

Tadeusz Markowski

KPZK PAN, Uniwersytet Łódzki

**Potrzeby informacyjne jednostek samorządu
terytorialnego w kontekście zintegrowanego
systemu planowania**

Konferencja pt. **Statystyka publiczna
partnerem samorządu terytorialnego,**

Lidzbark Warmiński,

20- 21 październik 2015

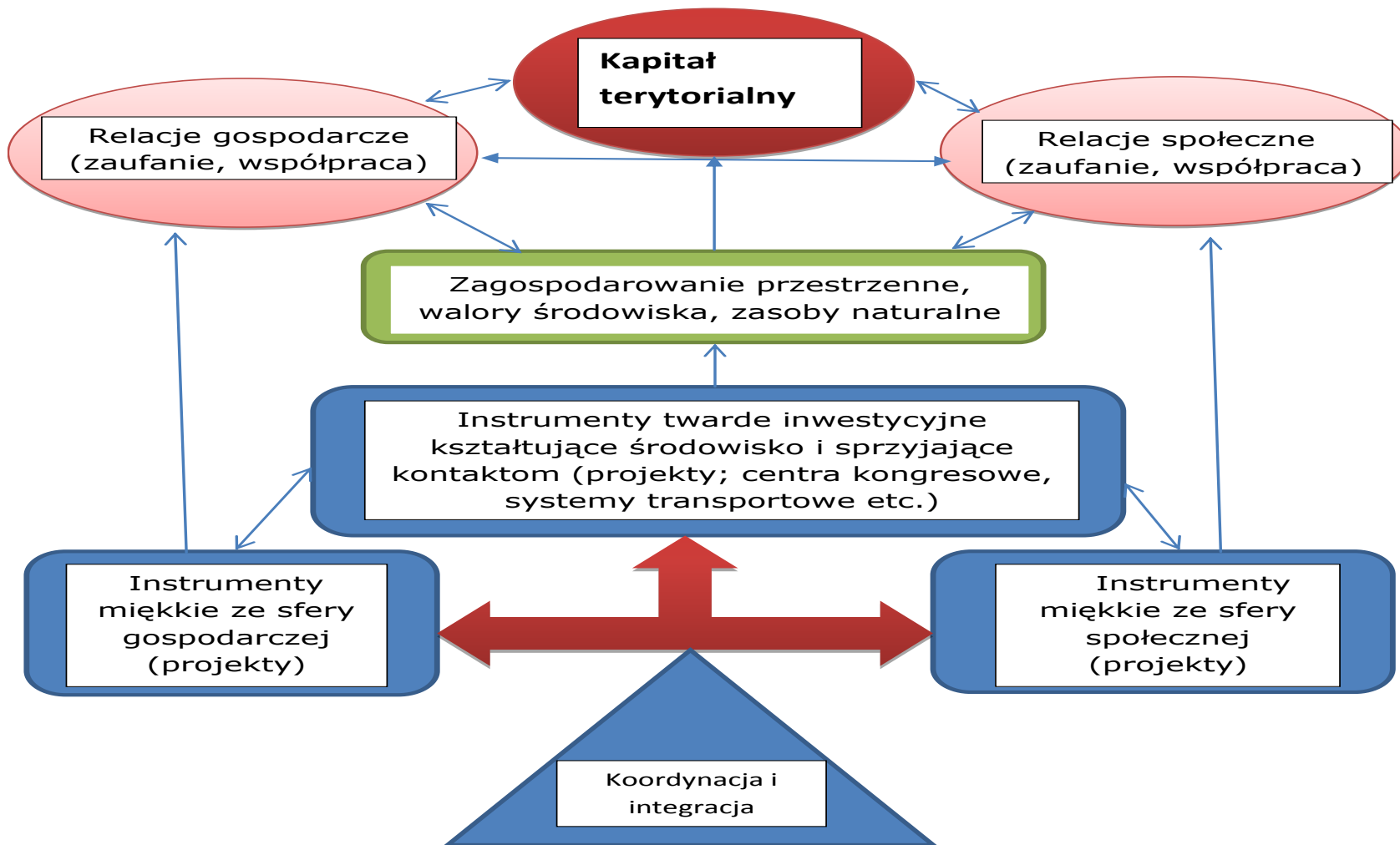
Plan wystąpienia

- Rozwój zrównoważony i jego pomiar
- Kapitał terytorialny jako cel strategiczny na drodze do rozwoju zrównoważonego
- Idea planowania zintegrowanego
- Wskaźniki ilościowe i jakościowe w zintegrowanym podejściu do rozwoju
- Jakościowe monitorowanie procesów – nowe potrzeby informatyczne jst wobec badań GUS

- Paradygmat rozwoju sustensywnego zakłada obowiązek uwzględniania w pomiarach jakościowych i ilościowych (pozytywnych) zmian w trzech podstawowych filarach determinujących zintegrowane podejście do rozwoju: sferę gospodarczą, społeczną i środowisko.
- Wzrasta rola jakościowych miar w ocenie skuteczności wdrażania idei rozwoju zrównoważonego (sustensywnego) .

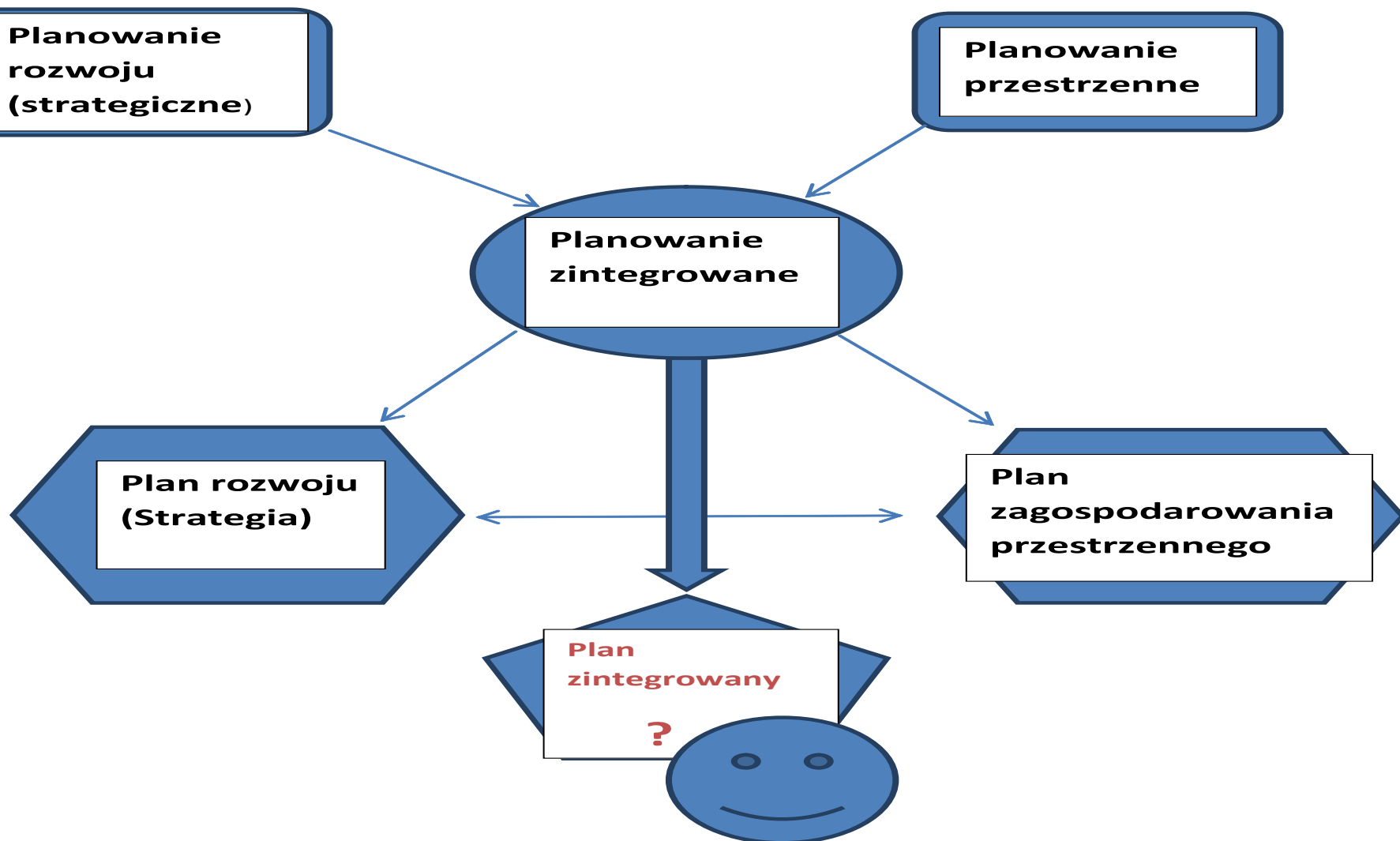
Kapitał terytorialny jako cel strategiczny na drodze do rozwoju zrównoważonego

- **Kapitał terytorialny** najczęściej jest rozumiany jako dostępność do czynników materialnych i nie materialnych na danym obszarze, które mogą tworzyć określone zasoby lub ograniczenia.
- Nowoczesne i właściwe podejście do kapitału terytorialnego wskazuje jednak na jego relacyjną i synergiczną formułę. Autor niniejszego wystąpienia proponuje następującą definicję. „Kapitał terytorialny to swoiste korzyści zewnętrzne wytwarzane i dostępne w wyniku multifunkcjonalnej interakcji użytkowników względnie wyodrębnionego terytorium (Markowski 2011).
- Kapitał terytorialny ma charakter dynamicznego w czasie i przestrzeni „złożonego dobra klubowego” dostępnego dla użytkowników (klubu) działających (ego) w ramach obszaru funkcjonalnego”.
- istotą budowania trwałej przewagi konkurencyjnej dla prowadzonych komercyjnych aktywności w obszarze funkcjonalnym jest zbudowanie złożonego „interaktywnego zasobu” będącego wynikiem intensywnych relacji (aktywności) między ludźmi zorganizowanymi w różnych instytucjach (cechującymi się wysoką **przedsiębiorczością, innowacyjnością i zaufaniem**), którzy wytwarzają szczególną wartość dodaną pozwalającą na uzyskiwanie wysokiej produktywności sektora wytwórczego.

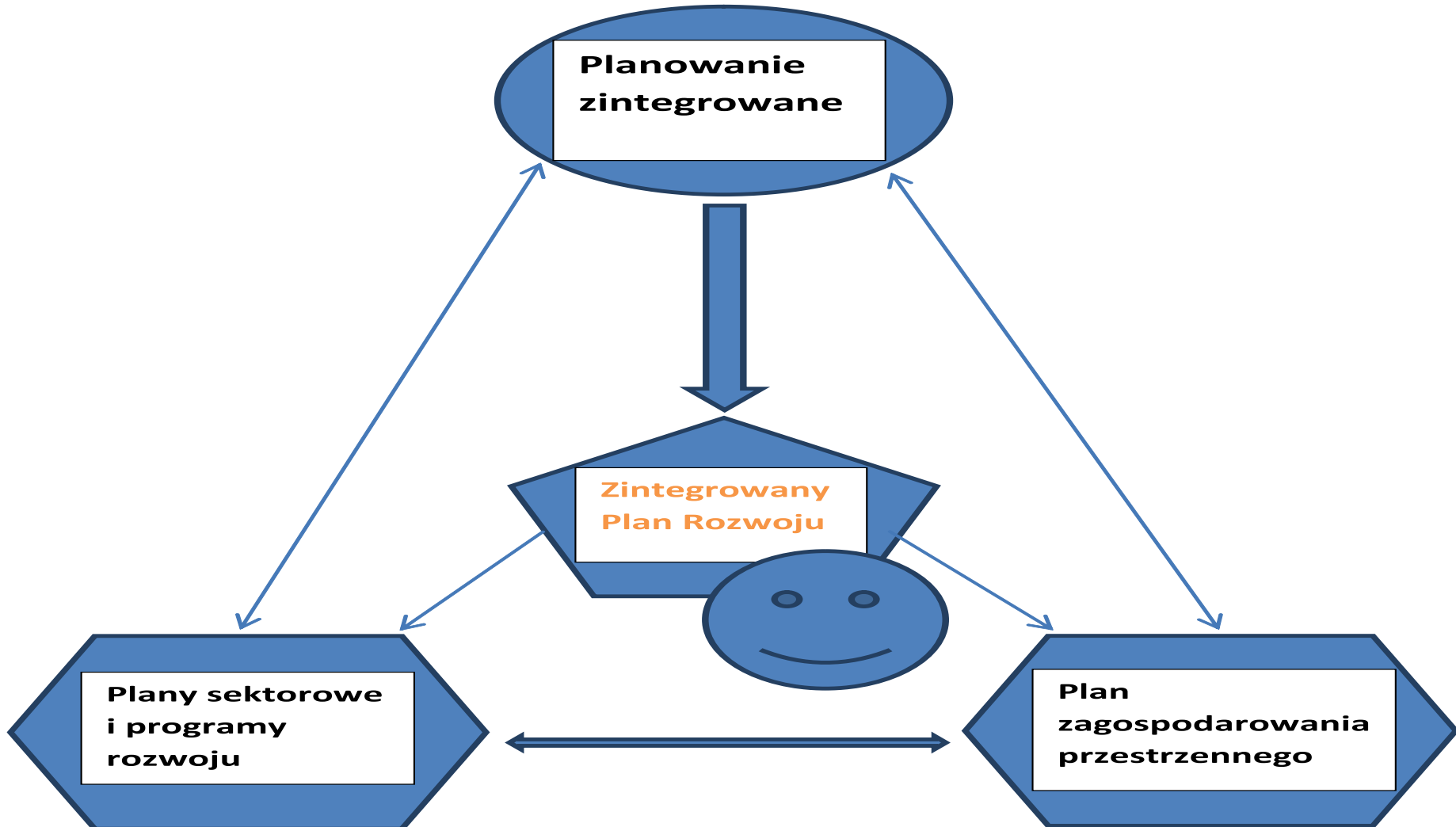


Rys 1. Opracowanie własne

Zintegrowane podejście do procesu planowania jako tendencja i standard



Zintegrowany plan rozwoju



Ponadlokalne cele i kierunki rozwoju

Ponadlokalne cele i kierunki rozwoju

wynikające z planów i programów operacyjnych związanych z przeznaczeniem terenów i ochroną walorów o statusie wojewódzkiego i/lub krajowego interesu publicznego (ustalenia wiążące)

Ustalenia
wiążące

ZINTEGROWANA STRATEGIA ROZWOJU GMINY

określa uwarunkowania i kierunki rozwoju JST w ujęciu przestrzennym (zawiera **ogólny plan struktury zagospodarowania przestrzennego** gminy)

dokument indykatywny, opracowany obligatoryjnie

Ustalenia
wiążące

Ewidencja gruntów

Lokalne zasady użytkowania gruntów

określające stan aktualnego/dotychczasowego zagospodarowania terenu („stan początkowy”)

przepisy regulacyjne, obligatoryjne

Programy operacyjne

Opracowywane fakultatywnie

(w tym **projekty**:
gospodarcze, społeczne,
infrastrukturalne)

AKTY WYKONAWCZE STRATEGII

Przepisy urbanistyczne (standardy techniczne)

opracowywane fakultatywnie

charakter regulacyjny

Plan miejscowy zmiany przeznaczenia i użytkowania terenów

zmieniający lokalne zasady użytkowania gruntów (dotychczasowy stan zagospodarowania) – funkcją planu jest zmiana zagospodarowania terenu, lub ochrona określonych walorów przestrzeni

dokument regulacyjny, opracowywany fakultatywnie

Projekty urbanistyczne

Dotyczące inwestycji celu publicznego realizowane przez gminę lub w formule PPP

opracowywane fakultatywnie, dokument regulacyjny

Rys. 1. Schemat powiązań organizacyjnych w ramach modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na poziomie gminnym

Krajowe (ponadregionalne) cele i kierunki rozwoju

wynikające z **wiążących ustaleń** zawartych w krajowych dokumentach strategicznych i/lub operacyjnych

Ustalenia wiążące

ZINTEGROWANA STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA

zawiera ogólne kierunki i cele rozwoju przedstawione w ujęciu terytorialnym (określa –ogólnie – strukturę przestrzenną regionu)

dokument indykatywny, opracowywany obligatoryjnie

(powinna zawierać zapisy o obowiązku opracowania dokumentów operacyjnych, w tym w szczególności zakres planu przestrzennego województwa)

Regionalny program operacyjny

Opracowywane obligatoryjnie

(zawierające szczegółowe kierunki działań rozwojowych i zestawienie planów i projektów realizacyjnych)

Regionalne plany szczegółowe (dot. np.: transportu, ochrony dziedzictwa kulturowego, krajobrazu, przyrody, kształtowania systemu osadniczego, obszarów funkcjonalnych itp.)

Opracowywane fakultatywnie

Dokumenty regulacyjne, wiążące dla planowania lokalnego

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa

dokument regulacyjny, wiążący dla planowania lokalnego
opracowywane obligatoryjnie

(związane z przeznaczeniem terenów i ochroną walorów przestrzeni o statusie wojewódzkiego interesu publicznego)

Lokalne zasady użytkowania gruntów

Zintegrowane strategia rozwoju lokalnego
(odpowiednio gminna, powiatowa)

Lokalny poziom planowania

Projekty realizacyjne (w tym projekty zintegrowane)

Dotyczące inwestycji celu publicznego realizowane przez samorząd wojewódzki (w tym PPP)

opracowywane fakultatywnie

Wskaźniki zmian jakościowych

- *Ponieważ systemy społeczne i gospodarcze są zmienne w czasie to zmienia się system wartości wraz ze zmianą stopnia zaspokojenia potrzeb. **Przechodząc na wyższy poziom rozwoju musimy weryfikować listę czynników służących do pomiaru subiektywistycznego dobrobytu czyli poszukiwać innych reprezentatywnych wskaźników danego podsystemu.** Składniki indeksów ilościowych i jakościowych mają historyczny i zmienny w czasie charakter.*
- indeksy zmian ilościowych – ciągłe – narastające, dynamiczne,
- indeksy zrelatywizowane w ograniczonym przedziale 0-1

Wskaźniki pomiaru zmian ilościowych

- *Wskaźniki ilościowe mimo, że mają obiektywny charakter nie są wystarczającymi miarami dla monitorowania procesów na drodze osiągnięcia celów formułowanych zawartych w strategii rozwoju zrównoważonego. Mogą wręcz prowadzić do błędnych i rozczarowujących decyzji ze strony polityków.*

Funkcja jakości życia

$$J = \left(\frac{W_m}{W'_m} \right)^\alpha + \left(\frac{W_e}{W'_e} \right)^\beta + \left(\frac{W_u}{W'_u} \right)^\gamma$$

gdzie:

J - jakość życia; (0-1)

W_m, W_e, W_u - istniejące walory zamieszkania, pracy i obsługi;

W'_m, W'_e, W'_u - odpowiednio walory pożądane;

α, β, γ - wagi przypisywane poszczególnym rodzajom walorów.

$$\alpha + \beta + \gamma = 1$$

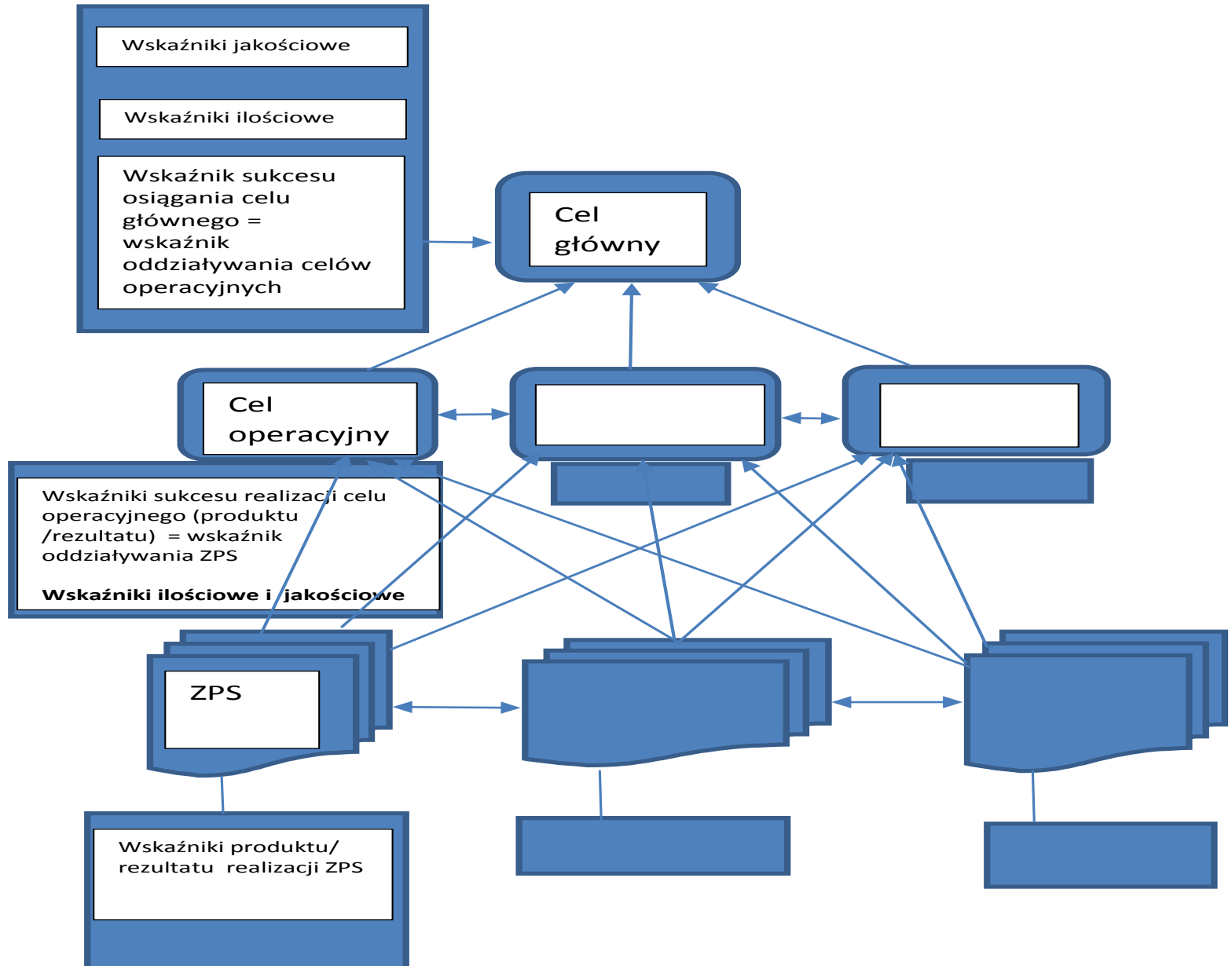
Indeks rozwoju kapitału terytorialnego

- $KT = (\text{Jakość relacji społecznych})^\alpha + (\text{Jakość relacji gospodarczych})^\beta + (\text{Jakość otoczenia antropogenicznego})^\gamma$
- Wagi przypisywane do walorów $\alpha + \beta + \gamma = 1$

Zintegrowane projekty systemowe (ZPS)

- Zintegrowane Projekty Systemowe obejmują kilka mniejszych projektów (stanowią portfel projektów). **W ZPS, związanych z polityką pobudzania rozwoju w obszarach funkcjonalnych, istotą jest zapewnienie koordynacji i integracji relacji zewnętrznych jakie zachodzą między liderami (podmiotami) realizującymi „autonomiczne projekty” w triadzie łączącej wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy.**
- **Podstawowym sposobem zintegrowania pod-projektów jest doprowadzenie przez główne podmioty polityki rozwoju (liderów/koordynatorów ZPS) do uwewnętrznienia (zinternalizowania) relacji między partnerami i interesariuszami ZPS.** Uwewnętrznienie relacji między autonomicznymi podmiotami można osiągać różnym formami interwencji: od działań prawnych (nakazowych i zakazowych), wsparcia finansowego z określonymi zasadami warunkowości, poprzez budowę infrastruktury i inne formy kształtowania fizycznego środowiska, **do działań informacyjnych.**
- Jednym z ważniejszych sposobów jest usprawnienie przepływu informacji tak, aby wszyscy partnerzy i interesariusze ZPS mogli uwzględnić w swoich decyzjach wzajemne oddziaływania - w postaci potencjalnych korzyści i kosztów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych.
- Podstawą doboru odpowiednich instrumentów mających na celu stymulowanie działań zgodnych z celami projektu powinna być kompleksowa **analiza kosztów i korzyści.**
- **Jest to ważne wyzwanie dla banku danych lokalnych i prowadzenia monitoringu kosztów i korzyści przez jst niezbędnych dla obliczeń wskaźników na etapie programowania projektów.**

Wskaźniki realizacji celów i zps-ów



Wskaźniki i indeksy pomiaru kapitału terytorialnego

- **Walory relacji gospodarczych;**
- cechy pokazujące rynek pracy od strony mobilności,
- częstotliwość zmiany zawodu, zmiany miejsca pracy, innowacyjność firm,
- produktywność zasobów pracy (wydajności PKB na 1 zatrudnionego w całym obszarze lub w wybranych sektorach np. w usługach biznesowych w skomercjalizowanych firmach sektora kreatywnego, ilość tworzonych miejsc pracy w określonych sektorach etc.
-
- **Walory relacji społecznych;** badania poziomu zaufania (relacji łącznikowych i wiążących lokalne społeczności i grupy, np. wskaźniki udziału w wyborach do władz samorządowych)
-
- **Walory zagospodarowania;** mieszkania, drogi, miejsca w żłobkach, zieleń (wskaźniki na 1 mieszkańca))
- **Indeks (złożony) monitorowania rozwoju kapitału terytorialnego (w metropolitalnych obszarach funkcjonalnych).** Np. ciekawym miernikiem oceny jakości kapitału terytorialnego może być zmiana profilu produkcji , tempo przemian w strukturze wytwórczej, szybkość wychodzenia z kryzysu biznesowego sektorów, regionu etc. (złożone wskaźniki koniunktury gospodarczej; regionalne, metropolitalne etc.

- Niezbędne jest stworzenie podstaw finansowych (samorządowo - rządowych) do prowadzenia reprezentowanych badań jakościowych oceniających rozwój przez systemem wskaźników zintegrowanych (np. Funkcja Jakości Życia) pozwalających na prowadzenie wiarygodnych porównań z poziomem krajowego, regionalnego i lokalnego