

Streszczenie w języku nietechnicznym

Praca badawcza

Wskaźniki dostępności terytorialnej mieszkańców Polski do wybranych obiektów użyteczności publicznej

Praca zrealizowana w ramach projektu „Statystyka dla polityki spójności. Wsparcie systemu monitorowania polityki spójności w perspektywie finansowej 2014–2020 oraz programowania i monitorowania polityki spójności po 2020 roku”



Warszawa 2018

Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS

Jachranka 81 k/Warszawy, 05-140 Serock
Jachranka@stat.gov.pl
cbies.stat.gov.pl

Jednostka opracowująca raport:

Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS

Kierownik projektu

Agnieszka Ajdyn

Zespół autorski:

Iwona Cieciora, Daniel Godlewski, Piotr Filip, Katarzyna Kosatka, Krzysztof Kowalski, Zofia Kozłowska, Daniel Koźmiński, Teresa Kwiecień, Gabriela Nowakowska, Hanna Murawska, Paweł Murawski, Iwona Sońta, Grzegorz Stępień, Dorota Sułkowska, Dorota Szaltyś, Krzysztof Woźnica, Anna Wysocka, Tomasz Zegar, Łukasz Zieliński

Raport dostępny na stronie

<http://stat.gov.pl>

Przy publikowaniu danych GUS prosimy o podanie źródła

Wprowadzenie

Istotnym powodem realizacji badania była potrzeba spełnienia oczekiwań krajowych, regionalnych i lokalnych odbiorców informacji, zgłaszających od wielu lat zapotrzebowanie na informacje o dostępności mieszkańców do usług publicznych wg jednolitej metodologii, uwzględniające określony poziom szczegółowości oraz zdefiniowane agregacje. Dotychczas służby statystyki publicznej nie realizowały kompleksowego badania dostarczającego miarodajnych danych w tym zakresie, udostępniając cyklicznie wskaźniki de facto a-przestrzenne, nieuwzględniające ani różnicowań wewnątrz danej jednostki administracyjnej, ani sytuacji w sąsiednich jednostkach. Dostęp do wielu źródeł danych administracyjnych oraz doświadczenie w ich przetwarzaniu pozwoliło na podjęcie próby realizacji pracy badawczej.

Celem niniejszej pracy badawczej było opracowanie metody szacunku zasobów ludności w grupach wieku, dla których dedykowane są wybrane usługi publiczne oraz wypracowanie metody pomiaru dostępności przestrzennej i czasowej do obiektów użyteczności publicznej dla tych grup, przy wykorzystaniu wielu administracyjnych i statystycznych źródeł danych. Eksperymentalna praca badawcza przy zastosowaniu innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i metodologicznych umożliwiła identyfikację przestrzennego zróżnicowania poziomu dostępności do różnego typu usług publicznych w Polsce i opracowanie wyników na poziomie gmin, z uwzględnieniem obszarów miejskich i wiejskich.

Problematyka dostępności do usług publicznych w Polsce była przedmiotem badań różnych instytucji i jednostek naukowo-badawczych. Na potrzeby tego badania przyjęto definicję mówiącą, że:

Usługi publiczne to cały szereg usług, które są wykonywane w ramach działania państwa dla dobra wszystkich jego obywateli. Usługą publiczną może być każda usługa, której świadczenie leży w interesie publicznym oraz na świadczenie której państwo może mieć wpływ poprzez instrumenty organizacyjne czy finansowe. Usługi publiczne obejmują dobra publiczne, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Są to dobra, od których oczekuje się określonej jakości, niezależnie od liczby osób z nich korzystających. W zakresie usług publicznych mieszczą się następujące ich kategorie: usługi administracyjne, usługi publiczne o charakterze społecznym, usługi publiczne o charakterze technicznym.

Zakresem prac objęto usługi publiczne świadczone w ramach 6 obszarów działania: edukacji i wychowania, bezpieczeństwa, kultury, ochrony zdrowia, administracji lokalnej i wymiaru sprawiedliwości, analizując dostępność do 15 wybranych rodzajów obiektów użyteczności publicznej.

Zasadniczym efektem pracy badawczej są wyliczone wskaźniki dostępności mieszkańców Polski do wybranych usług publicznych, mierzone dystansem dzielącym miejsca zamieszkania ludności od najbliższych zlokalizowanych wybranych obiektów świadczących te usługi, wyrażone w jednostkach długości i czasu.

Wyliczone wskaźniki dotyczą okresu referencyjnego 31 grudnia 2016 roku, bowiem w większości takimi zasobami informacyjnymi dysponował zespół autorski w momencie rozpoczęcia prac badawczych.

Procedura badawcza

Przeprowadzenie kompleksowego badania, uwzględniającego różne kategorie usług, obejmującego zasięgiem obszar całego kraju, dostarczającego informacji o zróżnicowaniu dostępności w skali poszczególnych gmin z uwzględnieniem grup wieku odbiorców tych usług, było skomplikowane i wykonano je w kilku etapach. W pierwszym z nich, we współpracy z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju, wytypowano następujące obiekty i grupy użytkowników:

Rodzaj obiektu użyteczności publicznej	Wiek potencjalnych świadczeniobiorców
Przedszkola, punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego	3–5 lat (urodzeni w latach 2011–2013)
Przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego	6 lat (urodzeni w 2010 r.)
Szkoły podstawowe	7–12 lat (urodzeni w latach 2004–2009)
Szkoły ponadgimnazjalne	16–18 lat (urodzeni w latach 1998–2000)
Komendy/komisariaty/posterunki Policji	Bez względu na wiek

Rodzaj obiektu użyteczności publicznej	Wiek potencjalnych świadczeniobiorców
Jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej, jednostki ochotniczych straży pożarnych należące do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego	Bez względu na wiek
Biblioteki publiczne lub ich filie	0–16 lat (urodzeni w latach 2000–2016)
Biblioteki publiczne lub ich filie niebędące filiami dla dzieci	17 lat i więcej (urodzeni w 1999 r. lub wcześniej)
Domy kultury	Bez względu na wiek
Przychodnie zdrowia (gabinety) POZ	0–17 lat (urodzeni w latach 1999–2016)
Przychodnie zdrowia (gabinety) POZ niebędące poradnią dziecięcą	18 lat i więcej (urodzeni w 1998 r. lub wcześniej)
Szpitalne oddziały ratunkowe lub szpitalne oddziały ratunkowe dziecięce	0–17 lat (urodzeni w latach 1999–2016)
Szpitalne oddziały ratunkowe	18 lat i więcej (urodzeni w 1998 r. lub wcześniej)
Centra urazowe	Bez względu na wiek
Urzędy administracji gminnej	Bez względu na wiek
Urzędy administracji powiatowej	Bez względu na wiek
Sądy rejonowe	Bez względu na wiek

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnym etapie stworzono dwa operaty – operat obiektów użyteczności publicznej oraz operat osób. Powstały one na podstawie rejestrów administracyjnych pozyskanych przez resort statystyki zgodnie z Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej, ogólnodostępnych danych z portalu Danepubliczne.gov.pl prowadzonego przez Ministerstwo Cyfryzacji oraz (w niektórych przypadkach) na podstawie danych pozyskanych bezpośrednio od gestorów poszczególnych rejestrów. Zarówno miejscom zamieszkania osób (budynkom), jak i wytypowanym obiektom usługowym przypisano współrzędne geograficzne, co umożliwiło obliczenie dystansu z miejsca zamieszkania do danej usługi.

Lokalizacja miejsc zamieszkania osób



Lokalizacja obiektów użyteczności publicznej

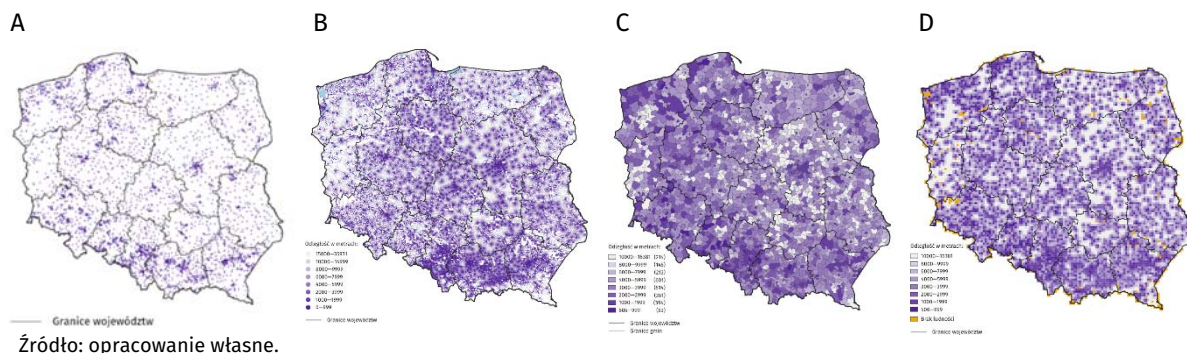


Źródło: opracowanie własne.

Po wielu testach i przyjęciu kilku założeń uproszczających model badania dokonano pomiaru dystansu w buforach wyznaczonych przez ekwidystanty (dla odległości) oraz izochrony (dla czasu). Na podstawie obliczonego dystansu między miejscami zamieszkania ludności a lokalizacjami usług publicznych dla każdej gminy obliczono wskaźnik dostępności przestrzennej i wskaźnik dostępności czasowej do danej usługi. Wskaźniki dostępności (WD) posłużyły do wyznaczenia wskaźników syntetycznych, które umożliwiły wskazanie gmin o niskim poziomie dostępności przestrzennej i czasowej do usług.

Dla każdego rodzaju usługi wyniki przeprowadzonego badania zaprezentowano na mapach i wykresach. Na mapach przedstawiono rozmieszczenie obiektów świadczących usługi publiczne (A), miejsce zamieszkania potencjalnych odbiorców usługi według kryterium odległości (B) i czasu, przeciętną odległość (C) i przeciętny czas dojazdu do usługi według gmin, a także przeciętną odległość do usługi w siatce kwadratów 5 x 5 km (D). Na wykresach przedstawiono rozkład ludności miejskiej i wiejskiej według odległości i czasu dojazdu do usługi.

Przykładowe formy prezentacji danych dla dostępności przestrzennej do domów kultury

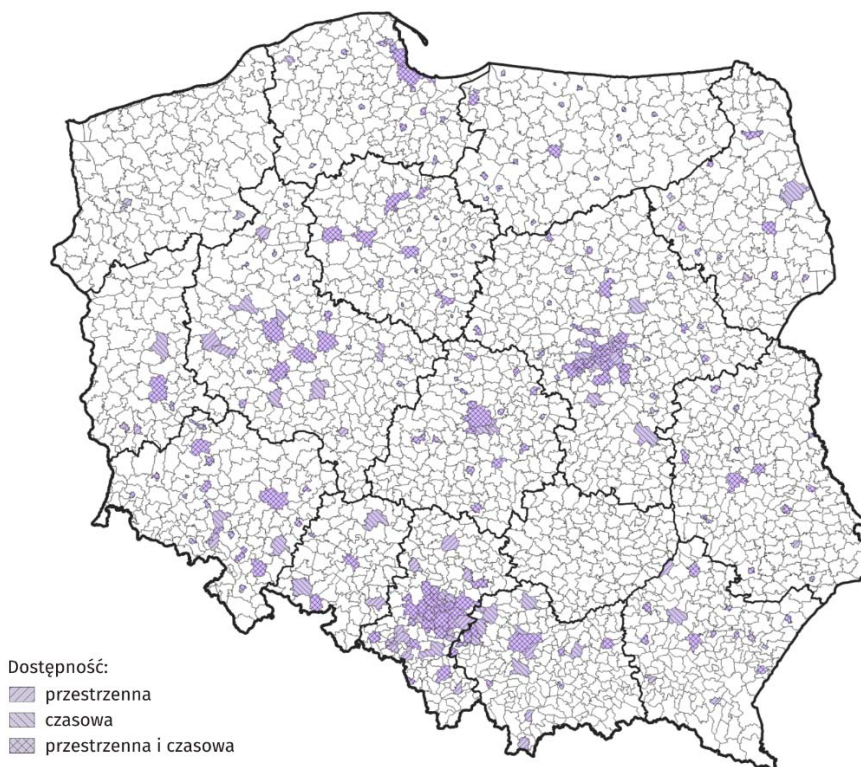


Ostatnim etapem badania było sprawdzenie (na przykładzie 4 wytypowanych jednostek) czy uwzględnienie sieci ciągów pieszych ma wpływ na dostępność przestrzenną i czasową. Stwierdzono, że można je uwzględniać wyłącznie w badaniach obszarów miejskich; dla obszarów wiejskich uwzględnienie ciągów pieszych zaburza wynik badania.

Wyniki badania

Analiza wyników badania wskazuje, że w ujęciu terytorialnym lepszą dostępnością do większości usług publicznych charakteryzują się obszary południowej i centralnej Polski. Rozmieszczenie gmin o najlepszej dostępności potwierdzają niskie wartości zarówno cząstkowych wskaźników dostępności, jak i obu wskaźników syntetycznych.

Gminy o najlepszej dostępności przestrzennej i czasowej do usług publicznych w 2016 r.



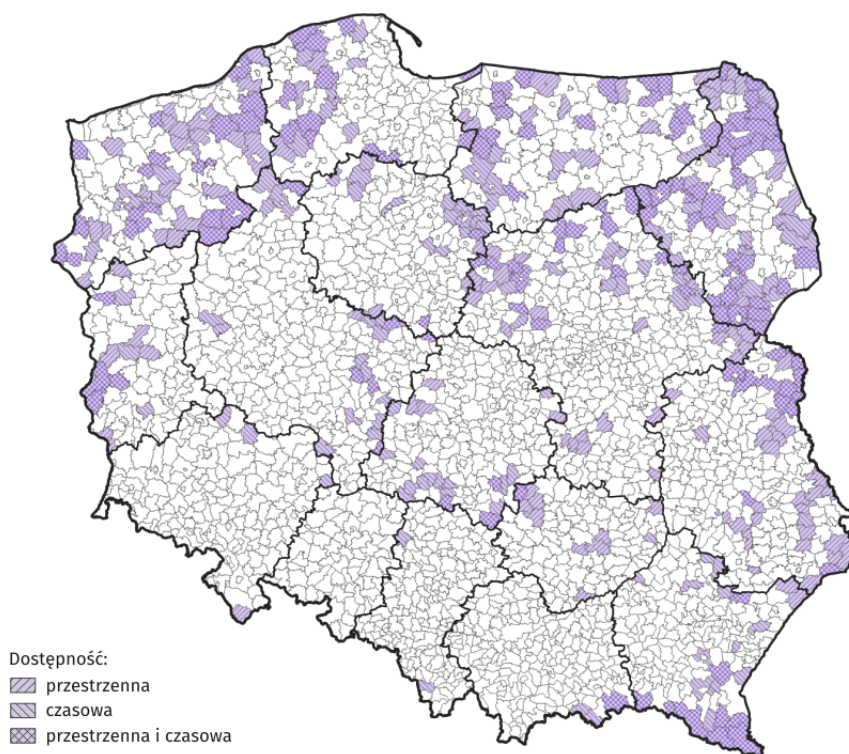
Źródło: opracowanie własne.

Spośród 10% (249) gmin o najlepszej dostępności zdecydowana większość to gminy miejskie – 224 w przypadku dostępności przestrzennej i 195 w przypadku dostępności czasowej. Tylko odpowiednio 4 i 15 gmin ma status gminy wiejskiej. Gminy o najlepszej dostępności przestrzennej i czasowej do usług publicznych na ogół zlokalizowane są w województwie mazowieckim (odpowiednio 50 i 53) oraz śląskim (42 i 32). W tej grupie gmin nie znalazła się żadna z województwa świętokrzyskiego i tylko 1 z województwa zachodniopomorskiego.

W gminach o najlepszej dostępności (10% ogółu) mieszka około 16 mln osób, tj. ponad 40% mieszkańców Polski. Osoby te zamieszkują przede wszystkim województwo śląskie i mazowieckie – odpowiednio 20,0% i 16,5% (dostępność przestrzenna) oraz 16,6% i 17,1% (dostępność czasowa). Należy dodać, że największy odsetek ludności z dobrą dostępnością przestrzenną i czasową jest w województwie śląskim – stosownie 71,3% i 56,1%.

Słabszą dostępnością do większości usług publicznych charakteryzują się obszary północno-zachodniej, północno-wschodniej i wschodniej Polski. Zdecydowana większość gmin o najgorszej dostępności (10% ogółu) ma status gminy wiejskiej – 229 w przypadku dostępności przestrzennej i 211 w przypadku dostępności czasowej. Najwięcej takich gmin jest w województwie podlaskim, mazowieckim, zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim (od 46 do 23) oraz w lubelskim (36 i 14). Jedynie w województwie opolskim nie było gmin ze złą dostępnością przestrzenną i czasową, a w województwie śląskim nie było gmin ze złą dostępnością przestrzenną.

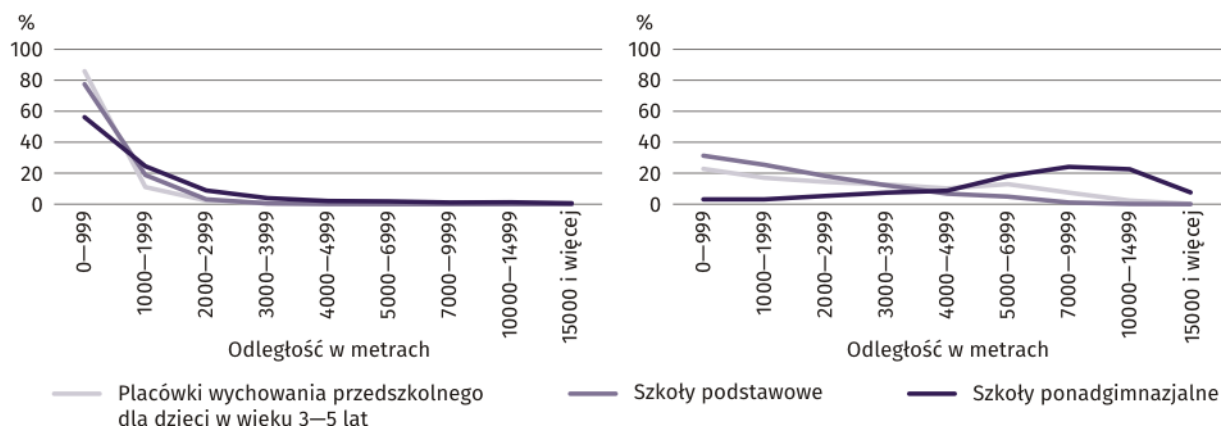
Gminy o najgorszej dostępności przestrzennej i czasowej do usług publicznych w 2016 r.



Źródło: opracowanie własne.

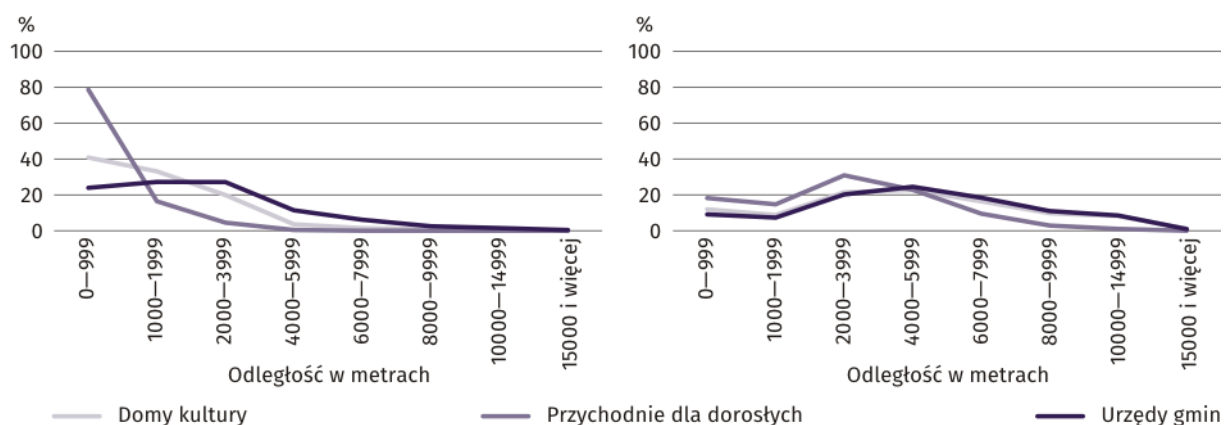
W gminach o najgorszej dostępności przestrzennej mieszka 1,1 mln osób, tj. 3,0% ogółu mieszkańców kraju. Osoby te zamieszkują przede wszystkim województwo zachodniopomorskie i mazowieckie – odpowiednio 17,8% i 16,0%. Należy dodać, że największy odsetek ludności ze złą dostępnością przestrzenną jest w województwie podlaskim oraz zachodniopomorskim – stosownie 14,5% i 11,8%. Mieszkańcy gmin o najgorszej dostępności czasowej (1,3 mln) stanowią 3,3% ludności Polski. Najwięcej takich osób mieszka w podlaskim – 15,6% i stanowią one 16,7% ogółu ludności tego województwa.

Liczba ludności w przedziałach odległości od wybranego obiektu świadczącego usługi edukacyjne dla miast (wykres lewy) i obszarów wiejskich (wykres prawy)



Źródło: opracowanie własne.

Liczba ludności w przedziałach odległości od wybranego obiektu świadczącego usługi publiczne dla miast (wykres lewy) i obszarów wiejskich (wykres prawy)



Źródło: opracowanie własne.

Wyniki badania wskazują, że ludność miejska ma znacznie lepszą dostępność do usług publicznych niż mieszkańcy wsi. Dobra dostępność przestrzenna i czasowa jest konsekwencją ilości obiektów, do których wykonywany jest pomiar, oraz gęstości sieci drogowej, po której mierzony jest dystans.