

Rozdział 1

WPROWADZENIE

Oddawane do rąk czytelnika opracowanie stanowi efekt prac, prowadzonych w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w latach 2011-2013 nad przeglądem dostępnych źródeł informacyjnych oraz wypracowaniem koncepcji wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego, przydatnych w ocenie tego zagospodarowania i ładu w celach naukowych i praktycznych. Jest to zbiór autorskich ekspertyz, wykonanych w ramach dwóch następujących po sobie projektów, realizowanych dla Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

W pracach brało udział liczne grono specjalistów, głównie pracowników IGiPZ PAN, a ponadto Instytutu Geodezji i Kartografii oraz Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych UW. Oprócz osób, zaangażowanych jako autorzy poszczególnych rozdziałów, w pracach brali udział w charakterze konsultantów prof. Jerzy Solon (IGiPZ PAN) oraz dr Adam Kowalewski (Instytut Rozwoju Miast w Krakowie), a także pracownicy GUS. Pierwotny materiał ekspercki został zaopiniowany przez osoby wymienione jako recenzenci wydawniczy. Uznano, że może być on na tyle interesujący oraz wart dalszych analiz i studiów, że na tym etapie warto upowszechnić go drukiem. Stąd zamysł wydania materiału w kolejnym Biuletynie KPZK PAN (już z uwzględnieniem wspomnianych uwag recenzentów), który jest wydawnictwem docierającym do różnych środowisk, zarówno naukowych, jak i praktycznych oraz dającym szansę na szerszy oddźwięk, dyskusję i krytykę.

Siłą rzeczy zbiór autorskich ekspertyz prezentuje różne sposoby interpretacji problemu pozyskania danych oraz wskaźnikowania zagospodarowania przestrzennego i nieraz te sposoby względem siebie mogą być trudno porównywalne. Już w tej chwili jednak opracowanie może wypełniać wiele luk związanych z monitoringiem zagospodarowania przestrzennego oraz dawać sugestie i inspiracje dla badań porównawczych tego typu na szczeblu lokalnym, jak też regionalnym i krajowym. W szczególności prezentowany zasób informacyjny może być pomocny w przygotowaniu różnego rodzaju studiów diagnostycznych w różnych układach terytorialnych, w tym także takich do-

kumentów strategiczno-rozwojowych, jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, strategię rozwoju gmin, powiatów, województw i obszarów funkcjonalnych, a w skali państwa zwłaszcza okresowych raportów o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju. Opracowanie może być zatem przydatne wszędzie tam, gdzie istnieje potrzeba zgromadzenia porównywalnego szczegółowego i syntetycznego materiału, służącego do oceny zachodzących zjawisk, procesów i przekształceń przestrzennych, mających zazwyczaj fundamentalne znaczenie dla rozwoju terytorialnych systemów społecznych we wszystkich skalach geograficznych.

Idea opracowania wynikała bowiem z tego, że dotychczas w Polsce nie stworzono spójnego i wyczerpującego systemu wskaźników, który w możliwie kompleksowy i syntetyczny sposób obejmowałby zagadnienia związane ze wszystkimi aspektami gospodarki przestrzennej w różnych skalach przestrzennych¹. Efekty podejmowanych działań, choć o niewątpliwie zasłużonej i wysokiej wartości merytorycznej, dotyczą albo tylko niektórych sfer zagospodarowania przestrzennego, albo gospodarki przestrzennej widzianej przez określony pryzmat planistyczny, ekologiczny, jakości życia, itd. Wydaje się zatem, że istnieje potrzeba bardziej interdyscyplinarnego i koherentnego podejścia, które nie tylko wiązałoby różne tradycje koncepcyjne, ale jednocześnie pogłębiało wiedzę na temat możliwości konstrukcji i interpretacji wskaźników.

Głównym powodem wykonania opracowania była zatem potrzeba usystematyzowania i pogłębienia aktualnej wiedzy na temat możliwości szczegółowej i syntetycznej oceny zagadnień, związanych ze stanem zagospodarowania przestrzennego w skali, głównie lokalnej, w tym szczególnie w aspekcie jego ładu. Założenie to wiąże się ściśle po pierwsze, z przeglądem dostępnych zasobów informacyjnych pod kątem ich przydatności w tematyce zagospodarowania przestrzennego, a po drugie – z oceną możliwości oraz ograniczeń konstrukcji wskaźników i mierników, pozwalających na ocenę i monitoro-

¹ Z najważniejszych wydanych prac, poświęconym konstrukcji wskaźników w różnych zakresach problemowych i terytorialnych można wymienić w kolejności chronologicznej zwłaszcza studium Ziobrowskiego [1992] na temat wskaźników jakości życia w miastach, następnie prace Borysa [1999, 2005] nt. wskaźników ekorozwoju, propozycję GUS nt. wskaźników rozwoju [Czarski 2011], studium Fogla [2012] dotyczące głównie dokumentów planistycznych oraz opracowanie Kistowskiego [2013] zawierające m.in. propozycję kilkudziesięciu wskaźników socjologicznych. Z kolei wskaźniki typowo planistyczne dla gmin są prezentowane corocznie według jednolitej metodologii w raportach Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla resortów odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną [ostatnio por. Śleszyński *et al.* 2012].

wanie zagospodarowania przestrzennego ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia ładu przestrzennego.

Prace przebiegały trzytorowo. Po pierwsze, dokonano przeglądu informacji, dostępnych w istniejących bazach danych GUS (Bank Danych Lokalnych), która to instytucja jest z oczywistych względów najważniejszym, ustawowym organem pozyskującym, gromadzącym, przetwarzającym i udostępniającym dane statystyczne na wszystkich dostępnych poziomach agregacji terytorialnej. Po drugie, miał miejsce przegląd istniejących informacji, dostępnych w bazach danych poza GUS. Są to rozliczne instytucje, również ustawowo zobowiązane do gromadzenia, a niekiedy przetwarzania danych źródłowych. Po trzecie, w analizie zagospodarowania i ładu przestrzennego zostały przypomniane możliwości użycia metod alternatywnych, związanych z teledetekcją obrazów, głównie satelitarnych.

Końcowym celem opracowania jest sporządzenie propozycji zestawu informacji, wskaźników, mierników, itd. dostępnych lub mogących być dostępnymi na poziomie gminnym oraz jego uporządkowanie pod względem struktury, celu, przeznaczenia oraz znaczenia dla monitorowania i oceny zagospodarowania i ładu przestrzennego – w ramach możliwych zmian w statystyce publicznej i udostępniania danych przez odpowiednie służby. Prezentowane opracowanie ma też na celu spowodowanie, że w dostępnym obecnie systemie statystycznym pojawią się albo nowe, albo zestawiane w większej szczegółowości przestrzennej dane, informacje i wskaźniki, przydatne do celów analizy zagospodarowania przestrzennego w skali gmin.

Opracowanie składa się z dwóch wzajemnie uzupełniających się części. W pierwszej (rozdziały 2-10) specjaliści z różnych dziedzin zreferowali możliwości pozyskiwania informacji i konstruowania wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego w poszczególnych dziedzinach i ujęciach. Lista tych dziedzin w oczywisty sposób nie jest pełna, ze względu na to, że złożoność informacji przestrzennej jest bardzo wysoka, ale starano się uchwycić najważniejsze kwestie, reprezentatywne dla podstawowych aspektów zagospodarowania przestrzennego, zarówno przedmiotowych, jak i podmiotowych (teledetekcja, środowisko, infrastruktura transportowa, miasta, obszary wiejskie, turystyka, interakcje). Celowo nie omawiano szczegółowo niektórych istotnych baz, wychodząc z założenia, że jest to już zrobione w wyczerpujący sposób (bazy geologiczne i inne środowiskowe, Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny, np. Ewidencja Gruntów i Budynków, Centralna Baza Obiektów Topograficznych i in.). Informacje na ten temat są dostępne w wielu opracowaniach, w tym o charakterze podręcznikowym.

W części drugiej (rozdział 11) przedstawiono autorską koncepcję wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego. Została ona pomyślana w ten sposób, aby zasadniczo nie powielać istniejących rozwiązań. Są one wprawdzie często przydatne (zwłaszcza dotyczące monitoringu środowiska przyrodniczego oraz jakości życia w miastach), ale zbyt szczegółowe lub wyspecjalizowane dla kompleksowej oceny.

Warto zwrócić uwagę, że zagadnienia pozyskiwania, przetwarzania, gromadzenia, porządkowania, przechowywania i udostępniania szczegółowych danych przestrzennych są obecnie przewodnim, dominującym tematem dyskusji, związanym ze służbami geodezyjnymi oraz wdrażaniem dyrektywy INSPIRE. W tym miejscu warto jedynie dokonać pewnych ogólniejszych interpretacji, przydatnych ściśle dla celu opracowania. Przede wszystkim dostępność i możliwości wykorzystania danych we wskaźnikowym podejściu do monitoringu i oceny zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej należy rozpatrywać pod kątem:

- 1) zakresu przedmiotowego, związanego z „wąską” i „szeroką” definicją zagospodarowania przestrzennego;
- 2) szczegółowości danych, tj. umożliwiających budowę wskaźników dla całej gminy lub sytuacji wewnątrz niej;
- 3) zasięgu terytorialnego danych, wiążącego się z możliwościami opracowania wskaźników dla całego kraju lub tylko jego części;
- 4) ciągłości historycznej i częstotliwości danych, umożliwiającej monitoring ciągły lub prawie ciągły, okresowy lub w skrajnych przypadkach jednorazowość historyczną wskaźnika.

Poza Głównym Urzędem Statystycznym, zobligowanym do tego w sposób ustawowy, istnieje wiele innych instytucji, gromadzących szczegółowe dane dla całego kraju, przydatne z punktu widzenia monitoringu oraz oceny zjawisk i procesów zagospodarowania przestrzennego. Przeprowadzona kwerenda w odpowiednich instytucjach pozwoliła scharakteryzować je następująco:

- 1) Instytucje publiczne szczebla centralnego, gromadzące permanentnie wyczerpujące dane na temat poszczególnych zagadnień, np. Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Państwowy Instytut Geologiczny, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej.
- 2) Instytucje szczebla centralnego, gromadzące permanentnie wyczerpujące dane w szczegółowej skali, ale obejmujące tylko specyficzną część danego zagadnienia, związanego zwłaszcza z jego formą własności (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – obszar kraju użytkowany

rolniczo, Instytut Badawczy Leśnictwa oraz Lasy Państwowe z bazą SILP – co do zasady powierzchnie leśne, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – tylko drogi krajowe i ewentualnie w niektórych zakresach wojewódzkie, Polskie Linie Kolejowe SA – tylko określone linie kolejowe i wycinek terenów zagospodarowanych przez transport tego typu).

- 3) Instytucje naukowe i komercyjne, posiadające zazwyczaj bardzo wyspecjalizowane dane, gromadzone okresowo w zależności od doraźnych potrzeb, związanych ze specyfiką danego zjawiska lub procesu, ale niekiedy, ze względu na specyfikę tych analizowanych zagadnień, mających znaczenie długoterminowe (np. Instytut Melioracji i Użytków Zielonych – mapa mokradeł; Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN – mapa roślinności potencjalnej i wiele innych).
- 4) W postaci odrębnej, ale bardzo szerokiej kategorii można zdefiniować instytucje publiczne szczebla centralnego, samorządowe instytucje publiczne, instytucje naukowe oraz podmioty komercyjne, gromadzące permanentnie i okresowe dane dotyczące fragmentów terytorium Polski. Dane te nie są w chwili obecnej możliwe do zaimplementowania dla całego kraju, ale może to nastąpić w przyszłości. Cenna jest też metodyka gromadzenia i udostępniania tych danych, mogąca być wykorzystana na poziomie krajowym. Wśród licznych inicjatyw i projektów w tej kategorii wymienić należy zwłaszcza takie, jak międzynarodowa inicjatywa *Urban Atlas* oraz serwisy geoinformacyjne coraz większej liczby gmin, powiatów i województw, zwłaszcza dużych miast, mogących pozwolić sobie na tego typu rozwiązania ze względu na relatywnie wysokie koszty przedsięwzięć, wykraczające poza budżet mniejszych jednostek terytorialnych.
- 5) Z powyższej kategorii wyodrębnić można subkategorię urzędów gmin i starostw powiatowych, prowadzących urzędowe rejestry, mogące być przydatne w monitoringu i ocenie zagospodarowania przestrzennego (zestawienie ok. 40 rejestrów zostało przygotowane przez GUS na potrzeby ostatniego spisu powszechnego. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że nie jest to wyczerpujący katalog źródeł danych, mogących być wykorzystanymi w ocenie i monitoringu zagospodarowania przestrzennego).

Szczegółowe opisy baz i możliwości ich zastosowania, do których udało się dotrzeć, zawierają poszczególne raporty cząstkowe (nie jest to jednak, jak już wspomniano, wyczerpujący katalog dostępnych źródeł informacyjnych). Podstawowe wnioski wynikające z tego przeglądu są następujące.

Po pierwsze, zwiększa się liczba, zakres przedmiotowy, szczegółowość przestrzenna i aktualność źródeł wiedzy o zagospodarowaniu przestrzennym,

ale nadal są to informacje niedostateczne, nie pozwalające na kompleksową ocenę stanu zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej w sposób porównywalny dla całego obszaru kraju. Sytuacja ta niewątpliwie jednak poprawi się w ciągu kilku najbliższych lat, kiedy zostaną udostępnione szczegółowe wektorowe informacje z baz geodezyjnych, głównie Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB) oraz Bazy Danych Obiektów Topograficznych (BDOT), dostępne obecnie (początek 2013 r.) tylko dla niektórych województw lub jeszcze mniejszych obszarów. Będzie to najbardziej cenna podstawa do sporządzania wskaźników ładu przestrzennego, w tym w połączeniu lub nawiązaniu do innych cech i właściwości zagospodarowania przestrzennego. Szczególnie przełomowe w zakresie analiz „wąskiej” definicji zagospodarowania przestrzennego okaże się ukończenie prac nad BDOT, gdyż w ramach tej bazy będą zgromadzone i udostępniane informacje na temat wszystkich obiektów technicznych.

Po drugie, uzyskany postęp będzie miał miejsce w zakresie danych dotyczących obiektów infrastruktury technicznej, przede wszystkim budynków (położenie, przeznaczenie, podstawowe dane techniczne, np. wielkość). Znacznie gorzej należy oceniać sytuację związaną z faktycznym użytkowaniem ziemi, gdyż EGiB i w tym zakresie udostępniać będzie jedynie rodzaj użytków gruntowych oraz ich klasę zgodną z nomenklaturą gleboznawczą. Z tego powodu należy zastanowić się nad celowością okresowego opracowywania szczegółowej mapy użytkowania ziemi na podstawie zdjęć satelitarnych (zob. opracowanie Kozubek i Poławskiego w prezentowanym Biuletynie), które byłoby uzupełniające dla BDOT oraz niskie pod względem kosztów opracowania w stosunku do spodziewanych efektów.

Po trzecie, zgodnie z informacją uzyskaną w GUS, w niedługim czasie powinny pojawić się dane geodezyjne o użytkowaniu ziemi zagregowane dla gmin. Daje to olbrzymie możliwości porównań w skali kraju w dokładniejszym niż dotychczas podziale.

Po czwarte, relatywnie lepsza sytuacja występuje lub będzie wkrótce występować w zakresie danych o szeroko rozumianym użytkowaniu ziemi (mimo wymienionych krytycznych uwag), niż w przypadku innych zagadnień związanych z bardziej kompleksowymi i abstrakcyjnymi wskaźnikami zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to zwłaszcza bezpieczeństwa zamieszkania i pracy, wyposażenia w usługi różnego rzędu, zapewnienia obsługi infrastruktury technicznej itp. Wymaga to pilnego zwrócenia uwagi i współpracy różnych resortów i instytucji dziedzinowych (środowisko, rolnictwo, transport, budownictwo i in.).

Należy też zwrócić uwagę na trudności administracyjno-prawne w pozyskaniu niektórych baz dziedzinowych dla całego kraju, względnie wysokie koszty ich udostępniania. Należy żywić nadzieję na przełamanie impasu w tej sprawie wraz z postępami w implementacji Dyrektywy INSPIRE i sukcesją związanych z nią krajowych aktów wykonawczych.

Istotnym punktem oceny niektórych danych jest również możliwość ich pozyskania w układzie macierzowym, co mogłoby być szczególnie pomocne w analizie powiązań. W zasobach GUS niektóre zmienne prezentowane są na poziomie lokalnym (BDL), jako agregat obserwacji zbieranych w ujęciu macierzowym (np. migracji stałych w postaci rejestrowanych zameldowań). Mimo to, baza relacji międzygminnych podlega ograniczeniom w zakresie szerokiego udostępniania. Potrzeba zmiany podejścia w tym zakresie jest coraz częściej dostrzegana. Wynika to m.in. z konieczności delimitacji różnego rodzaju obszarów funkcjonalnych (np. wskazanych w nowej *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*), gdzie podstawą są powiązania społeczno-ekonomiczne, takie jak obszary metropolitalne, funkcjonalne obszary miejskie, czy obszary przygraniczne. Przejawem wspomnianych zmian w podejściu może być udostępnienie przez GUS w postaci macierzowej wyników badań dojazdów pracowniczych z 2006 r.

Przedstawiane zagadnienia w oczywisty sposób nie wyczerpują złożonej i szerokiej problematyki informacji oraz diagnozy i oceny zjawisk i procesów w planowaniu oraz zagospodarowaniu przestrzennym. Jak wspomniano na wstępie, intencją jest, aby prezentowana propozycja, w tym końcowa lista wskaźników, stała się przedmiotem dyskusji w środowiskach naukowo-eksperckich i praktycznych, a która to propozycja, po gruntownej ocenie i krytyce, mogłaby w przyszłości zaowocować stworzeniem jednolitej i możliwie najbardziej zadowalającej z różnych punktów widzenia problematyki zagospodarowania przestrzennego koncepcji wskaźników, przydatnej w celach naukowych i praktycznych.

Literatura

- Borys T. (red.), 1999, *Wskaźniki ekorozwoju*. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok.
- Borys T. (red.), 2005, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*. Wyd. Ekonomia i Środowisko, Warszawa-Białystok.
- Czarski E. (kier.), 2011, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*. GUS, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice.

- Fogel P., 2012, *Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach*. Biuletyn KPZK PAN, z. 250, Warszawa.
- Kistowski M., 2013, *Diagnoza socjologiczna gmin Polski w I dekadzie XXI wieku*. Studia KPZK PAN, t. CXLVIII, Warszawa.
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012, *Planowanie przestrzenne w gminach*. Wyd. Akademickie Sedno, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Ziobrowski Z., 1992, *Mierniki jakości przestrzeni miejskiej*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.

Przemysław Śleszyński