

# Ocena procesów zagospodarowania przestrzennego strukturalnie słabo rozwiniętych gmin wiejskich w Niemczech

**André Riesner**

Universität der Bundeswehr München, Niemcy

**Grzegorz Olejniczak**

Technische Universität Darmstadt, Niemcy

**Józef Hernik**

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, Polska

## Streszczenie

*Rozwój obszarów wiejskich wymaga wielu działań i perspektywicznego wsparcia planistycznego. Dotyczy to zarówno zmian w środowisku, jak również procesów transformacji gospodarczej lub ograniczenia skutków zmian demograficznych. Przy tym systemową podstawą każdego procesu planowania jest zachowanie równowagi pomiędzy poszczególnymi interesami, tzn. zbilansowanie interesów różnych podmiotów. Aby procesy zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym opracować w odpowiedni sposób, należy je opisać i ocenić, w szczególności w odniesieniu do ich skuteczności, efektywności i przyszłych skutków. Służą temu wiele sprawdzonych metod i wskaźników. W artykule zamieszczono aktualne procedury mające na celu opisanie i ocenę procesów zagospodarowania przestrzennego w słabych strukturalnie obszarach wiejskich w Niemczech. Wychodząc od systematyzacji procesów rozwoju obszarów wiejskich w Republice Federalnej Niemiec przedstawiono podstawowe teoretyczne i metodyczne podejścia do gromadzenia i oceny poszczególnych procesów planistycznych i administracyjnych na płaszczyźnie lokalnej. Następnie omówiono aktualne procedury oceny procesów zagospodarowania przestrzennego oparte na wskaźnikach. Przy tym szczególny nacisk został położony na zastosowanie różnych metod oceny i wykorzystania wskaźników. Ponadto przedstawiono przydatność tych procedur do oceny rozwoju obszarów wiejskich na płaszczyźnie lokalnej.*

## Wstęp

Procesy zagospodarowania przestrzennego na obszarach wiejskich wymagają zachowania swobody działania i ścisłego wsparcia planistycznego. Jest to wiążące zarówno dla środowiska przyrodniczego, jak również dla gospodarczych procesów transformacji i uwzględnienia zmian demograficznych na obszarach wiejskich w Niemczech. Przy tym ocena interesów, tzn. zbilansowanie interesów różnych podmiotów, powinna stanowić systemową podstawę każdej procedury planistycznej. Z różnych przepisów europejskich, federalnych i krajowych oraz wytycznych dla planowania przestrzennego na płaszczyźnie lokalnej w Niemczech wynikają prawne zobowiązania do zrównoważonego kształtowania rozwoju przestrzennego. Są one wzmacniane przez cele polityczne i społeczne (np. w formie zwiększonej świadomości ekologicznej lub wymagania zwiększonego udziału społeczności w procesie planistycznym).

Ocenie procesów zagospodarowania przestrzennego na płaszczyźnie lokalnej, a w szczególności ich efektywności i skuteczności służą różne wypróbowane procedury i wskaźniki. Strukturalnie słabo rozwinięte obszary wiejskie w Niemczech są to takie obszary, na których kumulują się liczne problemy (por. rys. 1). Gęstość zaludnienia jest ekstremalnie niska, wyposażenie w infrastrukturę techniczną i socjalną jest często niewystarczające, oferta komunikacji publicznej bardzo



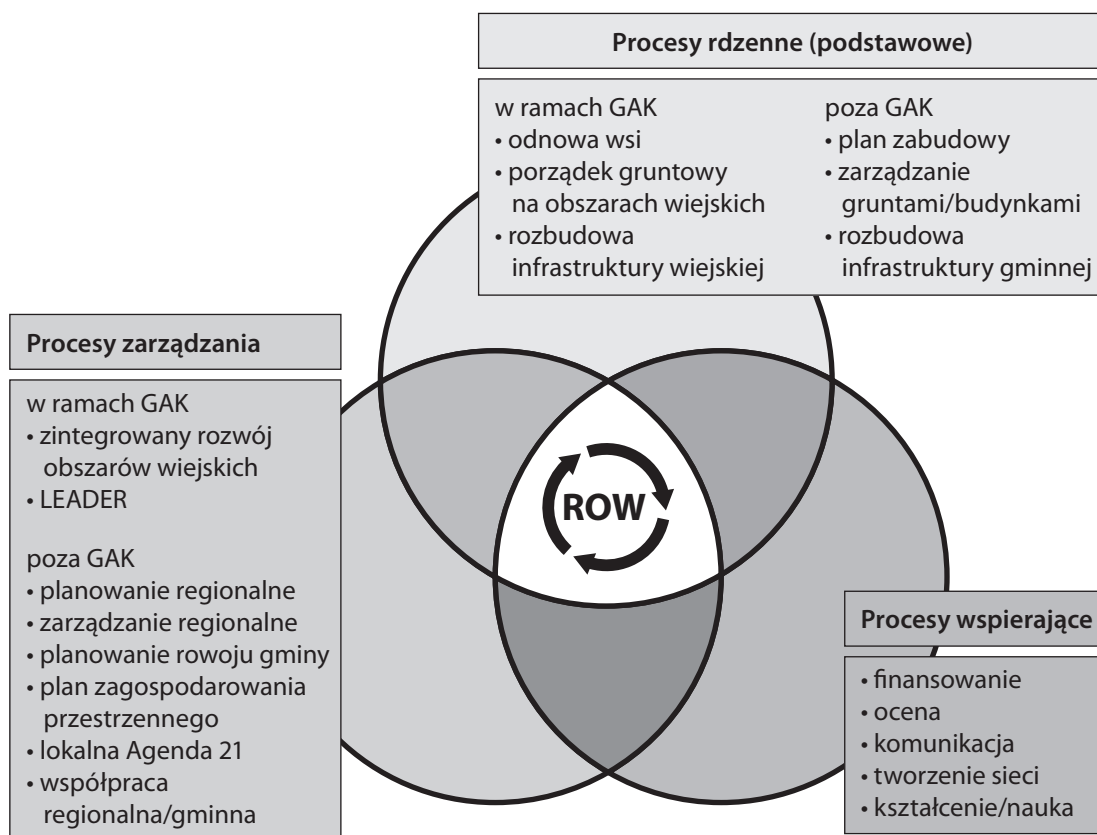
Rys. 1. Słabe strukturalnie obszary wiejskie w Niemczech

ograniczona, są peryferyjnie położone względem transeuropejskich sieci komunikacyjnych. Także ludność zatrudniona w przeszłości w sektorze rolniczym, która utraciła pracę, nie ma możliwości znalezienia zatrudnienia w sektorze przemysłowym bądź usługowym. Wszelkie inwestycje na tych terenach są na bardzo niskim poziomie. Utrzymujący się odpływ ludności, przede wszystkim osób młodych i wykwalifikowanych, oraz niska liczba urodzeń zagrażają w średnio- i długoterminowej perspektywie przetrwaniu tych terenów jako zdolnych do funkcjonowania obszarów osiedlowych i krajobrazów kulturowych (Bundesamt... 2000).

## 1. Usystematyzowanie procesów zagospodarowania przestrzennego

Wdrażanie prac dotyczących rozwoju obszarów wiejskich następuje w Niemczech przy wykorzystaniu różnych instrumentów planistycznych, których wspólną cechą jest bezpośredni wpływ na kształtowanie i wykorzystanie obszarów. Procesem rozwoju obszarów wiejskich można określić każde celowe postępowanie, które dostarcza wyników jakościowych jak również ilościowych. Procesy te są procesami aktywnymi, zamierzonymi, które przebiegają w sposób ukierunkowany i deterministyczny. W Niemczech można wyróżnić trzy grupy procesów zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (por. rys. 2).

Wdrażanie przedsięwzięć prorozwojowych na obszarach wiejskich następuje z wykorzystaniem różnych instrumentów, których cechą wspólną jest konkretny wpływ na kształtowanie, wykorzystanie i rozwój tych obszarów. Sprawdzone w Niemczech klasyczne instrumenty rozwoju obszarów



Uwaga: GAK odpowiada w Polsce PROW.

Rys. 2. Procesy zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Niemczech

wiejskich (m.in. scalenia gruntów, odnowa wsi, rozbudowa infrastruktury wiejskiej, planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym) stanowią procesy podstawowe (rdzenne) rozwoju tych obszarów. Charakteryzują się one wysokim wskaźnikiem wartości dodanej i przyczyniają się w znacznym stopniu, poprzez ich bezpośrednie oddziaływania na stan obszarów wiejskich, do sukcesu rozwoju tych obszarów. W procesach tych potrzeby mieszkańców są zbiorem wyjściowym, natomiast spełnienie tych oczekiwań jest wynikiem tych procesów.

Ponadto rozwój obszarów wiejskich jest silnie kształtowany przez procesy zarządzania. Zarządzanie służy długotrwałemu sterowaniu i ukierunkowaniu rozwoju obszarów wiejskich, np. przez uchwalenie wytycznych, celów i programów rozwojowych. W szerszym znaczeniu do procesów zarządzania można zaliczyć również formułowanie celów politycznych, a także tworzenie ram prawnych umożliwiających wdrożenie tych celów. Są to zatem zarówno wszystkie procesy strategiczno-polityczne, jak i planistyczne. Do procesów tych zaliczyć należy, oprócz opierających się na europejskich podstawach polityki wsparcia działań w ramach Inicjatywy Wspólnotowej LEADER, uchwalanie nadrzędnych planów rozwoju i planów zagospodarowania terenu. Procesy te, opierając się na dokumentach o charakterze normatywnym, charakteryzują się działaniem długofalowym.

Procesom zarządzania i podstawowym (rdzennym) towarzyszą procesy wspierające rozwój obszarów wiejskich. Dostarczają one np. informacji i danych niezbędnych do kierowania procesami zagospodarowania przestrzennego na obszarach wiejskich i zabezpieczają procedury administracyjno-techniczne. Wartość dodana nie zostaje osiągnięta bezpośrednio dzięki procesom wspierającym rozwój, jednakże mają one zasadnicze znaczenie dla przebiegu procesów podstawowych (rdzennych), bowiem stwarzają warunki finansowe i organizacyjne. Do procesów wspierających należy także zaliczyć takie procesy jak ocena, tworzenie sieci powiązań, nauka i innowacyjność oraz kształcenie.

Jako „procesy zagospodarowania przestrzennego“ w sensie tej systematyki należy widzieć przede wszystkim wyżej wspomniane procesy podstawowe (rdzenne) rozwoju obszarów wiejskich. Te składają się z instrumentów rozwoju obszarów wiejskich i instrumentów planistycznych oddziałujących

na przestrzeń. Oprócz tego jednak należy także do nich zaliczyć procesy zarządzania i wspierające, które są niezbędne do sterowania i monitorowania procesami podstawowymi (rdzennymi), bowiem mają one duże znaczenie dla prawidłowego ich przebiegu, a poprzez to stanowią ważną część składową rozwoju obszarów wiejskich. Na rysunku 2 przedstawiono ważne procesy zrównoważonego zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich w Niemczech.

## 2. Procedura oceny procesu zagospodarowania przestrzennego

Ocena procesów zagospodarowania przestrzennego umożliwia, jako zasadnicza część składowa postępowania administracyjnego, sterowanie nimi, reagowanie na czas na zmiany, właściwe uwzględnianie istotnych interesów (Hummelbrunner i inni 2002). Jako ocenę należy przy tym także rozumieć powiązanie informacji rzeczowych i miar wartości na podstawie właściwych systemów docelowych i norm oceny (Mönnecke 2008). Może ona być dokonywana przy pomocy różnych kryteriów, następując przy tym zarówno retrospektywnie (*ex post*), jak i w trakcie towarzysząc procesowi, a także jako oszacowanie potrzeb (*ex ante*). Często przesłanką i kryterium oceny jest stopień osiągnięcia celów i skuteczność działań. Przy tym należy uwzględnić, że nie wszystkie efekty mogą zostać określone ilościowo — często zmiany następują tylko w zakresie ocenianym jakościowo. Łatwe do określenia są np. bezpośrednie, mierzalne wyniki decyzji politycznych. Pożądane i niezamierzone efekty i skutki uboczne są natomiast często trudne do oceny (Böcher i Tränkner 2008).

Istnieje wiele powodów dla przeprowadzenia oceny procesów zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich. Ważna jest zwłaszcza regularna ich ocena, aby rozpoznać słabe punkty w ich procedurze, wdrażaniu i efektach, a w rezultacie — aby lepiej nimi sterować (Böcher i Krott 2004). Jeżeli rozumie się to jako procedurę iteracyjną, to jest oczywiste, że ocena może zostać uruchomiona w każdej fazie procesu. Korzyścią procedury oceny, a w szczególności ewaluacji, jest ujęcie większej ilości zakresów zadań rozwoju obszarów wiejskich. Korzyści są widoczne dla uczestników rozwoju obszarów wiejskich głównie w kontekście ustalenia celów planowania, oceny interesów, przeprowadzenia kontroli i koordynacji programów rozwojowych (Birkmann 2004). Ponadto federalne uregulowania ustawowe w Niemczech wymagają przeprowadzenia odpowiednich ocen (np. Kodeks Budowlany i Federalna ustawa porządku przestrzennego). Także w europejskich dyrektywach (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory) są zobowiązania do monitoringu prowadzonej procedury. Coraz większe znaczenie ma ocena przedsięwzięć realizowanych w ramach europejskiego wsparcia strukturalnego.

Ocena procesów zagospodarowania przestrzennego następuje zawsze w odniesieniu do celu rozwoju, który jest definiowany przez zróżnicowany hierarchiczny system celów. Warunkiem sformułowania celów jest istnienie modelu w rozumieniu pożądanego przyszłego stanu. Model ten spełnia funkcję orientującą i koordynującą i jest przez to utożsamiany z celem strategicznym. Strategicznemu celowi są podporządkowane wytyczne i zasady. W Niemczech jest to np. zasada równowagi interesów ekologicznych, socjalnych i ekonomicznych. Cele jakościowe mogą zostać określone w odniesieniu do efektów lub dóbr prawnych (przykładowo redukcja ilości gruntów odralnianych, poprawa struktury terenów użytkowanych rolniczo). W ramach systemu celów znajdują się konkretne, określone czasowo, mierzalne cele działania, które odnoszą się do uczestników bądź powodowanych przez nie obciążeń. Cele te są podzielone na wdrażane zabiegi i standardy, które należy osiągnąć (Lang 2003).

Dla oceny i sprawdzenia celów w zakresie zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich zostały ustanowione w administracji publicznej, wywodzące się z zarządzania, procedury i instrumenty, które teraz mają zastosowanie nie tylko w księgowości lecz także w planowaniu i zarządzaniu (Ritter 2005). W ramach procesów zarządzania i wspierających stosowane są instrumenty oceny i sterowania procesami podstawowymi (rdzennymi) rozwoju obszarów wiejskich. Oceny mogą przy tym następować w różny sposób, często są to procedury monitoringu, kontroli i ewaluacji. Instrumenty w ramach tych procedur są podstawą uwzględnienia celów zarówno podczas planowania działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, jak również podczas i po ich wdrożeniu. Umożliwiają

one udzielanie informacji odnośnie stanu, rozwoju i przestrzennego rozmieszczenia interesów ekologicznych, socjalnych i ekonomicznych.

Monitoring jest „ciągłą obserwacją i nadzorowaniem systemu” (Gnest 2008, s. 617) i obejmuje przedstawienie i interpretację stanów procesów. Jego istotą jest systematyczna dokumentacja i dostarczenie informacji (Birkmann 2004). Z reguły monitoring jest długotrwałym procesem bez bezpośredniego wpływu na przebieg procesu. Typowymi instrumentami monitoringu są sprawozdania, bazy danych i programy obserwacji, które opisują trendy rozwoju. W ramach procesów rozwoju obszarów wiejskich monitoring spełnia następujące funkcje (Jacoby 2007; Jacoby i Graf 2007; Ritter 2005): informacyjna, ostrzegawcza i wczesnego ostrzegania, uczulająca, obiektywizacyjna, kontrolna, weryfikacyjna, motywująca, marketingowa.

Monitoring następuje na bazie jednolitych, dopasowanych wskaźników, które powinny umożliwić przedstawienie wyników w odpowiedniej formie (tabele, bazy danych). Na płaszczyźnie lokalnej monitoring służy przeważnie ujęciu zmian jak również spełnieniu obowiązku sprawozdawczego.

Ewaluacja jest systematycznym, naukowo potwierdzonym ujęciem i oceną wszystkich działań w ramach postępowań polityczno-administracyjnych (Geißendörfer 2005). Służy ona ocenie koncepcji, programów, opracowań planistycznych, instrumentów i zabiegów oraz ujmuje w szczególności skuteczność ich wdrażania bądź ich charakterystycznych skutków (Mönnecke 2008). W ramach ewaluacji rzeczywiste cele procesu planistycznego są zestawiane z założonymi celami jak również prowadzona jest retrospektywna kontrola zastosowanych instrumentów i przeprowadzonych działań odnośnie ich przydatności w osiągnięciu zamierzonych celów. Procedura ewaluacji składa się z następujących komponentów:

- kontrola wykonania,
- kontrola skuteczności,
- kontrola osiągnięcia celu.

Oдноśnie momentu przeprowadzenia ewaluacji rozróżnia się:

- ewaluację *ex post* (podsumowującą) jako retrospektywną ocenę,
- ewaluację towarzyszącą procesowi (kształtującą) mającą na celu analizę wyników pośrednich,
- ewaluację *ex ante* (prognostyczną) mającą na celu oszacowanie celowości (na początku procesu).

W ramach procesów rozwoju obszarów wiejskich ewaluacja służy empirycznej identyfikacji skuteczności działań politycznych i planistycznych na wyższych płaszczyznach, jak również uzyskaniu informacji zwrotnej dotyczącej zagadnień, o których uprzednio uzyskano jedynie informacje analityczne.

Pod pojęciem kontroli należy rozumieć kontrolowanie, kierowanie i regulowanie procesami. Kontrola łączy elementy planowania i kontroli z przedstawieniem informacji, co ma umożliwić koordynację procesów (Horváth 1998). Większość procedur kontroli ma następujące cechy wspólne:

- zintegrowane zamiary sterowania i kierowania wraz z odpowiednimi instrumentami,
- konkretny cel kontroli (np. minimalizacja kosztów, optymalizacja procesu),
- podział na kontrolę strategiczną i operacyjną,
- dobór właściwych kryteriów pozwalających ocenić potrzebę wprowadzania regulacji.

Procedura kontroli przebiega równolegle do wyznaczenia celu, planowania i opracowania zabiegów i oddziałuje przede wszystkim poprzez ciągłą ocenę stosownych danych. Przeprowadzenie kontroli w rozumieniu ciągłej, regulującej kontroli skuteczności w ramach działań odnośnie rozwoju obszarów wiejskich jest zabiegiem interesującym i obiecującym, ale tylko w niewielkim stopniu rozpowszechnionym (Birkmann 2004; Gnest 2008).

Wyżej opisane procedury opierają się na wykorzystaniu wskaźników i systemów wskaźników, których konstrukcja, jeśli to możliwe, uwzględnia właściwości zarówno porównywalne na płaszczyźnie ponadregionalnej jak również lokalnie dopasowane.

### 3. Ocena procesów zagospodarowania przestrzennego

Gminne koncepcje oceny procesów zagospodarowania przestrzennego w Niemczech zostały przeanalizowane w ramach projektu badawczego Universität der Bundeswehr München (Riesner 2010). Ich istotą było kompleksowe badanie empiryczne, które zostało przeprowadzone na reprezentatywnej

grupie poprzez pisemny sondaż gminnych decydentów (burmistrzów). Oprócz tego, iż dysponują oni w Niemczech kompetencjami do szczegółowego określenia rozwoju gminy, to są również zainteresowani zrównoważonym ukierunkowaniem procesów rozwoju obszarów wiejskich.

Do wyboru gmin biorących udział w badaniu zostały zastosowane kryteria porządku przestrzennego, struktury osadniczej i demografii. Szczególne zainteresowanie skierowano na obszary wiejskie, w których skumulowały się problemy i negatywne perspektywy rozwoju. Są to peryferyjne regiony o małej gęstości zaludnienia i słabej strukturze, które w szczególnym stopniu wymagają skoordynowanego planowania i działania dla zapewnienia zrównoważonego ich rozwoju oraz na których niezbędna wydaje się ocena rozwoju zrównoważonego. W badaniu empirycznym udział wzięło 477 gmin wiejskich w Niemczech o słabej strukturze (rys. 1). Wyniki tego projektu badawczego tworzą podstawę tego opracowania.

### 3.1. Zastosowanie procedury oceny

W dyskusji naukowej odnośnie oceny procesów rozwoju obszarów wiejskich często stosowanymi instrumentami są wskaźniki monitoringu, kontroli i ewaluacji, które wielokrotnie już okazały się przydatne do tego celu. Wyniki badań pokazują, że 80,6% słabych strukturalnie gmin wiejskich w Niemczech stosuje jedną albo równocześnie kilka z tych procedur analizy bądź oceny ich rozwoju. Zawierają one zarówno obowiązkowe jak również dobrowolne analizy i oceny. Dla znacznej ilości słabych strukturalnie gmin wiejskich istotna jest ocena ich rozwoju oraz dostępność odpowiednio przydatnych gminnych procedur oceny. Nie podlega dyskusji, że w wielu gminach ma miejsce monitorowanie i ocena procesów zagospodarowania przestrzennego — jednakże w tym kontekście znaczenie mają także ilość procedur oceny i jakość tej oceny.

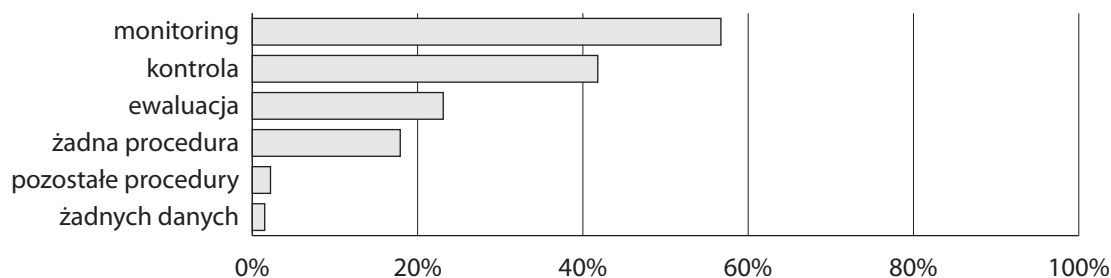
Z drugiej strony należy także stwierdzić, że blisko 20% słabych strukturalnie gmin wiejskich w Niemczech nie monitoruje i nie ocenia swojego rozwoju. Nie stosuje się w tych gminach ani jakościowych, ani mierzalnych metod obserwacji, analizy bądź sterowania procesami zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie na proces planistyczny wpływa czasami planowanie przestrzenne wyższego szczebla (np. sporządzane przez różne ogniwa administracji plany rozwoju obszarów wiejskich), jednakże w większości przypadków należy założyć niesterowany przebieg procesów rozwoju, w szczególności tych zainicjowanych wewnątrz.

### 3.2. Szczegółowa analiza zastosowania procedur oceny

Szczegółowa analiza zastosowania poszczególnych procedur oceny (monitoring, kontrola, ewaluacja) ukazuje niemal identyczne wyniki. 78,4% gmin sięga po przynajmniej jedną z procedur monitorowania i oceny rozwoju gminnego, 10,4% gmin podaje, że w swych procesach zawarło wszystkie 3 procedury oceny. Jednakże formy ujęcia i oceny rozwoju, a przez to także ich celów, kształtują się bardzo różnie (rys. 3).

W przeważającej części badanych gmin (56,7%) wykorzystuje się monitoring rozwoju gminy. Wprawdzie skala obserwacji (od wyłącznie obserwacji przestrzeni aż do szczegółowego i przeprowadzonego na małą skalę opisanie przebiegu i skuteczności działań nie jest wyraźna, jednakże można zauważyć, że przeważająca część ocen procesów zagospodarowania przestrzennego następuje opisowo bez zbadania bezpośredniego wpływu na aktualne procesy. Gminy są przez to bardzo zainteresowane bieżącymi równoległymi obserwacjami procesów wdrożeniowych bądź ich wyników. Ponadto pozyskane w ramach monitoringu informacje stanowią podstawę ciągłego sterowania procesami zagospodarowania przestrzennego albo także ich ewaluacji. W ten sposób w ponad połowie (55,3%) gmin wykorzystujących monitoring równocześnie stosuje się procedury kontroli i/lub ewaluacji. Z tego podwójnego wykorzystania monitoringu zarówno jako samodzielnej procedury obserwacji jak również jako warunku koniecznego dla dalszych procedur oceny (kontrola i ewaluacja) wynika relatywnie wysoka częstotliwość wykorzystania tej procedury. Wysoki odsetek procedur monitoringu wynika jednakże z ogólnych statystycznych obowiązków sprawozdawczych (np. liczba mieszkańców, zatrudnienie), które mogą być postrzegane przez gminy jako monitoring, jednakże następuje to bez merytorycznej oceny parametrów związanych z rozwojem przestrzennym.

W znacznie mniejszym zakresie w słabych strukturalnie gminach wiejskich w Niemczech dokonuje się ewaluacji procesów rozwoju. Mniej niż jedna czwarta (23,1%) gmin stosuje procedurę



Rys. 3. Stosowanie procedury oceny w słabych strukturalnie gminach wiejskich w Niemczech

ewaluacji celem sprawdzenia stopnia zagospodarowania przestrzennego jej obszaru. Z uwagi na dużą liczbę zainicjowanych wewnątrz przez gminy procesów zagospodarowania przestrzennego (np. odnowa wsi, uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) należałoby jednakże oczekiwać częstszego wykorzystania ewaluacji w celu kontroli wykonania, skuteczności i osiągnięcia zakładanych celów. Zwłaszcza taka jednorazowa bądź powtarzająca się sekwencyjnie ocena jest mniej kosztowna i pracochłonna aniżeli ciągły monitoring i kontrola. Jednak w praktyce gminnej łączy się ewaluację niemal zawsze z innymi procedurami oceny.

Kolejną procedurą oceny procesów zagospodarowania przestrzennego są metody kontroli. Wymagają one zrozumienia procesów zagospodarowania przestrzennego i charakteryzują się aktywnym, regulującym charakterem. Równoległe do sformułowania celów planowania, opracowania i wdrożenia działań, pozwalają one koordynować rozwój gminy w sposób ukierunkowany na osiągnięcie zamierzonego celu, jednakże przy tym wymagają one w porównaniu do innych procedur wysokich kompetencji. Łącznie 41,8% ankietowanych gmin w Niemczech podaje, że stosuje kontrole rozwoju swojego obszaru, przy czym nie dokonuje się żadnego jednoznacznego rozróżnienia pomiędzy kontrolą operacyjną a strategiczną. W 42,9% tych gmin oprócz kontroli nie stosuje się żadnej innej procedury oceny. Należy zwrócić uwagę, że leżący u podstaw odpowiedniej procedury kontroli system wskaźników powszechnie jest słabo rozbudowany i tylko rzadko aktualizowany. Należy stwierdzić, że w gminach niemieckich dokonuje się kontroli procesów zagospodarowania, jednakże sterowanie nimi następuje w rzeczywistości tylko w niewielkim zakresie. Wprawdzie należy przyjąć, że gminy mają zamiar sterowania procesem, jednak warunki konieczne do skutecznej kontroli nie są w znacznej mierze spełnione. W praktyce wielu gmin z powodu brakującej wiedzy odnośnie stosownych zmiennych i niewystarczającego rozwoju systemu wskaźników nie występują faktycznie żadne możliwości regulacji. Ponadto tylko nieliczne gminy wiejskie dysponują wymaganymi, sformułowanymi długoterminowo celami, które mogą być zastosowane jako odniesienie dla strategicznych ingerencji w procesy zagospodarowania przestrzennego. Niestety na płaszczyźnie gminy w Niemczech mamy do czynienia w przeważającej mierze z brakiem zrozumienia kontroli jako powszechnie stosowanej procedury oceny stosowanej również poza zastosowaniami gospodarczymi i niezbędnych do tego kompetencji.

## 4. Wskaźniki w ocenie zagospodarowania przestrzennego

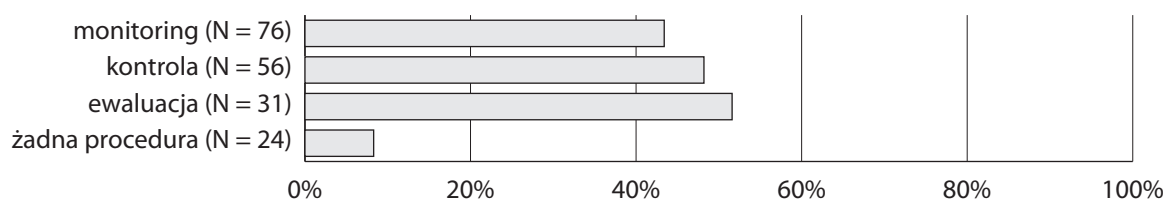
### 4.1. Zastosowanie wskaźników

Procedury oceny opierają się na parametrach ilościowych i wartościach opisowych. W szczególności do przedstawienia kompleksowych współzależności w procesach zagospodarowania przestrzennego właściwe są wskaźniki. Do tego spełniają one wiele dalszych specyficznych funkcji, m.in. funkcja informacyjna i komunikacyjna, funkcja wspierająca podejmowanie decyzji oraz funkcja prognozowania. Należy podkreślić, że większa część niemieckich gmin celem określenia i oceny stopnia rozwoju ich obszaru wykorzystuje metody jakościowe.

Z grona analizowanych w ramach badania empirycznego gmin wiejskich 34,3% z nich sięga po wskaźniki w formie wielkości mierzalnych bądź opisowych celem oceny zagospodarowania przestrzennego gminy, a przez to wykorzystuje metody ilościowe. Większość, łącznie 65,7% słabych strukturalnie gmin wiejskich, nie stosuje żadnych wskaźników w ramach procedur oceny procesów

zagospodarowania przestrzennego. Szczególnie małe gminy z małą ilością mieszkańców (< 20 km<sup>2</sup>, < 500 mieszkańców) rzadko stosują wskaźniki ułatwiające przeprowadzenie oceny.

Zwłaszcza procedura monitoringu, dla uzyskania miarodajnej opinii, wymaga zastosowania wskaźników. Także w ramach przeprowadzania kontroli analiza i ocena parametrów ma bezpośredni wpływ na sterowanie procesem. Spośród gmin, które podały, że w sposób ciągły i ukierunkowany ingerują w swój rozwój przestrzenny w ramach procedury kontroli, tylko 48,2% stosuje wskaźniki, w przypadku monitoringu wskaźniki stosuje tylko 43,4% gmin (rys. 4). W związku z tym przyjmuje się, że w ponad połowie gmin wykorzystujących te procedury nie ma miejsca stosowny monitoring bądź kontrola, tzn. nie można dokonać właściwej oceny. Jedynie w ramach ewaluacji praktykowane są metody bez wykorzystania danych mierzalnych.



Rys. 4. Wykorzystanie wskaźników w procedurach oceny procesów zagospodarowania przestrzennego

Ogólnie należy stwierdzić, że udział gmin, które nie wykorzystują w celu oceny swojego rozwoju przestrzennego żadnych wskaźników, jest za wysoki, aby móc to wytłumaczyć specyficznymi dla danej procedury wymaganiami. Także wśród gmin, które wykorzystują wszystkie 3 metody oceny, mniej niż 2/3 stosuje wartości mierzalne bądź wartości opisowe. W ten sposób zwiększa się, wraz z rosnącą kompleksowością metodyki ujęcia rozwoju gminy, częstotliwość stosowania wskaźników. Jednak z drugiej strony procedury oceny procesów zagospodarowania przestrzennego, które koniecznie wymagają mierzalnych parametrów, są przeprowadzane bez tych parametrów, tzn. nie dostarczają one żadnych wyników, które można w jakikolwiek sposób wykorzystać.

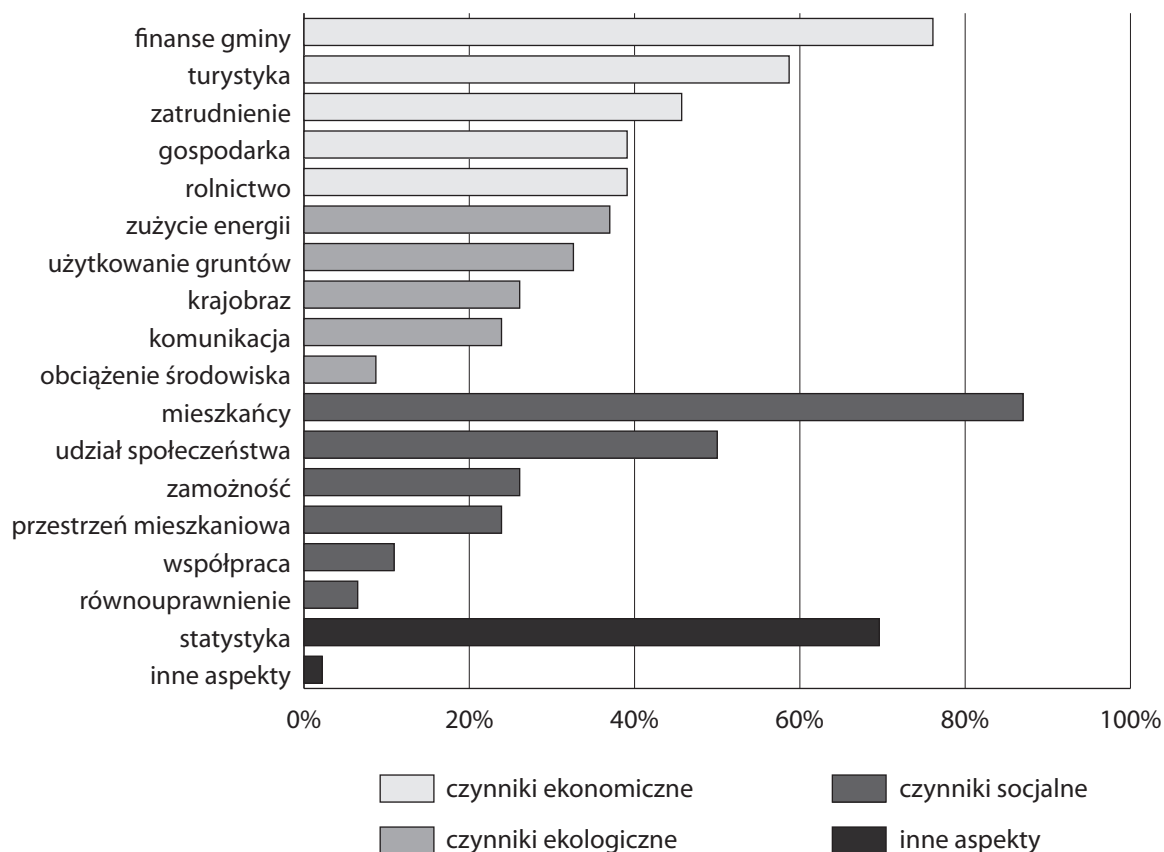
#### 4.2. Obszary zastosowania wskaźników

Dla oceny procesów zagospodarowania przestrzennego gmin wiejskich jak również ich zrównoważonego rozwoju stosuje się wiele komunalnych wskaźników dotyczących rozwoju zrównoważonego, których zastosowanie zostało już naukowo przebadane i praktycznie zweryfikowane. Sfery, w których słabe strukturalnie gminy wiejskie stosują te wskaźniki celem oceny procesów zagospodarowania przestrzennego, przedstawia rysunek 5. Jednoznacznie można zauważyć wyraźne różnice w udziale poszczególnych obszarów zastosowania wskaźników do oceny procesów zagospodarowania przestrzennego.

W zakresie wskaźników ekonomicznych szczególną rolę odgrywa badanie finansów gminnych. Zgodnie z zawartymi w Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec gwarancjami dla samorządu terytorialnego (art. 28 Konstytucji RFN), jest zrozumiałe, że gminy zainteresowane są szczególnie nieograniczoną dostępnością do ważnych informacji ekonomicznych. Ponadto często są to dane, które w ramach działalności gospodarczej można w łatwy sposób określać ilościowo. W ten sposób zarówno ich pozyskanie jak również późniejsze wykorzystanie jest łatwe do przeprowadzenia.

Dlatego wskaźniki ekonomiczne są zbierane o wiele częściej aniżeli parametry innych wymiarów rozwoju zrównoważonego. Wskaźniki socjalne nie są pozyskiwane bardzo często. Trudność ich określenia stanowi brak możliwość adekwatnej operacjonalizacji i ujęcia ilościowego, przede wszystkim w przypadku pojęć abstrakcyjnych jak np. dobrobyt i równouprawnienie. W związku z tym te aspekty zrównoważonego kształtowania procesu są rzadko uwzględniane w procedurach oceny. Również część wskaźników ekologicznych jest trudna do ilościowego określenia. Wprawdzie czynione są w Niemczech już od dłuższego czasu starania w tym kierunku (Bauer i inni 1979), jednakże niewerbalny opis niektórych składników przestrzeni lokalnej jak np. krajobraz nie został powszechnie przyjęty. Jednak także mierzalne wskaźniki są stosowane w badanych gminach tylko w ograniczonym stopniu, tak że ostatecznie ekologicznemu wymiarowi przypisywane jest najmniejsze znaczenie w opartej na wskaźnikach ocenie procesów zagospodarowania przestrzennego.





Rys. 5. Obszary zastosowania wskaźników w ramach procedur oceny procesów zagospodarowania przestrzennego

Można stwierdzić, że wiejskie gminy w Niemczech skupiają uwagę na ekonomicznych i społecznych aspektach, podczas gdy aspektom środowiskowym przypisuje się podrzędne znaczenie. Na skutek ograniczonego zastosowania wskaźników w procedurach oceny zagospodarowania przestrzennego z analizy obszarów zastosowania wskaźników wywnioskować można, że wiele gminnych obszarów działania nie jest uwzględnianych przy ocenie procesów zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też na słabych strukturalnie obszarach wiejskich w Niemczech nie da się jednoznacznie wykazać wszechstronnego kształtowania i oceny procesów zagospodarowania przestrzennego, także odnośnie zastosowania wskaźników.

## 5. Koncepcje rozwiązań

Ze względu na korzyści, które przynosi na wszystkich etapach procesu procedura oceny, jest oczywiste, że należy ją włączyć jako niezbędną część procesu zagospodarowania przestrzennego. Przy tym jest konieczne przedstawienie celów gminy w sposób mierzalny. Oparta na wskaźnikach metoda ilościowa powinna być wykorzystywana w szczególności w nieskomplikowanych przypadkach. Przy tym należy jasno określić czasowy horyzont działań i ich ocenę oraz odpowiednio wcześniej określić wiążące terminy jej przeprowadzenia. Ponadto w przypadku kompleksowych przedmiotów podlegających ocenie można na płaszczyźnie lokalnej wykorzystać metody jakościowe. Niezależnie od będących w dyspozycji i wykorzystywanych procedur oceny, ich zastosowanie powinno stwarzać korzyści dla rozwoju gminy. Procedury oceny, przy których opracowaniu, wdrożeniu i analizie gmina nie uczestniczy, generują koszty, nie przynosząc jednak korzyści dla rozwoju gminy. Dlatego należy je dopasować do wymagań gminy, jej celów i skali ważności w rozwoju.

Niezależnie od tego należy ciągle wspierać gminy przy ocenie stopnia ich zagospodarowania przestrzennego. Wsparcie to powinno obejmować zarówno ocenę procesów zagospodarowania przestrzennego (np. osiągnięcie celów, efektywność, skuteczność) jak również problematykę rozwoju gminy (sytuacje problematyczne, trendy rozwoju). Równocześnie należy gminne procedury oceny koordynować w płaszczyźnie poziomej jak i pionowej. Przy tym zadanie koordynacji procesu

może zostać przekazane właściwej federalnej bądź regionalnej administracji ds. zagospodarowania przestrzennego, bowiem dysponuje ona oprócz wymaganych kompetencji w zakresie rozwoju zrównoważonego także doświadczeniem w ocenie stopnia rozwoju. Praca merytoryczna, tzn. operacjonalizacja celów, wybór punktów ciężkości rozwoju i interpretacja rozpoznanych trendów rozwoju pozostaje jednak niezmiennie zadaniem gminy.

Do problemów oceny procesów zagospodarowania przestrzennego należy zaliczyć wyzwania metodyczne, które wynikają m.in. z subiektywności oceny i trudności w ujęciu, w szczególności efektów socjalnych. Ponadto ocenę stopnia rozwoju utrudniają czasowe przesunięcia pomiędzy konkretnymi działaniami a wystąpieniem efektów ich działania, jak również niepewność w przyporządkowaniu zaobserwowanych efektów do poszczególnych procesów zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ przede wszystkim zwarte systemy wskaźników i ich aktualizacja w przewidywalnych odstępach czasu dają się łatwo zastosować, to należy w związku z tym najpierw wdrożyć tylko proste procedury oceny, których zakres będzie mógł być sukcesywnie rozszerzany. Wraz z zdobywanym doświadczeniem system oceny będzie mógł być stopniowo rozbudowywany zarówno metodycznie (przejście z procedury monitoringu do procedury kontroli) jak również merytorycznie (poprzez włączenie dalszych celów rozwoju przestrzennego).

Ogólnie jednak dopiero w dłuższej perspektywie można założyć, że słabe strukturalnie gminy wiejskie z powodzeniem będą mogły w pełnym zakresie oceniać i sterować samodzielnie swoim zagospodarowaniem przestrzennym. Dlatego w krótkim horyzoncie czasowym nie można mieć zbyt wysokich oczekiwań odnośnie jakości gminnej oceny procesów zagospodarowania przestrzennego. Raczej należy poprawić zrozumienie dla skali działania, wskaźników wydajności i efektów, a przez to dla zrozumienia procesu, aby móc na tej podstawie wdrożyć w długiej perspektywie czasu efektywną ocenę stopnia rozwoju.

## Wnioski

Powyższe wyniki badań wskazują wyraźnie, że słabe strukturalnie gminy wiejskie w Niemczech są szczególnie zainteresowane monitorowaniem procesów zagospodarowania przestrzennego. Na pierwszy plan wysuwa się długoterminowe ujęcie, przedstawienie i interpretacja stanu a nie aktywne wpływanie na aktualne procesy. Mimo to czasami uzyskane informacje są wykorzystywane jako podstawa ciągłego sterowania albo także ewaluacji procesów zagospodarowania przestrzennego. Procedury oceny na obszarach wiejskich charakteryzują się przy tym pluralizmem metodologicznym. W przeważającej mierze korzysta się z metod jakościowych, natomiast tylko część gmin wykorzystuje wskaźniki. Ich wykorzystanie jest uzależnione od różnych czynników, do których zaliczają się oprócz metodyki oceny także wielkość gminy i liczba mieszkańców.

Należy stwierdzić na płaszczyźnie gminnej wiele braków ujęcia i oceny procesów zagospodarowania przestrzennego na podstawie metodyki opartej na wskaźnikach. Dotyczą one w szczególności zakresu systemów wskaźników i ich przydatności, aby móc w wystarczający sposób odzwierciedlić istotne obszary zainteresowania przyszłym rozwojem gminy.

Zauważa się, że na płaszczyźnie lokalnej występują po części znaczne różnice pomiędzy naukowym i praktycznym tokiem postępowania w ramach procedur oceny jak również każdorazowo wdrażanej metodyki oceny, co uniemożliwia celowe ujęcie i analizę procesów zagospodarowania przestrzennego. Mimo to należy stwierdzić, że gminy intensywnie stosują przynajmniej dostępne im wskaźniki, w pierwszej kolejności w ramach codziennych prac, natomiast rzadziej przy przyszłościowych analizach procesów i trendów rozwoju gminy. Ponieważ przy tym korzysta się najczęściej z wewnętrznych zasobów i wiedzy, to w tym wypadku potencjał oceny opartej na wskaźnikach pozostaje niewykorzystany.

## Literatura

- BAUER F., FRANKE J., GÄTSCHENBERGER K. (1979): *Flurbereinigung und Erholungslandschaft. Empirische Studie zur Wirkung der Flurbereinigung auf den Erholungswert einer Landschaft*. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe B. Flurbereinigung, t. 68, Münster-Hiltrup, Landwirtschaftsverl.
- BIRKMANN J. (2004): *Monitoring und Controlling einer nachhaltigen Raumentwicklung. Indikatoren als Werkzeuge im Planungsprozess*. Regio spezial, t. 2, Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- BÖCHER M., KROTT M. (2004): *Politikwissenschaftliche Begleitanalyse von Prozessen nachhaltiger Regionalentwicklung in 6 LEADER+-Regionen. Endbericht; Laufzeit: 01.05.2001–30–04.2004*. Göttingen, Institut für Forstpolitik und Naturschutz.
- BÖCHER M., TRÄNKNER S. (2008): *Erfolgsfaktoren integrierter ländlicher Entwicklung*. [w:] M. Böcher, M. Krott i S. Tränkner (red.): *Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2000): *Raumordnungsbericht 2000*. Berichte, Band 7, Bonn, Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.
- GEISSENDÖRFER M. (2005): *Evaluation von Programmen und Konzepten der ländlichen Strukturentwicklung dargestellt am Beispiel der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER*. Technische Universität München, Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan, München, praca doktorska napisana pod kierunkiem Klauza Salhofer
- GNEST H. (2008): *Monitoring*. [w:] D. Fürst i F. Scholles (red.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*, Dortmund, Rohn.
- HORVÁTH P. (1998): *Controlling*. Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, München, Vahlen.
- HUMMELBRUNNER R., LUKESCH R., BAUMFELD L. (2002): *Systemische Instrumente für die Regionalentwicklung. Endbericht*. Auftrag des Bundeskanzleramts, Ableitung IV/4, Graz, ÖAR-Regionalberatung GmbH.
- JACOBY C. (2007): *Aufgabe und Funktion eines Monitorings im Prozess räumlicher Planung*. [w:] T. Weick (red.): *Monitoring in der Raumordnung. Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland*, Arbeitsmaterial der ARL, t. 336, Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- JACOBY C., GRAF D. (2007): *Rechtliche Anforderungen*. [w:] T. Weick (red.): *Monitoring in der Raumordnung. Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland*, Arbeitsmaterial der ARL, t. 336, Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- LANG A. (2003): *Ist Nachhaltigkeit messbar? Eine Gegenüberstellung von Indikatoren und Kriterien zur Bewertung nachhaltiger Entwicklung unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in Deutschland und Frankreich; Überlegungen auf der Basis der Ergebnisse eines Forschungsvorhabens*. Stuttgart, ibidem-Verl.
- MÖNNECKE M. (2008): *Evaluation in der Planung*. [w:] D. Fürst i F. Scholles (red.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*, Dortmund, Rohn.
- RIESNER A. (2010): *Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung von Landentwicklungsprozessen und deren Nachhaltigkeit*. Universität der Bundeswehr München, Fakultät für Bauingenieur- und Vermessungswesen, München, praca doktorska napisana pod kierunkiem Karl-Heinza Thiemanna.
- RITTER E.-H. (red.) (2005): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung.