powiat oleski wskazano jako obszar o utrudnionym dostępie do usług publicznych. Pozostała część regionu oceniona została jako zadowolająca, co jest najwyższym wskaźnikiem w rankingu (KSRR 2010, s. 33). Natomiast na podstawie przeprowadzonych dla Urzędu Marszałkowskiego raportu z badań, do gmin o relatywnie najgorszym dostępie do usług publicznych zaliczono: Brzeg, Domaszowice, Lasowice Wielkie, Nysa, Reńska Wieś, Gorzów Śląski, Jemielnica (CASE, s. 83).

- Heffner K., Solga B.**, 2006, *Lokalne centra rozwoju obszarów wiejskich – znaczenie i powiązania małych miast*, [w:] E. Rydz. (red.), *Rola małych miast w rozwoju obszarów wiejskich*, Studia Obszarów Wiejskich, 11, PTG, IGIPIZ PAN, Warszawa.
- Heffner, K.**, 2007, *Ośrodki miejskie z funkcjami metropolitalnymi a rozwój małych regionów. Programowanie rozwoju na przykładzie Opola i Śląska Opolskiego*, [w:] K. Heffner (red.), *Programowanie rozwoju regionu. Ład ekonomiczny i środowiskowo-przestrzenny*, Wydział Zarządzania i Inżynierii Produkcji Politechniki Opolskiej, Samorząd Województwa Opolskiego, Komitet Nauk Demograficznych PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Opole, s. 42–55.
- Heffner, K.**, 2011, *Procesy przestrzenno-gospodarcze w województwie opolskim*, [w:] M. Lis, K. Szczygielski, L. Drożdż (red.), *Województwo opolskie 1950–2010*, Stowarzyszenie Instytut Śląski, PIN – Instytut Śląski w Opolu, Opole, s. 120–148.
- Hollins B., Shinkins S.**, 2009, *Zarządzanie usługami. Projektowanie i wdrażanie*, PWE, Warszawa.
<http://2011.jst.org.pl/uslugi/> (dostęp 07.07.2013)
<http://www.eurząd.wodip.opole.pl/portal/> (dostęp 07.03.2014);
<http://www.eurząd.wodip.opole.pl/portal/> (dostęp 7.03.2014)
<http://www.mapy.opolskie.pl/start/> (dostęp 05.03.2014)
<http://www.mapy.opolskie.pl/start/> (dostęp 07.03.2014);
<http://www.pri.msap.pl> (dostęp 05.03.2014)
- Identyfikacja Obszarów Funkcjonalnych (OF), Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI), Obszarów Problemowych (OP) w województwie opolskim*, projekt raportu końcowego, CASE Doradcy Sp. z o.o. oraz Regio Group Sp. z o.o., Opole 2012 [materiały niepublikowane].
- Idziak W., Wilczyński R.**, 2013, *Odnowa wsi. Przestrzeń, ludzie, działania*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa.
- Kachniarz M.**, *Efekt skali a efektywność usług publicznych*, (artykuł dostępny na stronie: <http://web.ae.katowice.pl/stanley/konferencja/pdf/Kachniarz.pdf>) [za]: J. Duda, A. Jeżowski, W. Misiąg, B. Nowak, J. Szlachta, J. Zaleski, *Mierzenie ilości i jakości usług publicznych jako element programu rozwoju instytucjonalnego*, IBnGR, Warszawa 2004.
- Klemens B.**, 2012, *Analiza wyników ankietyzacji w zakresie identyfikacji potencjałów i obszarów problemowych w województwie opolskim na poziomie gmin i powiatów*, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole lipiec 2012 [niepublikowany].
- Klemens B.**, 2013, *Dostęp do usług publicznych na obszarach wiejskich województwa opolskiego*, [w:] S. Korenik, A. Mempel-Śnieżyk (red.), *Kryzys finansowy a programowanie rozwoju jednostek przestrzennych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 296, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 151–163.
- Komornicki T., Korcelli P., Siłka P., Śleszyński P., Świątek D.**, 2013, *Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami*, IGIPIZ PAN, Warszawa.
- Komornicki T., Śleszyński P.**, 2009, *Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto-wieś*, [w:] J. Banski (red.), *Analiza różnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku*, Studia Obszarów Wiejskich, 16, PTG, IGIPIZ PAN, Warszawa, s. 9–37.
- Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W.**, 2009, *Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej*, Biuletyn KPZK PAN, 241, Warszawa, s. 17.
- Komornicki T., Śleszyński P., Stępnia M. i Siłka P.**, Mapa 11. Czasowa dostępność transportowa do głównych ośrodków administracyjno-osadniczych wg, 2008, dostęp na stronie: http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/MAPA_11_DO_STEPNOSC_TRANSPORTOWA_230112.pdf

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2012, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13 lipca 2010.
- Kuźnik F.** (red.), *Efektywne świadczenie miejskich usług publicznych. Analiza – zarządzanie – polityka*, 2013, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Kuźnik F.**, 2012, *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*, Studia KPZK PAN, CXLIII, Warszawa.
- Misiąg W., Tomalak M.**, 2011, *Zagraniczne i krajowe doświadczenia w zakresie badania jakości usług publicznych*, [w:] *Raport – krajowe i zagraniczne doświadczenia w zakresie badania jakości usług publicznych i jakości życia*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk wrzesień 2011, s. 4–20.
- Monitorowanie usług publicznych w miastach. Analiza porównawcza: kultura, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, transport*, Związek Miast Polskich, Poznań 1999.
- Opolski K., Modzelewski K.**, 2004, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwa Fachowe CEDEWU, Warszawa.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Opolskiego. Synteza*, 2010, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Opole.
- Projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 24 stycznia 2014.
- Salamon J.**, 2007, *Klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich województwa świętokrzyskiego*, Inżynieria Rolnicza 8(96), s. 233.
- Stępiak M.**, 2013, *Wykorzystanie metody 2SFCA w badaniach dostępności przestrzennej usług medycznych*, Przegląd Geograficzny, 85, 2, s. 199–218.
- Strategia Rozwoju Województwa Opolskiego do 2020 r.*, 2012, Samorząd Województwa Opolskiego, Opole.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 25 kwietnia 2012.
- Śleszyński P.**, 2014, *Dostępność czasowa i jej zastosowania*, Przegląd Geograficzny, 86, 2, s. 171–215.
- Wańkowicz W.**, *Wskaźnik realizacji usług publicznych*, Program Rozwoju Instytucjonalnego, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, styczeń 2004.

Summary

Article shows the evaluation of rural areas of the Opolskie Voivodeship in the context of access to public services and its impact in determining rural functional areas.

Functional areas should have similar social, economic and spatial characteristics to be considered as a subject of public policy interventions. In this article, the starting point was the national and regional strategic documents, statistical material, expert evaluations and results of questionnaires conducted within local governments of municipalities and districts of the Opolskie Voivodeship. The article presents the extent to which accessibility to public services in technical, social and administrative characteristics could determine the potential zone and areas of intervention in this regard. The results have been presented in form of descriptive and graphical maps.

