

Piotr DUBICKI*, Piotr KUŁYK**

PROCES INTEGRACJI MIASTA Z GMINĄ WIEJSKĄ. PRZYKŁAD ZIELONEJ GÓRY

THE PROCESS OF URBAN-RURAL INTEGRATION. USING THE EXAMPLE OF ZIELONA GÓRA

NR DOI: 10.25167/sm2018.032.08 s. 113–124

ABSTRAKT: W artykule przedstawiono przemiany zachodzące w strukturze społeczno-gospodarczej przed połączeniem miasta i gminy Zielona Góra. Na tej podstawie, a także biorąc pod uwagę analizę założeń współczesnych przekształceń miast, wskazano na przesłanki podjętego procesu integracji tych dwóch jednostek administracyjnych. Podjęto także próbę społecznej oceny efektów połączenia po okresie trzech lat. W analizie wzięto pod uwagę opinie mieszkańców oraz zmiany w strukturze rozdysponowania środków finansowych na terenie gminy.

SŁOWA KLUCZOWE: połączenie, integracja, miasto, gmina, Zielona Góra

ABSTRACT: The article presents the changes taking place in the socio-economic structure before the merger of the city and the commune of Zielona Góra. On this basis, as taking into account an analysis of the assumptions of contemporary urban transformations, the indications of the integration process of these two administrative units were presented. An attempt was also made to publicly assess the effects of the merger after 3 years. The analysis took into account the opinions of residents and changes in the structure of allocation of financial resources in the commune.

KEY WORDS: merger, integration, city, commune, Zielona Góra

Wprowadzenie

Spółczeństwo jest dynamiczną strukturą, a samorząd lokalny powinien dostosowywać się do zmieniających uwarunkowań, dlatego też problematyka zmiany granic administracyjnych staje się czymś naturalnym. W Polsce w latach 2006–2017 miały miejsce dwa przypadki przyłączenia podmiejskich sołectw w granice miast (Opole, Rzeszów) oraz jedno zgodne połączenie miasta i gminy wiejskiej (Zielona Góra). Miasto Zielona

* Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Katedra Ekonomii Międzynarodowej, e-mail: p.dubicki@wez.uz.zgora.pl

** Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Katedra Ekonomii Międzynarodowej, e-mail: p.kulyk@wez.uz.zgora.pl

Góra znacznie poszerzyło swoje granice administracyjne w 2015 r., stając się szóstym pod względem powierzchni miastem w Polsce. W zamyśle decydentów przeprowadzona integracja miała poprawić jakość życia mieszkańców nowo powstałej struktury dzięki lepszemu zapewnieniu jej społeczno-ekonomicznej spójności w zakresie funkcji realizowanych przez poszczególne obszary oraz efektywne wykorzystanie potencjału, jaki generuje obszar nowy. Celem rozważań jest opis procesu integracji miasta Zielona Góra z gminą wiejską i konsekwencji, jakie to przyniosło. Omówione zostały założenia i przyczyny podjęcia integracji, dzięki którym była ona możliwa, oraz przedstawiono wstępne oceny jej skutków. Zwrócono uwagę na wady i zalety połączenia miasta i gminy Zielona Góra. Dla oceny społecznych skutków przeprowadzono badania ankietowe na grupie 374 mieszkańców gminy Zielona Góra z podziałem na poszczególne sołectwa, wiek i płeć. Wykorzystano także dane z bazy danych lokalnych GUS oraz wcześniejsze badania ankietowe innych autorów przeprowadzone tuż przed połączeniem miasta i gminy Zielona Góra.

Przemiany współczesnych miast – wybrane aspekty

Typowym zjawiskiem obserwowanym w trakcie rozwoju wielu miast jest proces suburbanizacji, w wyniku którego następuje szybszy rozwój stref zewnętrznych miasta w stosunku do ośrodka centralnego. Podczas suburbanizacji tworzą się powiązania pomiędzy miastem a terenami podmiejskimi. Zmianie ulega sposób zagospodarowania oraz lokalizacji poszczególnych działalności, co powoduje, że proces ten wpływa na szerszy układ przestrzenny. Zatem poprzez suburbanizację należy rozumieć decentralizację w regionie miejskim polegającą na przemieszczaniu się podmiotów gospodarczych oraz ludności z ośrodka centralnego do strefy podmiejskiej (Harasimowicz 2018). W wyniku takich przemian następują istotne przesunięcia w zakresie realizowanych funkcji oraz przestrzennego różnicowania w zakresie gęstości zaludnienia. Proces taki, jeżeli przebiega w sposób nieskoordynowany (a występujące granice administracyjne i sposób rozdziału kompetencji oraz mechanizmów finansowania jednostek administracyjnego podziału sprzyjają takiemu zjawisku), może stanowić istotną barierę w rozwoju danego miasta (przejawiającą się np. w trudności pozyskania i przygotowania terenów inwestycyjnych). Nie jest to zjawisko nietypowe, lecz, jak wskazują chociażby L.H. Klaassen i G. Scimemi (1981), należy je potraktować jako kolejny etap na ścieżce rozwoju miast. Proces ten jest determinowany liczną grupą czynników natury ekonomicznej, społecznej czy środowiskowej (Lisowski, Grochowski 2009). Powoduje to jednak szereg negatywnych konsekwencji, wśród których możemy wymienić:

- trwałą utratę wartości przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych i rekreacyjnych;
- rozproszenie budownictwa mieszkaniowego (wielo- i jednorodzinne – bez wyraźnego podziału między nimi) lub usługowego;
- wyższe wydatki publiczne na infrastrukturę, instytucje publiczne lub transport (np. na skutek nadmiernego rozciągnięcia ciągów komunikacyjnych);

- rosnącą segregację mieszkańców według dochodów;
- wzrost kosztów budowy i podtrzymywania rozwoju miast (Dylewski 2007; Figlio, Fletcher 2010).

Choć proces ten kojarzony jest negatywnie i wskazuje się na jego liczne niekorzystne efekty, to jest on kluczowy dla zrozumienia współczesnych przemian miast. Równocześnie, jak przedstawiają badania, jest jednym z głównych czynników rozwoju wielu ośrodków miejskich, często w pierwotnym okresie ulokowanych w strefie zewnętrznej (Wang, Kundu, Chen 2010; Majer 1999). Prowadzi to oczywiście do polaryzacji struktur w ujęciu przestrzennym i oznacza znaczną restrukturyzację przestrzeni miejskiej wpływającą na rozkład obszarów funkcjonalnych, rynek nieruchomości czy aktywność ekonomiczną w jej poszczególnych obszarach (Kesteloot 2000).

Rozmieszczenie poszczególnych typów przestrzennego zagospodarowania terenu wraz z wykształceniem na nich dominujących funkcji tworzy strukturę funkcjonalno-przestrzenną. Z uwagi na wspomniane procesy suburbanizacji często zauważa się brak pokrycia granic administracyjnych miasta z obszarem funkcjonalnym. Jednym ze sposobów przeciwdziałania niekorzystnym skutkom suburbanizacji są działania mające rozszerzyć zakres przestrzenny ośrodka centralnego poprzez poszerzenie jego granic administracyjnych. Proces integracji struktur administracyjnych, zwłaszcza realizowany na drodze decyzji samych mieszkańców, należy niewątpliwie uznać za element mogący sprzyjać realizacji idei zrównoważonego rozwoju. Poszerzenie granic administracyjnych zwiększa bowiem spójność prowadzonych działań i zapewnia większą integralność obszarów funkcjonalnych, w tym korzystniejszego przestrzennego ukształtowania rozwoju sfer ekonomicznych (np. pozyskanie inwestorów zewnętrznych lub dyslokacja podmiotów gospodarczych funkcjonujących dotychczas w strefie centralnej), społecznych (np. większa dostępność do instytucji ze sfery edukacji czy rozrywki dla mieszkańców strefy zewnętrznej) i środowiskowych (np. zachowanie terenów zielonych przy stworzeniu możliwości do budowy obszarów inwestycyjnych). W mniejszym stopniu taki układ prowadzi do różnicowania dostępności poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Działania mające na celu przywrócenia oraz utrwalenia ładu przestrzennego poprzez regulacje prawne i administracyjne wiążą się z potrzebą wprowadzenia nowych jednostek samorządu terytorialnego jako istotnych instytucji wspomagających właściwe, z punktu potrzeb społecznych i kosztów ponoszonych przez mieszkańców miast, kształtowanie obszarów funkcjonalnych prowadzące do lepszego zintegrowania przestrzeni miejskiej.

Kolejnym z istotnych procesów, jaki dotyka wiele ośrodków miejskich także w Polsce, jest dezurbanizacja oznaczająca spadek liczby mieszkańców zarówno w centrum, jak i w strefie zewnętrznej. Na takie zjawisko jako trwały element przemian demograficznych miast w Polsce zwraca uwagę m.in. raport GUS przedstawiający prognozy dla miast, wskazujący niebezpieczeństwo szybkiego ich wyludnienia się nawet przy uwzględnieniu ich stref zewnętrznych. Dezurbanizacja nie jest nowym zjawiskiem. Zostało to udokumentowane w obszernej literaturze analizującej problemy społeczne i gospodarcze, które doprowadziły do odpływu ludności, czasem nawet porzucania

bloków mieszkalnych i całych dzielnic. Analiza tego problemu powinna uwzględnić, że zjawisko to jest obecnie globalne i wielowymiarowe, ale także mało zrozumiałe we wszystkich jego przejawach. W związku z tym, że ludność świata staje się coraz bardziej miejska, poglądy na temat dezurbanizacji wymagają jej właściwej redefinicji.

Jednym z kluczowych procesów oddziałujących na przemiany zachodzące w miastach jest także globalizacja. W kształtowaniu rozwoju miast mamy przy tym do czynienia ze ścieraniem się dwóch procesów – globalizacji i regionalizacji – czyli z koniecznością uwzględnienia specyfiki danej społeczności i podjęcia przez instytucje zarządzające miastami działań w celu uniknięcia negatywnym skutkom globalizacji. Globalizacja to proces złożony, o bardzo zróżnicowanym zasięgu i zakresie oddziaływania. Już sama trudność jej właściwego zdefiniowania, często polegającego na przyjmowaniu bardzo holistycznych opisów, sprawia, iż niełatwo jest wyraźnie określić skutki jej oddziaływania (Kułyk 2013). Globalizacja przede wszystkim składa się z procesów, przez które świat staje się w coraz większym stopniu jednym organizmem (Kaczmarek 2014). Niewątpliwie proces ten prowadzi do zwiększenia oddziaływania mechanizmów rynkowych, konkurencji, zwiększenia zakresu zależności i tworzenia nowej sieci współpracy między jednostkami, w tym także ośrodkami miejskimi. W zakresie funkcjonowania miast należy zwrócić uwagę na wykorzystanie w kształtowaniu przestrzeni miejskiej nowoczesnych technik w zakresie przepływu informacji, transportu, usług społecznych. W konsekwencji globalizacja w tym rozumieniu przyczynia się do wzrostu efektywności ekonomicznej oraz intensywnego rozwoju poszczególnych obszarów (Lubbe 2010). W tym kontekście możemy wyróżnić sześć procesów wpływających na rozwój przestrzeni miejskiej:

- przyspieszenie i polaryzacja urbanizacji;
- przejście od krajowych sporów między społeczeństwem obywatelskim a państwem do społeczeństwa obywatelskiego;
- zwiększanie wielokulturowości regionów metropolitalnych i zbliżający się kryzys obywatelstwa;
- rosnąca nierówność i fragmentacja społeczna;
- poszukiwanie nowych form rządzenia (Douglass 2003).

Analizy współczesnych procesów rozwojowych i ich uwarunkowań zewnętrznych wyraźnie wskazują na rosnące znaczenie obszarów zurbanizowanych w kreowaniu rozwoju gospodarczego (OECD... 2011). W tym kontekście często przywołuje się kwestię tworzenia obszarów metropolitalnych. Poszerzanie i pogłębianie systemowych współzależności w przestrzeni miejskiej w wyniku procesu globalizacji powoduje równocześnie powstanie jakościowo nowych powiązań na niejednorodnym poziomie oraz integrację gospodarki światowej (Pietrzyk 2009, s. 22). W efekcie współczesne miasta poddane globalizacji nie tylko są odpowiedzialne za rozwój wyodrębnionej administracyjnie przestrzeni, ale poprzez ich bezpośrednie połączenie z obszarem funkcjonalnym kształtują większą płaszczyznę wzajemnie zależnych części, która musi być zarządzana dla poprawy efektywności ekonomicznej i społecznej.

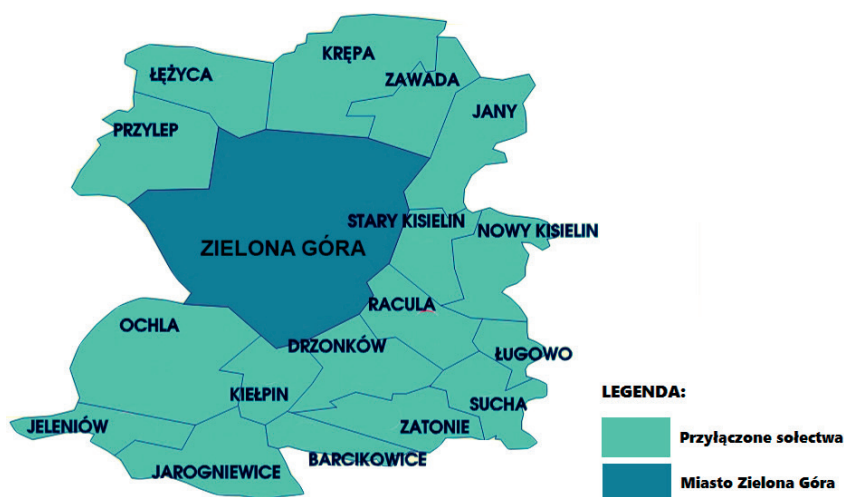
Zarysowane skrótowo procesy wpływające na rozwój współczesnych miast znajdują swoje odzwierciedlenie w działaniach mających na celu ukształtowanie nowej przestrzeni, w jakiej funkcjonują miasta, także poprzez zmiany o charakterze administracyjnym. Zostanie to omówione w kolejnych częściach artykułu.

Proces połączenia miast i gminy Zielona Góra oraz jego uwarunkowania

W dniu 1 stycznia 2015 r. nastąpiło połączenie miasta Zielona Góra z gminą Zielona Góra. Mieszkańcy podczas referendum opowiedzieli się za scaleniem obu jednostek samorządu terytorialnego, w wyniku czego powstało Miasto Zielona Góra na prawach powiatu, które obejmuje swoim zasięgiem granice administracyjne gminy oraz miasta (ryc. 1). Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 29 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 1023) podjęła decyzję o połączeniu dwóch samorządów. Paragraf 1 tego rozporządzenia stanowi, że: „z dniem 1 stycznia 2015 r. w województwie lubuskim łączy się miasto na prawach powiatu z gminą Zielona Góra w powiecie zielonogórskim”.

Zielona Góra przed połączeniem z gminą liczyła 111 tys. mieszkańców, w roku 2015 liczba ta wyniosła ponad 130 tys., natomiast powierzchnia miasta wzrosła z 58 km² do 278 km². Zielona Góra w ten sposób stała się większa od Gdańska i Poznania oraz została szóstą aglomeracją w kraju pod względem powierzchni (Stawierz 2017).

Nowo powstała jednostka samorządu zmieniła się pod względem demograficznym, jak i terytorialnym. Po połączeniu miasta z gminą bariery rozwojowe zostały uwolnione, ponieważ brakowało terenów inwestycyjnych oraz mieszkaniowych. W granice miasta został włączony kompleks naukowo-technologiczno-przemysłowy



Ryc. 1. Podział administracyjny miasta Zielona Góra po połączeniu z gminą

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://podatki-slusarczyk.pl/>.

w Nowym Kisielinie. Można stwierdzić, że połączenie przeciwdziała stagnacji oraz sprzyja wzmocnieniu i rozwijaniu Zielonej Góry (Osękowski 2017). Za połączeniem miasta z gminą przemawiało wiele czynników, a zasadniczym argumentem okazał się konsensus mieszkańców obu jednostek samorządu terytorialnego oznaczający zgodę na utworzenie jednej wspólnej jednostki, co odzwierciedlały wyniki miejskich konsultacji społecznych oraz gminne referendum.

W Zielonej Górze nie zostało przeprowadzone referendum, ponieważ obawiano się, że w mieście może nie zostać osiągnięta wymagana liczba mieszkańców oddających swój głos, co mogłoby doprowadzić do utrudnienia połączenia z gminą. Rada Miasta podjęła decyzję o przeprowadzeniu konsultacji społecznych, do których uprawnione były 92 462 osoby, a spośród nich aktywny udział wzięło 32 441 (35,09%). Za połączeniem miasta z gminą wypowiedziało się aż 89,12% głosujących (UMZG BAiR). Gminne referendum w sprawie połączenia Miasta Zielona Góra odbyło się 18 maja 2014 r., uprawnionych do głosowania było 15 107 mieszkańców, z czego udział wzięło 8 336, tj. 55,18%. Za połączeniem obu samorządów opowiedziało się 52,73% biorących udział w referendum (UMZG BAiR). Pozytywny wynik konsultacji społecznych oraz rozstrzygnięcie referendum dały podstawy do tego, aby połączyć samorzady w zgodzie z ustawowym wymogiem.

W mieście powstał Fundusz Integracyjny, który jest ofertą dla mieszkańców przyłączonej gminy, a jego wielkość jest uzależniona od liczby osób w danym sołectwie (tabela 1). Ponadto mieszkańcy mogli sami decydować, podczas zebrań wiejskich, o sposobie wydawania pieniędzy. Fundusz ten funkcjonował już od 2013 r. i jak na ówczesne uwarunkowania finansowe gminy nie był mały. Poszczególne przyłączone sołectwa otrzymały środki finansowe, jakie wpłynęły do budżetu Miasta Zielona Góra za zgodne połączenie miasta z gminą z Ministerstwa Finansów, które już w 2012 r. zadeklarowało, że będzie to kwota rzędu ok. 100 mln zł. Zgodne połączenie gmin jest gratyfikowane przez ministra finansów, zapewnia to ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 198), w której napisano: „Dla gminy powstałej w wyniku połączenia dwóch lub więcej gmin, w drodze zgodnych uchwał, wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, określony w art. 4 ust. 2, w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następnego po roku, w którym podjęto decyzję o połączeniu, jest zwiększony o pięć punktów procentowych”. Pieniądze te zgodnie z zapowiedzią prezydenta miasta zostały przeznaczone na inwestycje w gminie i zostały podzielone między sołectwami proporcjonalnie do liczby mieszkańców poszczególnych wsi, i miały zostać rozdysponowane zgodnie z wolą mieszkańców. W tabeli 1 przedstawiono kwoty, jakie otrzymały poszczególne sołectwa do dyspozycji w ramach Funduszu Inwestycyjnego oraz bonusu ministerialnego na inwestycje w wyniku procesu integracji. Przyjęty podział środków był w znacznym stopniu adekwatny do gęstości populacji w poszczególnych sołectwach i choć wykazywał różnicowanie, to wielkość tego różnicowania była zdecydowanie niższa niż w przypadku różnic w wielkości przestrzennej sołectw, liczby ich mieszkańców czy też samego podziału środków w wartościach bezwzględnych (mierzonych współczynnikiem zmienności).

Tabela 1

Dofinansowanie poszczególnych sołectw w Zielonej Górze w latach 2015–2017

Lp.	Sołectwo	Fundusz Integracyjny (zł) (1)	Bonus minimalny (zł) (2)	Razem środki wsparcia (zł) (1 + 2)	Populacja (os.)	Powierzchnia (km ²)	Środki wsparcia na jednego mieszkańca (zł)	Gęstość zaludnienia (os./km ²)	Środki wsparcia na 1 km ² (zł)
1	Barcikowice	31 900	1 067 100	1 099 000	211	518,87	5 208,53	0,41	2 118,06
2	Drzanków	251 500	8 414 000	8 665 500	1 656	1 571,43	5 232,79	1,05	5 514,40
3	Jany i Stożne	67 800	2 268 300	2 336 100	431	1 711,63	5 420,19	0,25	1 364,84
4	Jarogniewice	52 400	1 754 300	1 806 700	263	1 528,39	6 869,58	0,17	1 182,09
5	Jeleniów	29 600	998 900	1 028 500	152	632,45	6 766,45	0,24	1 626,22
6	Kiełpin	23 700	793 400	817 100	145	944,50	5 635,17	0,15	865,11
7	Krępa	115 100	3 849 400	3 964 500	599	2 106,90	6 618,53	0,28	1 881,67
8	Lężyca	297 400	9 950 400	10 247 800	1 967	1 608,63	5 209,86	1,22	6 370,51
9	Ługowo	17 500	586 600	604 100	132	620,73	4 576,52	0,21	973,21
10	Nowy Kisielin	198 600	6 642 900	6 841 500	1 090	1 255,43	6 276,61	0,87	5 449,53
11	Ochla	311 000	10 403 000	10 714 000	1 773	2 454,60	6 042,87	0,72	4 364,87
12	Przylep	490 000	16 392 300	16 882 300	2 611	1 487,21	6 465,84	1,76	11 351,66
13	Racula	377 800	12 637 800	13 015 600	2 147	717,36	6 062,23	2,99	18 143,75
14	Stary Kisielin	283 100	9 470 000	9 753 100	1 491	664,69	6 541,31	2,24	14 673,16
15	Sucha	48 900	1 637 000	1 685 900	401	1 768,50	4 204,24	0,23	953,29
16	Zatonie i Mierzęcין	111 700	3 737 700	3 849 400	614	1 016,57	6 269,38	0,60	3 786,66
17	Zawada	280 900	9 397 300	9 678 200	1 409	1 380,06	6 868,84	1,02	7 012,88
Odchylenie standardowe		141 932,93	4 747 314,48	4 889 247,41	791,55	547,93	787,00	0,79	4 978,94
Średnia		175 817,65	5 882 376,47	6 058 194,12	1 005,41	1 293,41	5 898,17	0,85	5 145,05
Współczynnik zmienności		0,81	0,81	0,81	0,79	0,42	0,13	0,93	0,97

Źródło: opracowanie własne na podstawie: UMZG BAIR; GUS 2017.

Po połączeniu miasta z gminą i konsultacjach dotyczących rozdysponowania środków finansowych okazało się, że mieszkańcy przyznane im środki finansowe najchętniej przeznaczyliby na inwestycje drogowe związane z budową, modernizacją i oświetleniem dróg.

Struktura społeczna dawnej gminy Zielona Góra wykazywała znaczne dysproporcje demograficzno-przestrzenne (tabela 2). Szczególnie wysokie różnice występowały w zakresie liczby mieszkańców oraz gęstości zaludnienia (tabela 1). Natomiast, co warto zauważyć, podział środków w dużej mierze uwzględniał dysproporcje w liczebności poszczególnych sołectw, gdyż stopień zmienności przeliczenia środków na jednego mieszkańca był relatywnie niski (tabela 1). Powiązanie takie nie występowało w odniesieniu do wielkości powierzchni sołectw gminy Zielona Góra.

Jednocześnie można stwierdzić, że wystąpił proces suburbanizacji, choć nie przebiegł w jednoznaczny sposób. Bardzo szybko wzrastała liczba mieszkańców strefy zewnętrznej i okresowo zmniejszała się liczba mieszkańców centrum (w latach 2003–2009 i 2011–2013). Warto zauważyć, iż w ostatecznym rozrachunku liczba ta bardzo nieznacznie wzrosła (o 0,47%). Natomiast łączna liczba mieszkańców całego rozważanego obszaru (miasta i gminy) w latach 2002–2014 systematycznie się zwiększała, łącznie o 3,73%, w warunkach obserwowanej w tym czasie depopulacji na poziomie całego kraju. Proces ten został utrzymany w kolejnych latach po połączeniu, a liczba mieszkańców zwiększyła się do 139 330 w 2016 r. Wzrostowi liczby mieszkańców w strefie zewnętrznej towarzyszył szybszy niż w centrum przyrost liczby podmiotów gospodarczych (o 6,89 pkt proc.), lecz kierunek przemian w tym zakresie był jednakowy w obu tych obszarach (tabela 2). W konsekwencji tych przekształceń, w tym także przesunięcia części obszarów funkcjonalnych związanych z działalnością gospodarczą do sfery zewnętrznej, nastąpiło wyraźnie zmniejszenie dysproporcji w wielkości stopy bezrobocia pomiędzy centrum a strefą zewnętrzną z 2,3 pkt proc. w 2002 r. do zaledwie 0,2 pkt proc. w 2014 r. Na tej podstawie można wnioskować o poprawie spójności rozważanych obszarów w zakresie rynku pracy, który w odniesieniu do stopy bezrobocia nie wykazywał większych różnic. Wynikało to także z ogólnego trendu spadku stopy bezrobocia, którego wartość na koniec 2016 r. dla całej Zielonej Góry osiągnęła wartość 3,5% (GUS 2018).

Proces suburbanizacji niewątpliwie widoczny był przed połączeniem Zielonej Góry z ościennymi sołectwami, przy czym przyjmował on dychotomiczny charakter odznaczający się znacznymi dysproporcjami w gęstości zaludnienia pomiędzy centrum oraz obszarami peryferyjnymi (strefą zewnętrzną – tabela 2). Taka asymetria ma istotną dysfunkcję przejawiającą się m.in. w niskiej mobilności mieszkańców ze strefy zewnętrznej (Faron 2014) i rosnących kosztach infrastruktury komunalnej. Ponadto peryferyjna względem jądra Unii Europejskiej, a także dużych centrów miejskich w Polsce lokalizacja ośrodka funkcjonalnego Zielonej Góry w skali kraju wymaga realizacji rozwiązań na rzecz spójności w układzie synergicznych powiązań z potencjalnymi ośrodkami wzrostu kształtujących się krajowych obszarów metropolitalnych w układzie. Natomiast sama spójność terytorialna jest jednym z istotnych wymiarów polityki regionalnej UE i Polski. Dodać należy, że w tym przypadku suburbanizacja miała charakter względny,

Tabela 2

Wybrane dane z lat 2002–2014 dotyczące miasta i gminy Zielona Góra przed ich połączeniem

Lp.	Wyszczególnienie	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	Dynamika
		Gmina Zielona Góra													
1	Gęstość zaludnienia (liczba ludności na 1 km ²)	69	70	72	73	74	76	77	79	84	85	87	89	89	129,48
2	Liczba ludności	15 164	15 466	15 834	16 128	16 369	16 610	16 915	17 334	18 434	18 798	19 200	19 556	19 592	129,20
3	Podmioty gospodarcze ogółem na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym	1 585,8	1 552,2	1 509,8	1 532,6	1 562,8	1 590,0	1 555,0	1 619,3	1 693,0	1 709,1	1 820,4	1 889,9	1 894,1	119,44
4	Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym	14,1	13,4	11,2	10,7	9,2	6,3	4,1	6,8	6,7	6,8	6,8	5,9	6,0	42,63
Miasto Zielona Góra															
5	Gęstość zaludnienia (liczba ludności na 1 km ²)	2 030	2 036	2 032	2 027	2 025	2 014	2 015	2 014	2 039	2 043	2 040	2 030	2 038	100,44
6	Liczba ludności	118 362	118 730	118 516	118 221	118 115	117 523	117 557	117 503	118 950	119 197	119 023	118 405	118 920	100,47
7	Podmioty gospodarcze ogółem na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym	1 922,2	1 905,6	1 885,3	1 908,4	1 940,0	1 970,7	1 995,7	1 991,1	2 046,3	2 057,7	2 246,8	2 374,9	2 428,3	126,33
8	Udział zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym	11,8	10,9	9,1	8,4	7,1	5,1	3,5	5,6	5,8	6,3	6,3	6,1	5,8	48,75
9	Liczba ludności miasta i gminy	133 526	134 196	134 350	134 349	134 484	134 133	134 472	134 837	137 384	137 995	138 223	137 961	138 512	103,73

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS 2017.

gdyż nie nastąpił trwały spadek mieszkańców centrum, a jedynie szybszy wzrost liczby ludności oraz podmiotów gospodarczych w strefie zewnętrznej. Proces połączenia miasta i gminy Zielona Góra nie wiązał się z wystąpieniem zjawiska dezurbanizacji. Natomiast pośrednio widoczne są pozytywne zmiany w zakresie stref funkcjonalnych w całym rozważanym obszarze.

Badania społeczne przeprowadzone przed połączeniem miasta i gminy Zielona Góra wyraźnie wykazały, iż proces ten wzbudził określone oczekiwania po stronie mieszkańców zarówno miasta, jak i gminy¹. Wśród najważniejszych spodziewanych korzystnych efektów można wymienić:

- zwiększenie inwestycji infrastrukturalnych,
- wzrost terenów przeznaczonych pod inwestycje,
- poprawę szeroko rozumianej atrakcyjności miejscowości wchodzących w skład powiększonej Zielonej Góry (Lisowski, Szaban 2013).

Można to po części wiązać z przeprowadzoną kampanią informacyjno-reklamową, w której niejako zawarto ofertę realizacji jednoznacznie wyszczególnionych inwestycji infrastrukturalnych, jakie zostaną zrealizowane w poszczególnych sołectwach z użyciem wcześniej wydzielonych środków finansowych (tabela 1). W kampanii tej wskazywano także na poszerzenie stref inwestycyjnych (co również wiąże się z realizacją inwestycji infrastrukturalnych dotyczących nie tylko wydzielenia takich obszarów, ale też uzbrojenia tych terenów) i zwiększenie zdolności do pozyskania inwestorów zewnętrznych. Ostatecznym, sumarycznym efektem tych działań będzie szeroko rozumiana poprawa atrakcyjności terenów powiększonej Zielonej Góry. Natomiast jako główne zagrożenia dla społeczności poszczególnych dzielnic wskazywano:

- podniesienie podatków,
- wzrost kosztów utrzymania dla mieszkańców (Lisowski, Szaban 2013).

Mimo wyraźnej przewagi korzyści nad kosztami takiej decyzji, co znalazło wyraz w wynikach ostatecznego głosowania pozwalającego dokonać połączenia, zdecydowana większość mieszkańców gminy Zielona Góra wskazywała, iż głównymi beneficjentami tego procesu są przede wszystkim władze miejskie (61,2%). Równocześnie jednak akcentowano, że korzyści będą miały szeroki zakres obejmujący zarówno miasto, jak i gminę Zielona Góra, i pozwolą przede wszystkim: zwiększyć możliwości rozwojowe tak ukształtowanego miasta (31,7%), stworzyć silniejszą jednostkę administracyjną zdolną do konkurencji z innymi dużymi miastami Polski (33%) oraz poprawić życie mieszkańców miasta i gminy (14,4%).

Wstępne wyniki badań przeprowadzonych trzy lata po integracji gminy i miasta Zielona Góra pozwoliły wskazać, iż kluczowe korzyści wynikają z: inwestycji infrastrukturalnych zrealizowanych na terenie dawnej gminy, przynależności do większej aglomeracji oraz możliwości korzystania z udogodnień dla mieszkańców Zielonej Góry

¹ Badania przeprowadzono wśród dorosłych mieszkańców miasta i gminy Zielona Góra na grupie 983 osób (grupa reprezentatywna) przy uwzględnieniu takich cech populacji jak: płeć, wiek, wykształcenie i miejsce zamieszkania.

i obniżenia cen biletów. Wśród inwestycji infrastrukturalnych kluczowe znaczenie dla mieszkańców miała infrastruktura wodno-kanalizacyjna, będąca zarazem najbardziej zauważalnym elementem.

Jako najistotniejsze niedogodności dotychczasowego procesu integracji wskazywano utrudnienia formalno-administracyjne oraz niebezpieczeństwo utraty wiejskiego charakteru miejsca zamieszkania. Część osób nie odczuwała istotnych zmian w wyniku procesu integracji. Zatem w zakresie zarówno wcześniejszych oczekiwań, jak i skutków połączenia na kluczową pozycję wysuwają się kwestie dotyczące inwestycji infrastrukturalnych i to w dużej mierze przez pryzmat tych elementów jest oceniany proces połączenia miasta i gminy Zielona Góra.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania związane z połączeniem miasta i gminy Zielona Góra pozwoliły wskazać kilka interesujących procesów. Z jednej strony należy zauważyć, iż podjęte działania o charakterze administracyjnym były próbą przeciwdziałania zachodzącym współcześnie procesom przekształceń miast, a w szczególności globalizacji i suburbanizacji. Nowa struktura administracyjna winna zwiększyć możliwość zapewnienia większej spójności, a równocześnie zmniejszyć występujące dysproporcje pomiędzy dostępnością poszczególnych funkcjonalności. W tym kontekście, także w opinii mieszkańców, kluczowe znaczenie odgrywają inwestycje infrastrukturalne, które są realizowane za pieniądze z wydzielonych funduszy inwestycyjnych rozdysponowanych na poszczególne sołectwa.

Podjęte działania znajdują swoje uzasadnienie w procesach, jakie były widoczne przed połączeniem, w szczególności były to: przemiany demograficzne, dysproporcje społeczno-ekonomiczne między mieszkańcami oraz niespójność funkcjonalna miasta i gminy.

Ponadto, przy uwzględnieniu konieczności konkurowania z innymi samorządami, jednym z głównych kryteriów oceny takich procesów będzie skuteczność działań podejmowanych przez samorzady miast. Wygrana rywalizacja o kolejnego inwestora, pozyskanie istotnej instytucji, realizacja ważnych wydarzeń społeczno-kulturalnych, a w konsekwencji zdolność do zatrzymania obecnych i przyciągania nowych mieszkańców będzie przesądzała o skuteczności procesu połączenia. W efekcie samorzady miast przez intensywną konkurencję międzymiastową muszą prowadzić restrukturyzację miejskiej przestrzeni. Niewątpliwie przyjęte rozwiązanie ułatwia planowanie przestrzenne, realizację wielu kluczowych inwestycji infrastrukturalnych (np. obwodnicy południowej) i daje możliwość poprawy efektywności funkcjonowania niezrównoważonej gospodarki miejskiej i struktur społecznych.

Bibliografia

Douglass M., 2003, Civil society for itself and in the public sphere: Comparative research on globalization, cities and civic space in Pacific Asia, Second GRAD Conference, Vancouver, June 14–16.

- Dylewski R., 2007, *Żywiotowa suburbanizacja w świetle raportu Komisji Europejskiej i wnioski dla Polski*, „Człowiek i Środowisko” t. 31, nr 1–2.
- Faron A., 2014, *Wybrane czynniki struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta, których kształtowanie może wpływać na zachowanie transportowe mieszkańców*, „Logistyka” nr 3.
- Figlio D.N., Fletcher D., 2010, *Suburbanization, demographic change and the consequences for school finance*, “NBER Working Paper” No. 16137, June.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny), 2017, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 10 kwietnia 2018).
- GUS (Główny Urząd Statystyczny), 2018, Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 10 kwietnia 2018).
- Harasimowicz A., 2018, *Suburbanizacja a rola obszarów otaczających miasto – ujęcie teoretyczne*, „Studia Miejskie” t. 29.
- Kaczmarek B., 2014, *Ekonomiczne i społeczne następstwa globalizacji*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” vol. 17, nr 1.
- Kesteloot Ch., 2000, *Brussels: Post-fordist polarization in a fordist spatial canvas*, [w:] Marcuse P., van Kempen R. (eds.), *Globalizing cities. A new spatial order?*, Blackwell, Oxford.
- Klaassen L.H., Scimemi G., 1981, *Theoretical issues in wrban dynamics*, [w:] Klaassen L.H., Molle W.T.M., Paelinck J.H.P. (eds.), *Dynamics of urban development*, Netherlands Economic Institute, Gower.
- Kułyk P., 2013, *Finansowe wsparcie rolnictwa w krajach o różnym poziomie rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Lisowski K., Grochowski M., 2009, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Lisowski K., Szaban D., 2013, *Razem czy osobno? Mieszkańcy miasta i gminy Zielona Góra na temat idei połączenia. Raport z badań*, Pracownia Badań Społecznych i Marketingowych, Racula.
- Lubbe A., 2010, *Globalizacja i regionalizacja we współczesnej gospodarce światowej*, [w:] Bąkiewicz A., Żuławska U. (red.), *Rozwój w dobie globalizacji*, PWE, Warszawa.
- Majer A., 1999, *Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa. Studia KPZK PAN t. CVII.
- OECD Urban Policy Reviews: Poland 2011, 2011, OECD Publishing.
- Osekowski C., 2017, *Uwarunkowania rozwoju Zielonej Góry po połączeniu z gminą*, [w:] Burda B., Kania L., Polak A., Szymczak M. (red.), *Zielona Góra. Przeszłość, terażniejszość i przyszłość*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie połączenia gmin, ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany siedziby władz gminy, Dz.U. z 2014 r., poz. 1023.
- Stawierz K., 2017, *17 wsi łączy się z miastem. Zielona Góra urośnie razy cztery*, „Gazeta Wyborcza. Zielona Góra” z 20 maja.
- Pietrzyk I., 2009, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, [w:] Miklaszewski S., Molendowski E. (red.), *Gospodarka światowa w warunkach globalizacji i regionalizacji rynków*, Difin, Warszawa.
- UMZG BAiR (Urząd Miasta Zielona Góra. Biuro Analiz i Rozwoju), Podział środków dla sołectw za zgodne połączenie miasta z gminą. Podział środków dla sołectw z Funduszu Integracyjnego.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2016 r., poz. 198.
- Wang L., Kundu R., Chen X., 2010, *Building for what and whom? New town development as planned suburbanization in China and India*, “Research in Urban Sociology” 10.
- <http://podatki-slusarczyk.pl/> (dostęp 10 kwietnia 2018).