

recenzje i omówienia

BOGDAN KLEPACKI¹

KLASYFIKACJA OBSZARÓW – KRYTERIA, DEFINICJE, METODY DELIMITACJI. STUDIUM METODYCZNO-STATYSTYCZNE²

Kwestia opracowania i implementacji klasyfikacji obszarów, adekwatnych do gospodarczo-demograficznych realiów oraz optymalnych dla zaspokojenia potrzeb naukowo-badawczych i analityczno-decyzyjnych, stanowi temat intensywnego, interdyscyplinarnego dyskursu teoretycznego oraz licznych prac analityczno-wdrożeniowych zarówno w organizacjach ogólnościatowych, jak i w innych instytucjach ponadnarodowych czy w poszczególnych krajach. W Polsce i Unii Europejskiej temat ten jest szczególnie istotny w kontekście ukierunkowanej terytorialnie polityki rozwoju społeczno-ekonomicznego, uwzględniającej aspekt miejski lub wiejski. Jednak w konkluzji polemik teoretycznych oraz podsumowując dotychczasowe efekty wdrożeń, podkreśla się, iż nadal brak jest satysfakcjonującego rozwiązania w tej dziedzinie.

Recenzowana monografia jest jedynym opracowaniem w polskiej literaturze przedmiotu, które omawia liczne wybrane pozakrajowe rozwiązania metodyczne, dotyczące tych definicji i klasyfikacji obszarów, które są wykorzystywane równocześnie na potrzeby organizacji międzynarodowych i/lub instytucji rządowych oraz środowisk naukowych. Argumentując we wstępie potrzebę zdefiniowania typów obszarów, Autorka stwierdza, iż jest to jedno z podstawowych narzędzi projektowania i realizacji każdej ekonomiczno-społecznej polityki unijnej i krajowej, ukierunkowanej na rozwiązywanie problemów i wzmacnianie potencjału rozwojowego regionów o określonych cechach. Wskazuje, iż konstrukcja tego narzędzia, a szczególnie zastosowane kryteria definicyjno-delimitacyjne determinują przestrzenny i ludnościowy zakres oddziaływania tychże polityk, co stanowiło główną przesłankę podjęcia tematu w opracowaniu.

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie (e-mail: bogdan_klepacki@sggw.pl).

² Joanna Rakowska, Wydawnictwo Wieś Jutra, Warszawa 2013, 153 s.

Opracowanie obejmuje dwie części: studium metodyczne oraz studium statystyczne. Całość rozpoczyna uzasadnienie wyboru tematu oraz wskazanie głównych celów opracowania. Jako cel części metodyczno-porównawczej wyznaczono „... przedstawienie aktualnych, głównych nurtów dyskursu definicyjno-delimitacyjnego w pozakrajowej literaturze przedmiotu oraz wskazanie przełożenia teorii na rozwiązania praktyczne, poprzez syntetyczne przedstawienie i analizę rozwiązań definicyjno-delimitacyjnych stosowanych w wybranych krajach pozaeuropejskich oraz w krajach członkowskich UE, ze szczególnym odniesieniem do definicji i klasyfikacji obszarów według OECD”. Za cel części statystycznej Autorka przyjęła identyfikację konsekwencji statystycznych, badawczych i decyzyjnych, wynikających z doboru zróżnicowanych klasyfikacji obszarów w Polsce oraz z decyzji administracyjnych definiujących kategorie obszarów. Wszystkie założone cele zostały w pełni zrealizowane w wyznaczonych częściach studium.

Studium metodyczne rozpoczyna klasyfikacja obszarów według OECD, uznana za podstawę analiz społeczno-politycznych i decyzji politycznych. Autorka przedstawiła kolejne wersje tej delimitacji obszarów, wraz z omówieniem jej dysfunkcji oraz wynikających z tego faktu modyfikacji. W rozdziale drugim zaprezentowała szeroko 14 typologii obszarów. Są to definicje i kryteria delimitacji stosowane w wybranych krajach pozaeuropejskich, tj. Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, Kanadzie, Australii i Nowej Zelandii, które mają bogaty dorobek i doświadczenie w tej dziedzinie, a jednocześnie stanowią przykłady krajów o bardzo rozległych, zróżnicowanych ekonomicznie, społecznie i geograficznie terytoriach, co ma kluczowe znaczenie dla opracowania i implementacji klasyfikacji obszarów. W zakończeniu rozdziału Autorka omówiła klasyfikacje wykorzystywane w Filipinach i Indiach, które reprezentują kraje o znacznie uboższym dorobku w omawianej dziedzinie, ale stanowią przykład interesujących rozwiązań metodycznych, które w delimitacji wykorzystują także kryteria społeczno-kulturowe niestosowane w innych przykładach. Autorka przedstawiła tu wiele informacji, które dają pogląd o sytuacji w badanym zakresie. Dokonała tego w sposób kompetentny, z wykorzystaniem wielu źródeł literatury oraz dokumentów i przepisów prawa.

Kolejny, trzeci rozdział stanowi zbiór informacji dotyczących klasyfikacji i delimitacji stosowanych w ramach Unii Europejskiej. Autorka przedstawiła klasyfikacje administracyjno-statystyczne, takie jak: NUTS (do celów statystycznych), LAU (klasyfikacja jednostek lokalnych), NTS (nomenklatura do celów statystycznych) oraz TL (według OECD). Zaprezentowała także klasyfikacje i metody delimitacji obszarów stosowane przez różne instytucje Unii Europejskiej. Rozdział kończą wybrane definicje i kryteria delimitacji obszarów wykorzystywane w państwach członkowskich UE. Przedstawiono tu przykłady z Wielkiej Brytanii (3 klasyfikacje dla Anglii i Walii, 3 dla Szkocja, 1 dla Irlandii Północnej), Niemiec, Belgii i Polski. Interesujące jest, że nawet na terenie jednego państwa na potrzeby instytucji rządowych wykorzystywane są różne klasyfikacje obszarów i miejscowości, a w przypadku ich wykorzystania przez inne podmioty rekomenduje się dobór definicji optymalny dla zaspokojenia potrzeb użytkownika.

W tym samym rozdziale Autorka zaprezentowała ważniejsze definicje stosowane w Programach Rozwoju Obszarów Wiejskich w Niemczech (Brandenburgia),

Belgii (Walonia), Holandii, Wielkiej Brytanii, Danii, Estonii, na Łotwie, Litwie, w Bułgarii, Rumunii, na Węgrzech, Malcie, Cyprze, w Szwecji, Słowacji, Słowenii itd. Stwierdziła, że niektóre, w sumie nieliczne, kraje zastosowały rekomendowaną przez Komisję Europejską definicję OECD, ale większość z nich zmodyfikowała ją lub zastąpiła, dobierając kryteria odpowiednie do wymogów realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich. Najczęściej stosowano kryteria takie jak liczba ludności oraz gęstość zaludnienia. W Danii zastosowano nawet metodę delimitacji złożoną z 14 wskaźników. W kilku krajach, w tym w Polsce, zastosowano relatywnie prostą i czytelną, choć – na potrzeby praktyki badawczej i decyzyjnej – kontrowersyjną metodę opartą na kryterium normatywno-administracyjnym wprowadzającym podział kraju na miasta oraz obszary wiejskie.

Rozdział czwarty, kończący część pierwszą opracowania (studium metodyczne), zawiera podsumowanie całości tej części. Autorka stwierdza, że bardzo różna jest liczba kategorii wyodrębnionych terenów. Postulowana jest typologia szersza niż dychotomiczna (miasto, wieś), choć na poziomie lokalnym taki podział stosowany jest nadal (np. w Polsce, Kanadzie czy według OECD). Najczęściej stosuje się podziały trójdzielne, choć zdarzają się liczniejsze (Australia, Szkocja). Jednocześnie istnieje duże zróżnicowanie liczby i rodzajów kryteriów (jedno-, dwu- i wielokryteryjne). Najczęściej wykorzystuje się gęstość zaludnienia oraz liczbę mieszkańców, choć coraz częściej wskazuje się na konieczność wykorzystania powiązań funkcjonalnych jako jednego z głównych kryteriów definicyjno-delimitacyjnych.

Część pierwszą kończy typologia analizowanych klasyfikacji. Jest to rozdział, w którym przedstawiono dwanaście możliwych przyczyn zróżnicowania klasyfikacji obszarów. Typologia ta jest interesująca, ma charakter autorski, stanowi więc wkład Autorki w porządkowanie, systematyzację badanego obszaru problemowego.

W części drugiej Autorka zaprezentowała studium statystyczne. Omówiła konsekwencje stosowania różnych definicji i kryteriów delimitacji obszarów dla ich klasyfikacji w Polsce. Przedstawiła klasyfikację obszarów według Głównego Urzędu Statystycznego, a także zmiany zasięgu obszarów oraz liczby ludności wynikające z odpowiednich aktów prawnych (decyzji administracyjnych).

Ciekawą część opracowania stanowi porównanie powierzchni i liczby ludności w zależności od zastosowanej klasyfikacji, to jest GUS, PROW, OECD oraz DEGURBA. Okazało się, iż niektóre różnice są znaczne. Wyraźnie obrazują to załączone mapy Polski, na których niektóre małe miasta występują jako tereny miejskie, na innych zaś przechodzą do obszarów wiejskich.

Autorka dokonała także porównania delimitacji obszarów na poziomie NUTS 3, według zmodyfikowanej definicji OECD oraz nowej definicji Unii Europejskiej.

Podsumowując opracowanie, Autorka stwierdza, że „...wobec szybko zmieniającej się rzeczywistości sztywne podziały (...) nie pozwalają już na w pełni satysfakcjonujące dychotomiczne ujęcie zróżnicowanego charakteru obszarów” i formułuje własną koncepcję klasyfikacji obszarów.

Jedną z zalet opracowania, oprócz treści merytorycznej, jest bogata literatura przedmiotu, która zawiera zarówno wykaz publikacji różnych autorów, jak i wielu aktów prawnych i opracowań statystycznych, przy czym na podkreślenie zasługuje

szerokie wykorzystanie pozycji zagranicznych, autorskich, jak również regulacji prawnych, na przykład wydawanych przez Komisję Europejską czy określone ministerstwa omawianych państw (Rozwoju Regionalnego, Rolnictwa i Żywności, Rolnictwa i Leśnictwa, Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Rolnictwa, Leśnictwa i Żywności, Rolnictwa, Żywności i Rybołówstwa itd.). Zarówno całe opracowanie, jak i wykorzystany w nim materiał bibliograficzny o łącznej liczbie ponad 250 pozycji mogą być wskazówką w poszukiwaniu opracowań źródłowych dla osób zainteresowanych problematyką delimitacji obszarów.

Kolejnym atutem pracy są zamieszczone w części statystycznej wyniki analizy zmian powierzchni i liczby ludności obszarów miejskich i wiejskich w Polsce, które były spowodowane decyzjami administracyjnymi. Zestawienie danych szczegółowych, w podziale na przyjęte przez Autorkę kategorie, zostało zamieszczone w Aneksie II. Jest to ujęcie nowe, o charakterze statystycznego materiału źródłowego, ponieważ dane te nie są wykazywane jako odrębna kategoria w systemie statystyki publicznej.

Recenzowane opracowanie jest wartościowym kompendium wiedzy na temat definicji i delimitacji obszarów o zróżnicowanych cechach i funkcjach. Autorka przedstawiła w nim bardzo interesujący przegląd rozwiązań stosowanych w wybranych krajach i organizacjach międzynarodowych. Może ono także posłużyć do wypracowania wniosków i rekomendacji w pracach nad doskonaleniem metod klasyfikacji różnych obszarów, niezbędnych dla przygotowania i wdrożenia polityki regionalnej i pokrewnej.

Sądzę, że opracowanie będzie cieszyło się szerokim zainteresowaniem zarówno w kręgach naukowych, jak i wśród polityków gospodarczych i samorządowych oraz studentów kierunków ekonomicznych.