



Justyna Anna Kościńska

Uniwersytet Warszawski

 <http://orcid.org/0000-0001-8207-8490>

Społeczne skutki nierównomiernego dostępu do usług publicznych w przestrzeni miejskiej w świetle badań naukowych

Abstract: Even in modern times, and even in a major city such as Warsaw, urban development and access to vital social services can be very uneven. With the expansion of the cities and the urban sprawl phenomena, there are some districts within the city with a limited access to public services and infrastructure. This article aims to analyze the social consequences of unequal distribution of public services in urban space. The presented theses are supported by the literature from the fields of architecture, geography, economics and sociology. It is a synthesis of previous studies and an attempt to systematize the topic as a whole. The text is divided in two main parts. The first part covers macro processes which result from the unequal spatial access to public services. This includes such dimensions as the economic, structural and legal ones. The second part of the article describes the experience of the local inhabitants resulting from the uneven access to public services. It can be noted that the accessibility to public services is strictly connected with the quality of life of citizens. Nevertheless, the scholars point out the necessity of the research on micro-level, including the point of view of individuals. To complement the existing gap, the qualitative study should be conducted.

Key words: public services, spatial accessibility, social consequences, micro, macro

Wstęp

Postulaty równego dostępu do usług publicznych pojawiają się w wielu koncepcjach urbanistycznych oraz filozoficznych (Gutowski, 2006; Paszkowski, 2011;

Ziobrowski, 2012). Współcześnie zaś dążenia do spójnego systemu usług publicznych wyrażają wyznaczane wskaźniki urbanistyczne. Stwierdzić więc można, że usługi publiczne funkcjonują jako symbol wysokiego poziomu życia. Niemniej jednak wraz z przemianami terenów zurbanizowanych oraz związanym z nimi zjawiskiem rozlewania się miasta w niektórych starych i nowych dzielnicach miast dostęp do usług publicznych jest ograniczony. Postawić można pytanie, w jaki sposób wskazana sytuacja wpływa na jakość życia mieszkańców oraz na procesy zachodzące w mieście. Wskazana problematyka łączy w sobie aspekt kulturowy, polityczny i społeczny. Po drugiej wojnie światowej na kontynencie europejskim w ekonomii dominował paradygmat keynesizmu oraz postulaty redystrybucji dóbr w społeczeństwie (Bednarski, Wilkin, 2007). Pośród urbanistów i architektów natomiast popularnością cieszyły się koncepcje funkcjonalne i modernistyczne zakładające równomierną dystrybucję usług w przestrzeni (Ziobrowski, 2012). Postulaty często jednak pozostawały w sferze deklaratywnej, a nowym inwestycjom zaspokajającym potrzeby mieszkaniowe nierzadko brakowało podstawowej infrastruktury (Jarosz, 2010). Jako przykład przywołać można tworzenie sieci szkół na warszawskim Ursynowie Północnym w latach 80. XX wieku, proces opisywany między innymi przez dziennikarkę Lidię Pańków (2016).

Współczesnym przykładem miejsca o ograniczonym dostępie do usług publicznych jest, jak wykazują autorzy raportu pod tytułem „Nowa Ziemia Obiecana” (Drozdowska i in., 2018a), północna dzielnica Warszawy: Białołęka. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (*Ludność*, 2018), dzielnicę zamieszkuje ok. 124 tysiące ludzi, co dorównuje przykładowo Dąbrowie Górniczej (ok. 120 tysięcy mieszkańców) czy Tychom (ok. 121 tysięcy mieszkańców). Na terenie Białołęki nie ma szpitala ani nocnej pomocy lekarskiej. Planowane otwarcie szpitala jednodniowego przypada na rok 2019 (Śmigiel, 2018). Jednocześnie w roku szkolnym 2015/2016 wystąpiły problemy z dostępnością edukacji na poziomie podstawowym. W dwóch placówkach otwarto kolejno 17 i 18 klas pierwszych¹. Skutkuje to licznymi protestami mieszkańców oraz kontestowaniem przez nich danego stanu rzeczy (Drozdowska i in., 2018b). Wnioskować więc można, że zapotrzebowanie na usługi publiczne jest znaczne, brak jednak odpowiednich instytucji. Jednocześnie można zakładać, że nierównomierna dystrybucja usług publicznych generuje społeczne skutki. Wspomniane zagadnienie jest ważne w szczególności ze względu na potrzeby urbanizacyjne mieszkalnictwa w Polsce. Według szacunków do 2030 roku pod zabudowę mieszkaniową przeznaczonych może zostać między 42 a 52 hektarów, w zależności od gęstości zabudowy (Jeżak, Wierzchowski, 2012).

Na pytanie o konsekwencje nierównomiernego dostępu do usług publicznych w przestrzeni miejskiej próbują dać odpowiedź badacze z różnych dziedzin nauki, między innymi architektury, ekonomii, socjologii i geografii. Prócz wymienionej wcześniej urbanistyki i ekonomii temat rozwijany był na gruncie socjologii oraz

¹ Mowa tu o filii Szkoły Podstawowej z Oddziałami Integracyjnymi nr 342 im. Jana Marcina Szancera przy ul. Topolowej, gdzie otwarto 18 klas pierwszych, oraz o Szkole Podstawowej nr 356 przy ul. Głębockiej, gdzie klas tych otwarto 17 (*Rekordowa szkoła...*, 2015).

geografii społecznej i ekonomicznej. Większość akademików analizuje tę problematykę w skali makro, przyglądając się procesom ekonomicznym, aspektom prawnym oraz ograniczeniom strukturalnym i administracyjnym wiążącym się z użytkowaniem usług publicznych. W literaturze polskiej w szczególności omawiany jest wpływ przejścia z systemu gospodarki centralnie sterowanej do wolnorynkowej na rozwój i strukturę oferty usług publicznych, a także dziedzictwo socjalistyczne miast. Dostrzec można jednak brak spojrzenia z ujęcia jakościowego: analizowane są statystyczne dane makro dla miasta i regionu, które nie uwzględniają praktyk podejmowanych przez mieszkańców korzystających z tych usług.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie skutków społecznych nierównomiernego dostępu do usług publicznych w przestrzeni miejskiej. Praca oparta jest na analizie literatury z zakresu zarówno urbanistyki, architektury, geografii, jak i ekonomii oraz socjologii. Stanowi syntezę dotychczasowych opracowań oraz jest próbą kompleksowego ujęcia tematu. Poruszany problem rozpatrywany jest na dwóch płaszczyznach: makro i mikro, na których na różny sposób mogą objawiać się skutki społeczne nierównej dystrybucji usług publicznych. Poziomy są ściśle powiązane i mogą wzajemnie na siebie oddziaływać. W pierwszej części artykułu omówione zostaną skutki społeczne nierównomiernego dostępu do usług publicznych w skali makro (np. procesy ekonomiczne i strukturalne będące konsekwencją ograniczonej dostępności przestrzennej usług publicznych). W drugiej części postawione zostanie pytanie o konsekwencje danej sytuacji dla codziennego funkcjonowania mieszkańców miast. Artykuł kończy się podsumowaniem.

Wpływ nierównomiernego dostępu do usług publicznych na procesy zachodzące w mieście

Nierównomierny dostęp do usług publicznych w przestrzeni miejskiej wywiera skutki, które mają przełożenie na procesy zachodzące w mieście. Po pierwsze, wskazana sytuacja hamuje rozwój miasta. Kierując się racjonalnością ekonomiczną, samorząd może dążyć do minimalizowania wydatków oraz oszczędzania (Kuźnik, 2012). Jednakże aby zarządzanie publiczne przynosiło pozytywne skutki, usługi publiczne powinny być widziane nie tylko jako wydatek, lecz również jako inwestycja w rozwój (Kuźnik, 2012; 2015). Przykładowo sektor usług edukacyjnych wiąże się z rozwojem kapitału ludzkiego (Meulemeester, Rochat, 1995). Jak zasadnie podkreślał Florian Kuźnik, „szkoła, szpital, teatr to nie tylko urządzenia do świadczeń określonych usług, ale także miejsca aktywności gospodarczej, oddziaływań środowiskowych itp.” (2012, s. 21). Autor podkreślał, że choć stwierdzenie o terytorialności rozwoju może wydać się trywialne, aspekt ten jest notorycznie pomijany w rozważaniach na temat miast i regionów (Kuźnik, 2012, s. 21). Usługi publiczne powinny być natomiast traktowane jako warunek rozwoju innych ważnych dziedzin aktywności. Nierównomierny dostęp do usług

publicznych w tym ujęciu wpływałyby więc negatywnie na rozwój lokalny, co skutkowałoby zmniejszeniem konkurencyjności całego regionu. Jednocześnie nierównomierny rozwój usług publicznych może pogłębiać zróżnicowanie i polaryzację faworyzując rozwój wybranych obszarów miasta. Warto mieć jednakże na względzie, że autor poruszając szeroko rozumianą tematykę usług publicznych w swoich opracowaniach nie uwzględniał aspektu przestrzennego, koncentrując się na samym funkcjonowaniu usług publicznych.

Należy przewidywać, że nierównomierna dystrybucja usług publicznych w przestrzeni miejskiej wpływa na gospodarkę na danym obszarze. Jedną z rozważanych kwestii jest korelacja wartości terenów z wyposażeniem w urządzenia infrastruktury komunalnej oraz stopniem nasycenia usługami publicznymi. Jako wskaźniki ekonomiczne można również przyjąć zatrudnienie w sektorze publicznym oraz poziom bezrobocia w mieście. Jacek Sołtys (2013) w opracowaniu na temat funkcji miastotwórczej instytucji publicznych przeanalizował wyposażenie małych miast Północnej Polski w usługi społeczne, między innymi z zakresu ochrony zdrowia oraz oświaty. Przyjmując za wskaźnik liczbę osób pracujących w usługach nierynkowych na stu mieszkańców miasta, wykazał, że usługi publiczne pełnią rolę miastotwórczą (Sołtys, 2013, s. 16). Brak wspomnianych instytucji skutkuje spadkiem zatrudnienia w wybranych częściach miasta. Przyjęta perspektywa koncentruje się na konsekwencjach ekonomicznych (np. na poziomie wskaźnika zatrudnienia czy bezrobocia) związanych z rynkiem pracy, które pośrednio później mogą mieć przełożenie na skutki społeczne nierównomiernej dystrybucji usług publicznych w małych miastach.

Autorzy często wskazują na społeczne konsekwencje nierównomiernego dostępu do usług publicznych wynikające z barier prawnych, administracyjnych oraz strukturalnych. Po pierwsze, system usług publicznych może pełnić funkcję stratyfikacyjną, legitymizując i odtwarzając nierówności społeczne. Według badań realizowanych na gruncie polskim dzieci żyjące w ubóstwie oraz dzieci rodziców o niskim poziomie wykształcenia mają ograniczony dostęp do przedszkoli (IBE, 2011). Z badań realizowanych przez Instytut Badań Edukacyjnych (IBE, 2011) wynika, że spośród rodziców dzieci, które spędziły pełne trzy lata w przedszkolu, 59% miało wykształcenie wyższe, 14% zawodowe i 3% podstawowe. Podobne mechanizmy opisywane są przez Romana Dolatę (2008) oraz Elżbietę Putkiewicz wraz z Martą Zahorską (2001). Wpływ nierówności społecznych na dostępność usług publicznych opisuje również Przemysław Sadura (2012). W badaniach zagranicznych również podejmowane są tematy wpływu wyborów edukacyjnych mieszkańców miast na reprodukcję nierówności (Gabay-Egozi, 2016; Yoon, 2016). Być może osoby o odmiennym pochodzeniu społecznym decydują się na korzystanie z usług publicznych w różnej odległości od miejsca zamieszkania, niekoniecznie wybierając najbliższą placówkę. Poza przynależnością klasową w analizach dostępu społecznego do usług publicznych brane są pod uwagę także takie zmienne, jak płeć, religia bądź pochodzenie etniczne (Herbst, 2012; Zahorska, 2009).

Po drugie, szeroko omawiane jest oddziaływanie decyzji prawnych i administracyjnych na dostępność społeczną usług publicznych. W większości opracowań kładzie się nacisk na poziom makro: w literaturze polskiej w szczególności są to przemiany związane z transformacją ustrojową. Autorzy omawiają wpływ decentralizacji zarządzania usługami publicznymi oraz przeniesienia obowiązku zarządzania usługami publicznymi na samorządy lokalne. Podczas analiz często podejmowany jest również temat prywatyzacji. Wokół tego tematu oscylują artykuły zebrane przez Wiesławę Kozek (2011). Problem prywatyzacji porusza również Dariusz Zalewski (2013), zastanawiając się nad optymalnym sposobem zarządzania usługami publicznymi współcześnie. W tym kontekście analizowany jest wzrost udziału firm prywatnych w świadczeniu usług. Analizę przekształceń struktury przestrzennej usług nierynkowych w okresie transformacji ustrojowej (lata 1992—2003) przeprowadził również zespół Jerzego Dzieciuchowicza w Łodzi (2006). Badacze omówili skutki społeczne (w skali makro) rozmieszczenia usług w przestrzeni miejskiej Łodzi w 2001 roku. W opracowaniu przedstawiono analizę dostępności przestrzennej usług z zakresu między innymi szkolnictwa podstawowego, gimnazjalnego, średniego i wyższego, służby zdrowia oraz szpitalnictwa. Głównym celem badania była identyfikacja tendencji w rozwoju usług. Dlatego też przedstawiając wyniki autorzy skupili się na postępującej prywatyzacji usług wcześniej publicznych i na wynikających z tego przemianach struktury usług. Przykładowo stwierdzili, że od roku 1992 zwiększyła się w Łodzi liczba liceów ogólnokształcących kosztem techników i zasadniczych szkół zawodowych (Dzieciuchowicz, red., 2006).

Ponadto nierównomierny dostęp do usług publicznych w przestrzeni miejskiej może być interpretowany jako naruszenie zasady równości wobec prawa. Przepisy wskazujące na konieczność dostępu do placówek między innymi z zakresu oświaty oraz ochrony zdrowia znajdują się w licznych aktach prawnych, w tym w ustawie zasadniczej. Problematykę tę porusza Joanna Stępień (2012) w opracowaniu dotyczącym organizacji przestrzennej opieki zdrowotnej (przychodni oraz aptek) w Gdyni. Według analiz placówki oferujące świadczenia podstawowej i specjalistycznej opieki w ramach Narodowego Funduszu Zdrowia, a także apteki skumulowane były w śródmieściu Gdyni. Obszar centralny miasta charakteryzuje się najstarszą strukturą wiekową, co implikuje największe zapotrzebowanie na tego typu ośrodki. Joanna Stępień (2012) argumentuje konieczność równomiernego dostępu do usług publicznych konstytucyjnym prawem do ochrony zdrowia (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483). Problem zaś występuje w różnych polskich miastach. Przykładowo, według danych pochodzących z badania wykonanego w ramach programu monitorowania jakości usług publicznych w Poznaniu (Urząd Miasta Poznań, 2014) prawie 20% respondentów wskazało, że odległość do lekarza, szpitala bądź przychodni przyczyniła się do trudności w korzystaniu z usług opieki zdrowotnej. Przyjmując taką perspektywę stwierdzić można, że nierównomierna dystrybucja usług publicznych w przestrzeni skutkuje nierównym traktowaniem wobec prawa albo wręcz złamaniem obowiązujących przepisów. Problem załamania solidarności społecznej oraz wykluczenia infrastrukturalnego znacznych grup społecznych

poruszany jest również w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, czyli w dokumencie państwowym określającym kierunki rozwoju gospodarki przestrzennej w Polsce (Rada Ministrów, 2011).

Dostęp do usług publicznych rozpatrywać można na wielu płaszczyznach. W przypadku oświaty wspomniana nierówność skutkuje polaryzacją wyników edukacyjnych szkół. Sytuacja ta powoduje zwiększenie atrakcyjności jednych regionów kosztem innych i postępującą segregację przestrzenną. Artur Bajerski (2011) w analizie poświęconej funkcjonowaniu usług edukacyjnych w aglomeracji poznańskiej przedstawia zróżnicowanie przestrzenne wyników egzaminacyjnych uczniów poszczególnych szkół. Opracowanie to stanowi rzetelną analizę diachroniczną przemian sieci edukacyjnej. Autor, na podstawie badania sieci placówek oświatowych, wskazuje na istniejące uzależnienie działania usług publicznych od sąsiadujących z miastem gmin i powiatów (Bajerski, 2011). Według dostępnych danych, 36% uczniów szkół podstawowych i gimnazjalnych w Poznaniu i aglomeracji podejmuje naukę poza obwodem. Zdaniem Bajerskiego (2011) jest to wynik wybierania dla dzieci szkół, które osiągają lepsze wyniki edukacyjne, a które nie znajdują się w bezpośrednim otoczeniu ich miejsca zamieszkania. Jak podkreśla autor opracowania, konsekwencją tej sytuacji jest wytworzenie się quasi-ryнку edukacyjnego i polaryzacja sektora edukacyjnego. Stwierdzić więc można, że w przypadku oświaty nierównomierny dostęp do usług publicznych skutkuje polaryzacją wyników edukacyjnych szkół. Sytuacja ta powoduje zwiększenie atrakcyjności jednych regionów kosztem innych i postępującą segregację przestrzenną. O ile wyniki tych badań są wartościowym źródłem danych na temat dostępności usług publicznych w wybranych ośrodkach miejskich, o tyle nie dowiadujemy się z nich, jak w tej określonej rzeczywistości funkcjonują mieszkańcy miast. W badaniu jakości usług publicznych realizowanym na zlecenie Urzędu Miasta Poznań (2014), jedynie 5% respondentów stwierdziło, że nie ma odpowiedniej instytucji edukacyjnej w pobliżu miejsca zamieszkania. Analizy należałoby rozszerzyć o badania jakościowe, które pozwoliłyby poznać motywów działań mieszkańców miast i wytłumaczyć zdiagnozowane zagadnienia.

W jaki sposób nierównomierny dostęp do usług publicznych wpływa na mieszkańców miast?

Nierównomierny dostęp do usług publicznych może wywierać wpływ nie tylko na procesy zachodzące w mieście, lecz również na funkcjonowanie mieszkańców miast. W badaniu jakości życia i usług publicznych w Krakowie, wykonanym w ramach programu monitorowania jakości usług (Chrzanowski, 2015), trzy czwarte mieszkańców wskazało edukację i usługi medyczne jako zdecydowanie ważny aspekt funkcjonowania miasta. Wnioskować więc można, że usługi publiczne są ważnym elementem życia codziennego w mieście. Stwierdzenie to

potwierdzają również badania korelacji pomiędzy dostępem przestrzennym do usług publicznych a różnymi zmiennymi określającymi jakość życia w mieście. W tym ujęciu usługi publiczne definiowane są jako czynności związane z zaspokajaniem ludzkich potrzeb. Wpływ dostępności usług publicznych na warunki życia był badany między innymi przez Przemysła Śleszyńskiego (2004). Autor przeanalizował w 2002 roku liczbę i odsetek ludności zamieszkałej w Warszawie w odległości 200 metrów od dziewięciu wybranych obiektów, między innymi publicznych szkół podstawowych (przy założeniu, że pomimo rejonizacji możliwy jest swobodny wybór szkoły), przychodni rejonowych i aptek. Na tej podstawie wysnuł wnioski, że „najlepsza dostępność przestrzenna charakteryzuje placówki bankowe i apteki, ale także szkoły podstawowe” (Śleszyński, 2004, s. 84). Autor tłumaczy dostępność szkół podstawowych dobrym planowaniem przestrzennym w tym zakresie, czego zabrakło w przypadku przychodni lekarskich.

Pozytywną korelację pomiędzy dostępnością placówek usługowych a jakością życia mieszkańców podkreślała również Anna Winiarczyk-Raźniak (2008). „Interesującą i ważną z punktu widzenia planowania oraz polityki regionalnej kwestią jest zróżnicowanie wyposażenia w usługi na terenie regionu miejskiego oraz różnice w poziomie i jakości życia, związane z występowaniem usług (lub ich brakiem)” (2008, s. 5). Autorka podkreśla, że brak odpowiedniej infrastruktury społecznej wpływa na późniejszą negatywną ocenę miasta jako środowiska życia. Z badań podjętych przez Winiarczyk-Raźniak (2008) wynika jednocześnie, że ocena dostępności usług przez respondentów często różni się z faktycznym poziomem wyposażenia danego terenu. Zależy to od takich zmiennych, jak stan cywilny, wielkość gospodarstw domowych oraz czas zamieszkiwania w danym miejscu.

Kolejnych przykładów mogą dostarczać analizy zachowań jednostek w odniesieniu do dostępności usług medycznych prowadzone przez Halinę Powęską (1990). Po realizacji badań terenowych Powęska stwierdziła, że niezależnie od poziomu zamożności ludzie wolą korzystać z usług oferowanych przez lekarza rejonowego bądź zakładowego. Autorka podkreśliła jednocześnie, że dostępność przestrzenna usług medycznych przestaje odgrywać rolę w przypadku ciężkich i przewlekłych chorób; wtedy kluczowy staje się dobór lekarza (Powęska, 1990). Zmienną różnicującą zachowania przestrzenne w odniesieniu do leczenia jest wykształcenie. Im wyższy poziom edukacji, tym częściej respondenci byli skłonni do dalszych podróży w poszukiwaniu satysfakcjonującego ośrodka opieki zdrowotnej. Opracowanie przedłożone przez Halinę Powęską ponad dwadzieścia pięć lat temu jest empiryczną analizą zachowań wynikających z organizacji przestrzennej usług medycznych. Truizmem byłoby jednakże stwierdzenie, że po zmianie ustroju z gospodarki centralnie sterowanej na wolnorynkową, zarówno dostępność, jak i zachowania przestrzenne uległy zmianie. Spojrzenie na konsekwencje nierównomiernego dostępu do usług publicznych w przestrzeni miejskiej współcześnie może stanowić w pewnym sensie kontynuację badań przedstawionych przez Halinę Powęską. Jednym ze skutków społecznych nierównomiernego dostępu do usług publicznych jest degradacja środowiska naturalnego oraz więzi społecznych

w danej okolicy. Mieszkańcy, pozbawieni możliwości skorzystania z usług w pobliżu miejsca zamieszkania, wybierają samochód jako środek transportu pozwalający na realizację potrzeb. Konieczność dalekich dojazdów wymaga poświęcenia czasu, kosztem rozwoju życia rodzinnego oraz towarzyskiego. Ta sytuacja wywołuje rozmaite skutki, powodując między innymi wzmożone zatłoczenie drogowe oraz wywierając negatywny wpływ na środowisko naturalne. Według architekta Jana Gehla (2010), wzmocnienie różnych form aktywności społecznych w przestrzeni miejskiej (między innymi rekreacji, komunikacji międzyludzkiej oraz interakcji) jest możliwe do osiągnięcia przez ograniczenie ruchu samochodowego. Zagadnienie to łączy się z jakością życia w mieście. Opierając się na wynikach badań przeprowadzanych przez Jana Gehla wraz z zespołem stwierdzić można, że skala aktywności związanych z pozostawianiem w przestrzeni miejskiej wzrosła czterokrotnie wraz ze stopniowym powiększaniem obszaru wyłączanego z ruchu samochodowego (zespół Gehla do takiej konkluzji doszedł po przeprowadzeniu badań w Kopenhadze, gdzie ruch samochodowy wyłączano etapami od 1962 roku) (Gehl, Gemzoe, 2004).

Przedstawione skutki społeczne nierównomiernej dystrybucji usług publicznych w przestrzeni miejskiej omawiają również autorzy raportu „O ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce” (Kowalewski i in., 2014). Wychodząc z założenia, że współcześnie w Polsce występuje kryzys gospodarki przestrzennej, analizują straty gospodarcze oraz szkody społeczne, które z tego wynikają. Autorzy skupiają się na chaosie urbanizacyjnym oraz rozlewaniu się miast, czego jednym z aspektów jest nierówny dostęp do usług publicznych w przestrzeni. Negatywne skutki chaotycznego rozpraszania zabudowy i wynikającego z tego procesu ograniczonego dostępu do usług publicznych w niektórych obszarach miast punktowało również Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (2016). Konieczność analizy skutków społecznych rozproszanego miasta oraz nierównomiernego dostępu do infrastruktury społecznej zaznaczona jest również w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Rada Ministrów, 2011, s. 165).

Istotną konsekwencją nierównomiernego dostępu do usług publicznych jest wzrost kosztów ponoszonych przez jednostkę w związku z koniecznością ich użytkowania. W sytuacji ograniczonego dostępu do usług publicznych gmina ponosi wiele wydatków, między innymi na stworzenie sieci komunikacji i transportu publicznego. Jednocześnie ponosi również koszty utrzymania dostępnych usług i ewentualnej budowy nowych placówek. W konsekwencji często rekompensowane jest to wzrostem podatków, które opłacać muszą wszyscy mieszkańcy (Słysz i in., 2013). Prócz opłat bezpośrednich związanych z użytkowaniem danych usług, które w przypadku infrastruktury publicznej wyrażają się w formie płaconych podatków, użytkownicy zmuszeni są do ponoszenia ukrytych kosztów dostępu. Według analiz prowadzonych przez Karolinę Sztandar-Sztanderską (2015) w powiatowych urzędach pracy, znaczne oddalenie od miejsca zamieszkania wpływa na wzrost ukrytych kosztów dostępu do usług publicznych. W tej sytuacji petent zmuszony jest do poświęcenia zarówno pieniędzy (opłat za przejazdy), jak i czasu. Istotnym

elementem są również nakłady psychologiczne, na przykład zwiększony poziom stresu związany z oczekiwaniem na realizację potrzeb. Karolina Sztandar-Sztanderska (2016) podkreśla konieczność uwzględnienia indywidualnych przeżyć, codzienności i odporności w badaniach nad usługami publicznymi. Włączając do badań perspektywę mikrosocjologiczną, autorka analizuje reprodukcję nierówności oraz mechanizmy sprawowania władzy. Badania nad dostępnością usług publicznych w przestrzeni miejskiej są kolejnym wymiarem analiz w tym zakresie.

Podsumowanie

Literatura z różnych dziedzin nauki podejmująca przedstawioną problematykę w skali makro jest dość bogata. Należy mieć również na względzie to, że konieczność dostępu do placówek publicznych (na przykład z zakresu ochrony zdrowia) zagwarantowana jest prawnie. Sytuacja, gdy usługi te są niedostępne bądź dostęp do nich jest ograniczony, może być interpretowana jako naruszenie zasady równości wobec prawa (Stępień, 2012). Ponadto z braku odpowiednich inwestycji wynikają różnice w atrakcyjności poszczególnych obszarów miasta. Prowadzi to do postępującej segregacji przestrzennej i polaryzacji (Bajerski, 2011) — niektóre grupy społeczne można określić jako wykluczone infrastrukturalnie (Rada Ministrów, 2011). Nierówny dostęp do usług publicznych przekłada się również na jakość życia w mieście (Śleszyński, 2004; Winiarczyk-Raźniak, 2008). Jednocześnie wraz z odległością od miejsca zamieszkania wzrasta koszt użytkowania usług publicznych. Prócz kosztów finansowych występuje również konieczność przeznaczenia czasu na dojazdy, a także stres związany z koniecznością realizacji danej potrzeby (Sztandar-Sztanderska, 2015, 2016). Analiza dostępnej literatury przywołuje dwa wnioski.

Po pierwsze, podczas analizy dostępności usług publicznych należy mieć na względzie złożoność badanej problematyki. Nierówność objawia się nie tylko na poziomie dystrybucji przestrzennej, ale również w jakości dostępnych usług publicznych, co podkreślała ćwierć wieku temu Halina Powęska (1990). Podczas analizy skutków społecznych nierównomiernego dostępu do usług publicznych w przestrzeni miejskiej należy zdawać sobie sprawę z tego, że nawet jeśli oddalenie danej placówki od miejsca zamieszkania jest nieznaczące, niekoniecznie przekłada się na osiągalność oferowanych usług. Być może mieszkańcy decydują się korzystać z dalej położonych placówek ze względu na jakość oferowanych usług bądź nie posiadają zasobów pozwalających im na realizację potrzeb w najbliższych położonych obiektach. Konieczne jest uwzględnienie w badaniach procesów społeczno-ekonomicznych wpływających na dostępność przestrzenną usług dla poszczególnych osób. Ważną rolę odgrywają ograniczenia prawne i strukturalne, na przykład w dostępie do edukacji. Niezbędne jest również uwzględnienie występowania placówek prywatnych.

Po drugie, dostępna literatura w dużym stopniu analizuje procesy makro wynikające z nierównomiernego dostępu do usług publicznych. Autorzy nie podejmują analiz codziennych praktyk i funkcjonowania mieszkańców w przestrzeni miejskiej. Ważnym zagadnieniem jest również motywacja mieszkańców do zamieszkiwania w danym obszarze miasta, a także decyzje i działania przez nich podejmowane w celu minimalizacji negatywnych skutków nierównego dostępu do usług publicznych. By uzupełnić powstałą lukę badawczą, należy przeprowadzić pogłębione badanie, które będzie odnosić się do jednostkowego postrzegania sytuacji nierównomiernego dostępu do usług publicznych w przestrzeni miejskiej. Konieczność rozwinięcia badań nad konsekwencjami nierównomiernego dostępu do infrastruktury społecznej podkreślono w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Rada Ministrów, 2011, s. 165). Element przestrzennego rozmieszczenia usług publicznych z perspektywy jakościowej stanowiłby zarówno kontynuację, jak i rozwinięcie przytoczonych w niniejszym artykule badań zgodnie z zapotrzebowaniem zaznaczonym przez Radę Ministrów (2011).

Bibliografia

- Bajerski A., 2011: *Organizacja przestrzenna i funkcjonowanie usług edukacyjnych w aglomeracji poznańskiej*. „Biblioteka aglomeracji poznańskiej”. Nr 14. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Bednarski M., Wilkin J., 2007: *Ekonomia dla prawników i nie tylko*. Warszawa: LexisNexis.
- Chrzanowski M., 2015: *Raport. Badania jakości życia i usług publicznych w Krakowie*. Kraków: Urząd Miasta Krakowa.
- Dolata R., 2008: *Szkola — segregacje — nierówności*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Drozdowska A., Kościńska J., Lewicki M., Momot K., Przepiórkowski M., Tomkowska E., Trepka K., 2018a: *Nowa ziemia obiecana. Raport badawczy na temat procesów urbanizacyjnych na Białolecie*. Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Drozdowska A., Kościńska J., Przepiórkowski M., Trepka C., 2018b: *Infrastrukturalny charakter partycypacji — zróżnicowanie poziomu miejskiej partycypacji na przykładzie warszawskiej Białoleki*. „Studia Socjologiczno-Polityczne. Seria Nowa”, nr 1(8), s. 93—108. DOI 10.26343/0585556X10805.
- Dzieciuchowicz J.Z., red., 2006: *Usługi nierynkowe w przestrzeni miejskiej Łodzi*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Gabay-Egozi L., 2016: *School Choice in a Stratified Geography: Class, Geography, Utherness, and Moral Boundaries*. „Journal of Education Policy”, nr 31 (1), s. 1—27. DOI: 10.1080/02680939.2015.1047410.
- Gehl J., 2010: *Miasta dla ludzi*. Tłum. S. Nogalski. Kraków: Wydawnictwo RAM.
- Gehl J., Gemzoe L., 2004: *Public Spaces Public Life Copenhagen*. Kopenhaga: The Danish Architectural Press and The Royal Danish Academy of Fine Arts School of Architecture Publishers.

- Gutowski B., 2006: *Przestrzeń marzycieli. Miasto jako projekt utopijny*. Warszawa, working paper, http://www.miestoidealne.sztuka.edu.pl/filozofia_miasta_miasto_jako_projekt_utopijny.pdf [dostęp: 04.05.2018].
- Herbst M., 2012: *Edukacja jako czynnik i wynik rozwoju regionalnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Instytut Badań Edukacyjnych, 2011: *Raport o stanie edukacji. Społeczeństwo w drodze do wiedzy*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Jarosz D., 2010: *Mieszkanie się należy... Studium z peerelowskich praktyk społecznych*. Warszawa: Aspra.
- Jeżak J., Wierchowski M.W., 2012: *Wstępne oszacowanie potrzeb urbanizacyjnych związanych z rozwojem budownictwa mieszkaniowego w Polsce do 2030 r.* Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014: *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk.
- Kozek W., red., 2011: *Gra o jutro usług publicznych w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kuźnik F., 2012: *Polityka rozwoju i zarządzanie usługami publicznymi w strukturach samorządowych*. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk.
- Kuźnik F., 2015: *Zarządzanie efektywnością usług publicznych*. W: „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”. Nr 391: *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 32—40.
- Ludność, 2018, <http://www.um.warszawa.pl/o-warszawie/warszawa-w-liczbach/ludnosc> [dostęp: 04.05.2018].
- Meulemeester J.-L., Rochat D., 1995: *A causality analysis of the link between higher education and economic development*. „Economics of Education Review”, nr 14 (4), s. 351—361. DOI: 10.1016/0272-7757(95)00015-C.
- Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, 2016: *Konferencja konsultacyjna — prezentacja Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*.
- Pańkow L., 2016: *Bloki w słońcu. Mała historia Ursynowa Północnego*. Warszawa: Wydawnictwo Czarne.
- Paszkowski Z., 2011: *Miasto idealne w perspektywie europejskiej i jego związku z urbanistyką współczesną*. Kraków: Universitas.
- Powęska H., 1990: *Dostępność przestrzenna usług medycznych a zachowania medyczne ludności*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk.
- Putkiewicz E., Zahorska M., 2001: *Społeczne nierówności edukacyjne — studium sześciu gmin*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Rada Ministrów, 2011: *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów. Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Rekordowa szkoła na Białolece. 18 klas pierwszych: od A do R*, 2015, <http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,rekordowa-szkola-na-bialolece-18-pierwszych-klas-od-a-do-r,177550.html> [dostęp: 26.09.2018].

- Sadura P., 2012: *Szkoła i nierówności społeczne. Diagnoza zjawiska i propozycja progresywnej polityki edukacyjnej w Polsce*. Warszawa: Fundacja Amicus Europae.
- Słysz K., Ożdżyńska R., Górską Z., 2013: *Analiza konsekwencji rozprzestrzeniania się zabudowy miast dla systemów wodociągowo-kanalizacyjnych*. „Problemy Rozwoju Miast”, nr 1, s. 135—141.
- Sołtys J., 2013: *Usługi publiczne jako czynnik miastotwórczy i wyznacznik rangi miasta w sieci osadniczej na przykładzie małych miast Polski Północnej*. Łódź, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-oecconomica.
- Stępień J., 2012: *Spatial organization of health care as a measure of quality of life in cities*. In: M. Szmytkowska, J. Sagan, eds.: *City in the are of neoliberal urbanism*. Gdańsk: University of Gdańsk, s. 179—191.
- Sztandar-Sztanderska K., 2015: *Usługi publicznie dla wszystkich i dla nikogo? Krytyczne studium wymogów administracji pracy*. „Polityka Społeczna”, nr 1/2015, s. 15—21.
- Sztandar-Sztanderska K., 2016: *Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Śleszyński P., 2004: *Warunki życia w Warszawie w świetle dostępności przestrzennej mieszkańców do wybranych usług na początku XXI wieku*. W: I. Jażdżewska, red.: *Zróżnicowanie warunków życia ludności w mieście. XVII Konwersatorium wiedzy o mieście*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 77—86.
- Śmigiel M., 2018: *Na Białolece będzie szpital. Jednodniowy. Budowa pochłonie 40 mln zł*. „Gazeta Wyborcza” z 31 stycznia.
- Urząd Miasta Poznań, 2014: *Raport. Monitorowanie jakości usług publicznych jako element zintegrowanego systemu zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*. Poznań: Urząd Miasta Poznań.
- Winiarczyk-Raźniak A., 2008: *Wybrane usługi a jakość życia mieszkańców w regionie miejskim Krakowa*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.
- Yoon E.-S., 2016: *Young People's Cartographies of School Choice: the Urban Imaginary and Moral Panic*. „Children's Geographies”, nr 14 (1), s. 101—114. DOI: 10.1080/14733285.2015.1026875.
- Zahorska M., 2009: *Równi, równiejsi i... najmniej równi, czyli o społecznych barierach w dostępie do edukacji*. „Polityka Społeczna”, nr 9, s. 51—55.
- Zalewski D., 2013: *Koszty i korzyści z demokracji w kontekście prywatyzacji usług publicznych — przypadek SPEC*. „Polityka Społeczna”, nr 9, s. 1—5.
- Ziobrowski Z., 2012: *Urbanistyczne wymiary miast*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.