

PRACE NAUKOWE

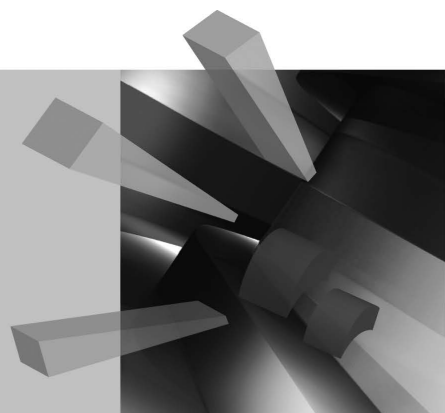
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

264

Orientacja na wyniki – modele, metody i dobre praktyki



Redaktorzy naukowi

Tadeusz Borys

Piotr Rogala



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Witold Biały, Marek Bugdol, Joanna Ejdys, Piotr Grudowski,
Jan Jasiczak, Piotr Jedynek, Krystyna Lisiecka, Alina Matuszak-Flejszman,
Franciszek Mroczo, Bazyl Poskrobko, Piotr Przybyłowski, Tadeusz Sikora,
Elżbieta Skrzypek, Katarzyna Szczepańska, Stanisław Tkaczyk,
Maciej Urbaniak, Tadeusz Wawak, Małgorzata Wiśniewska,
Leszek Woźniak, Zofia Zymonik.

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Marcin Orszulak

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-298-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Anna Balcerek-Wieszala, Liliana Hawrysz, Zaangażowanie organizacyjne – istota, pomiar i wdrożenie	11
Bartosz Bartniczak, Sposoby badania satysfakcji użytkowników Banku Danych Lokalnych	24
Tadeusz Borys, Kluczowe wymiary orientacji na wyniki	33
Renata Brajer-Marczak, Wyniki procesów z perspektywy dojrzałości procesowej organizacji zorientowanych na jakość	44
Eugenia Czernyszewicz, Samoocena jako element oceny skuteczności systemu zarządzania jakością i doskonalenia organizacji ukierunkowanej na wyniki	57
Ewa Czyż-Gwiazda, Systemy pomiaru wyników w organizacjach	71
Anna Dobrowolska, Wpływ projektowania systemu pomiaru procesów na osiąganie celów organizacji w koncepcji TQM	82
Joanna Ejdyś, Foresight znormalizowanych systemów zarządzania	93
Grzegorz Grela, Mariusz Hofman, Agnieszka Piasecka, Podejście procesowe w organizacjach zorientowanych projakościowo	109
Marzena Hajduk-Stelmachowicz, Aspekty środowiskowe a orientacja na wyniki w przedsiębiorstwach wdrażających ekoinnowacje	118
Marzena Hajduk-Stelmachowicz, Wsparcie dla przedsiębiorstw podczas wdrażania systemu zarządzania środowiskowego	130
Piotr Jedynak, Orientacja na wyniki w optyce badaczy znormalizowanych systemów zarządzania	142
Marian Kachniarz, Koncepcja systemu oceny efektywności samorządu lokalnego	150
Ewa Kastrau, Rola identyfikacji aspektów środowiskowych i ich oceny w procesie eliminacji negatywnego wpływu działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych na środowisko naturalne	163
Maja Kiba-Janiak, Wykorzystanie metody SERVQUAL do analizy jakości usług w obszarze transportu zbiorowego	175
Romuald Kolman, Analiza efektów systemu	189
Dariusz Kosiorek, Katarzyna Szczepańska, Aspekty badania satysfakcji pracowników	199
Adam Kosiuk, Pomiar efektów gospodarowania. Zrównoważona Karta Wyników	209
Krzysztof Kud, Doskonalenie kształtowania przestrzeni	220

Marta Kusterka-Jefmańska , Pomiar jakości życia na poziomie lokalnym – wybrane doświadczenia europejskie i doświadczenia polskich samorządów	230
Andrzej Kwintowski , Wybrane narzędzia pomocne przy postępowaniu z wyrobem niezgodnym	240
Krystyna Lisiecka , Modele pomiaru wyników w organizacjach.....	252
Jerzy Łańcucki , Jakość a satysfakcja klienta w usługach.....	271
Jacek Luczak, Marcelina Górzna , Ocena skuteczności metodyki zarządzania projektami PRINCE2 w administracji publicznej.....	282
Alina Matuszak-Flejszman , Determinanty skuteczności znormalizowanych systemów zarządzania	300
Mieczysław Morawski , Procesy dzielenia się wiedzą z udziałem pracowników kluczowych w wybranych przedsiębiorstwach turystycznych	316
Franciszek Mroczko , Skuteczne <i>public relations</i> w zarządzaniu kryzysowym	329
Krzysztof Nowosielski , Koszty jakości controllingu.....	344
Stanisław Nowosielski , Dojrzałość procesowa a wyniki ekonomiczne organizacji.....	354
Piotr Rogala , Zasada orientacji na wyniki a system zarządzania jakością	370
Magdalena Rojek-Nowosielska , Zasady społecznej odpowiedzialności Przedsiębiorstw wobec pracowników w kontekście zasad Modelu Doskonałości EFQM	381
Agata Rudnicka , Mierzenie wpływu społecznego przedsiębiorstw	394
Elżbieta Skrzypek , Wyznaczniki dojrzałości jakościowej organizacji w świetle wyników badań.....	401
Elżbieta Aleksandra Studzińska , Metody pomiaru efektywności banków ..	413
Katarzyna Szczepańska , Podstawy satysfakcji klienta w zarządzaniu jakością i jej implikacje	432
Tadeusz Wawak , Zarys modelu doskonalenia zarządzania w szkołach wyższych	451
Radosław Wolniak , Kryterium przywództwa w procesie oceny poziomu dojrzałości systemu zarządzania jakością	475
Leszek Woźniak, Sylwia Dziedzic , Ekoinnowacyjność i ekoinnowacje jako kryterium drogi ku ekologicznej i społecznej doskonałości.	488
Krzysztof Zymonik , Gwarancja producencka w kontekście odpowiedzialności za produkt.....	496

Summaries

Anna Balcerek-Wieszala, Liliana Hawrysz , Organizational engagement – essence, measurement and implementation.....	23
---	----

Bartosz Bartniczak , Methods of research of Local Data Bank users' satisfaction	32
Tadeusz Borys , Key dimensions of orientation to results	43
Renata Brajer-Marczak , The results of processes from the perspective of the process maturity of quality oriented organizations	56
Eugenia Czernyszewicz , Self-assessment as an element of assessing the effectiveness of the quality management system and improving results oriented organization	70
Ewa Czyż-Gwiazda , Performance measurement systems in organisations ...	81
Anna Dobrowolska , Influence of the design of the measurement system of processes on achieving goals in the TQM organizations	92
Joanna Ejdys , Application of foresight studies in the field of quality, environmental and safety management systems	108
Grzegorz Grela, Mariusz Hofman, Agnieszka Piasecka , Process approach in process oriented organizations	117
Marzena Hajduk-Stelmachowicz , Environmental aspects and orientation to results in enterprises implementing eco-innovations	129
Marzena Hajduk-Stelmachowicz , Support for enterprises during the process of implementation of the Environmental Management System	141
Piotr Jedynak , Orientation to results from the perspective of standardised management systems researchers	149
Marian Kachniarz , Concept of a local government efficiency assessment system	162
Ewa Kastrau , Role of identification of environmental aspects and their assessment within the process of elimination of the negative impact that collecting of municipal waste has on natural environment	174
Maja Kiba-Janiak , Application of the SERVQUAL method for an analysis of service quality in the field of collective transport	188
Romuald Kolman , System effects analysis	198
Dariusz Kosiorek, Katarzyna Szczepańska , Aspects of research on employees' job satisfaction	207
Adam Kosiuk , Tools for measuring the effectiveness of economy. Balanced scorecard	219
Krzysztof Kud , Principles of excellence in the space management in municipalities	229
Marta Kusterka-Jefmańska , Life quality measurement at the local level – selected european experience and the experience of polish local government	239
Andrzej Kwintowski , Selected tools helpful in proceeding with a non-conforming product	251
Krystyna Lisecka , Measurement result models in organizations	270
Jerzy Łańcucki , Quality and customer satisfaction in services	281

Jacek Łuczak, Marcelina Górzna , Evaluation of the effectiveness of the project management methodology PRINCE2 in the public administration	299
Alina Matuszak-Flejszman , Determinants of the effectiveness of standardised management systems.....	315
Mieczysław Morawski , Processes of sharing knowledge with key members in selected tourist enterprises	327
Franciszek Mroczko , Effective public relations in crisis management	343
Krzysztof Nowosielski , Quality costs of controlling	353
Stanisław Nowosielski , Process maturity and organisation business results..	369
Piotr Rogala , Results orientation versus the quality management system ISO 9001	380
Magdalena Rojek-Nowosielska , Corporate Social Responsibility principles toward employees in the context of EFQM Excellence Model's principles.....	393
Agata Rudnicka , Corporate social impact measurement	400
Elżbieta Skrzypek , Quality maturity in the light of research findings	412
Elżbieta Aleksandra Studzińska , Methods for measuring the effectiveness of banks.....	431
Katarzyna Szczepańska , Fundamentals of customer satisfaction in quality management and its implications	450
Tadeusz Wawak , Outline of the management improvement model in higher education institutions.....	474
Radosław Wolniak , Criterion for leadership in the process of evaluation of the maturity of a quality management system.....	487
Leszek Woźniak, Sylwia Dzedzic , Ecological innovative character and ecological innovations as a means of ecological and social excellence	495
Krzysztof Zymonik , Producer's guarantee in the context of product liability	510

Krzysztof Kud

Politechnika Rzeszowska
e-mail: kkud@prz.edu.pl

DOSKONALENIE KSZTAŁTOWANIA PRZESTRZENI

Streszczenie: W aspekcie rozwoju zrównoważonego jakości życia, poza czynnikami ekonomicznymi i społecznymi, odnosi się także do aspektów środowiska naturalnego. System zarządzania jakością stosowany w organizacjach strukturyzuje postępowanie w osiąganiu postawionych celów w odniesieniu do zadowolenia klienta. Może on być również stosowany w zarządzaniu środowiskiem na poziomie gmin, zwłaszcza jeśli chodzi o kształtowanie przestrzeni na terenach zalewowych. Powódź, jeśli dotyczy terenów zamieszkałych lub zabudowanych technicznie, dokonuje zniszczeń, znacząco obniżając jakość życia lokalnych społeczności – w pracy odniesiono się do brytyjskich i amerykańskich dokumentów strategicznych dotyczących podobnych problemów na terenach łęgowych. Pozostawienie wolnej przestrzeni rzekom wydaje się podstawowym postulatem w kształtowaniu przestrzeni, nastawionym na ograniczanie strat powodziowych oraz podnoszenia jakości życia lokalnej społeczności.

Słowa kluczowe: jakość, kształtowanie przestrzeni, samorząd terytorialny, powódź, tereny łęgowe.

1. Wstęp

Narzędzia wykorzystywane w zarządzaniu organizacjami znajdują również zastosowanie w zarządzaniu terytorialnym. System zarządzania jakością według normy PN-EN ISO 9001 jest z powodzeniem wdrażany w jednostkach samorządu terytorialnego. Przykładem może być projekt „Dobre rządzenie w sektorze publicznym – wdrażanie zarządzania jakością i badania satysfakcji z usług w gminach woj. podkarpackiego” [Centrum Promocji Biznesu 2009], który zakłada wdrażanie usprawnień zarządczych w administracji, prowadzących do podniesienia standardów i jakości usług publicznych.

Podstawowym założeniem we wdrażaniu zarządzania jakością w gminach jest przekonanie, że w urzędach terytorialnych, świadczących usługi dla ludności, dbałość o ich wysoką jakość powinna być taka sama jak w przypadku firm komercyjnych. Korzyści wynikające z zarządzania jakością w urzędach gmin są wielorakie, należą do nich m.in.: uporządkowanie i przejrzystość procesów w urzędzie, poprawa obiegu informacji, jasny podział kompetencji i odpowiedzialności, szybsze wdrażanie nowych pracowników, zapewnienie terminowości usług, lepsze zarządzanie,

zmniejszenie liczby popełnianych błędów, zmniejszenie liczby reklamacji, lepsze postrzeganie jakości usług przez klientów i wzrost ich satysfakcji, lepsze spełnianie wymagań klienta i wzrost wiarygodności gminy, wzrost potencjału urzędów gmin w związku z poprawą zarządzania i komunikacji.

Wymienione korzyści koncentrują się przede wszystkim wokół zadowolenia klienta/petenta z jakości obsługi. Należy podkreślić, że wyniki działalności samorządu terytorialnego to również harmonijny rozwój regionu, zgodny z koncepcją rozwoju zrównoważonego, a w tym kształtowanie przestrzeni. Szczególnej uwagi w tym zakresie wymagają tereny nadrzeczne podlegające okresowemu zalewowi powodziowym. Przeznaczenie tych obszarów, ich zabezpieczenie, formy działalności gospodarczej tam rozwijanej to sfera działań samorządu, która wymaga sformułowania specyficznych priorytetów, a co za tym idzie – określenia adekwatnych wyników. Celem pracy była konfrontacja stosowanych w gminach kryteriów zarządzania jakością z priorytetami środowiskowymi postulowanymi w kształtowaniu przestrzeni terenów zalewowych. Przedstawiony przykład z przedmieść Rzeszowa miał zobrazować skuteczność naturalnych terenów łęgowych w zabezpieczeniu przed negatywnymi skutkami powodzi, pogarszającymi jakość życia społeczności lokalnych. W pracy podjęto próbę odniesienia funkcjonujących w Polsce zasad kształtowania przestrzeni terenów zalewowych do koncepcji rozwijających się w innych krajach.

2. Cele polityki jakości gmin

Dążenie do stałego podnoszenia jakości produktów czy usług jest powszechnym trendem we współczesnej gospodarce. Dzieje się tak m.in. na skutek oczekiwań klientów, zatem urzędy, pełniące rolę służebną, również muszą dostosować zasady funkcjonowania do oczekiwań petentów.

Najczęstszymi celami polityki jakości podejmowanymi przez urzędy gmin są: terminowość załatwiania spraw w urzędzie gminy; poprawa standardów obsługi interesantów przy załatwianiu spraw; usprawnienie wewnętrznego systemu przepływu informacji; prowadzenie działań promocyjnych w celu tworzenia wizerunku gminy nastawionej na interesantów; podnoszenie kwalifikacji pracowników oraz świadomości i odpowiedzialności za jakość wykonywanej pracy; wprowadzenie zasad partnerstwa społecznego do procesów decyzyjnych związanych z rozwojem gminy.

Na uwagę zasługuje fakt, iż w politykach jakości gmin główny nacisk wydaje się położony na zaspokajanie zadowolenia interesantów. Zasadniczo urząd gminy, pełniąc rolę służebną, powinien koncentrować się na zadowoleniu interesantów, jednakże interesy petentów są często przeciwstawne, bywa również, że nie pozostają w zgodzie z konstytucyjnie przyjętą koncepcją rozwoju zrównoważonego.

Ustawa o samorządzie gminnym [Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.] nakłada na samorządy szereg obowiązków, m.in. sprawy dotyczące: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, wodociągów, transportu i komunikacji, ochrony zdrowia, pomo-

cy społecznej, budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, kultury fizycznej, turystyki i wiele innych. Zatem kluczowe wyniki działalności gmin muszą pogodzić priorytety trzech podstawowych sfer składających się na rozwój zrównoważony. Dlatego też bardzo istotna jest koncentracja na kluczowych wynikach, gdyż – jak twierdzi T. Borys – gmina, realizując swoje zadania, tworzy ład zintegrowany. „Planowanie i zarządzanie rozwojem zrównoważonym (społecznym, gospodarczym, przestrzennym, ochroną środowiska) to podstawowe zadanie władz samorządowych, funkcjonujących na poziomie regionalnym i lokalnym. Te dwie sfery są ściśle ze sobą powiązane, planowanie rozwoju zaś powinna cechować pełna spójność, nieodzowna dla uzyskania jak największej skuteczności podejmowanych działań na rzecz rozwoju. Spójne powinno być także podejmowanie decyzji, rozwiązujących konkretne problemy rozwojowe przekształcone na cele strategiczne w odpowiednich dokumentach planistycznych, służących ukierunkowaniu rozwoju województw, powiatów i gmin” [Borys 2011]. Zatem poza koncentracją na zadowoleniu klienta do wyników kluczowych należy zaliczyć wiele działań i decyzji często o charakterze niepopularnym w odbiorze interesantów gmin, bo np. zawierających decyzje odmowne. W takim przypadku postrzeganie jakości usług zostanie subiektywnie nisko ocenione.

3. Ład przestrzenny jako jeden z wyników działalności gmin

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa z dnia 27 marca 2003 r.] w art. 1 zawiera wymienione zakresy uwzględnione w zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie m.in. wymieniono wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Znalazło się w nim również sformułowanie określające podstawy kształtowania przestrzeni, a są nimi ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Niniejsza ustawa następująco definiuje ład przestrzenny: „[...] należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”.

Borys [2011] widzi ład przestrzenny jako jeden z elementów ładu zintegrowanego, który jako taki jest pozytywnym stanem docelowym zmian rozwojowych (punktem orientacyjnym dla zmian rozwojowych charakteryzujących się cechą zrównoważenia). Zatem rozwój zrównoważony jako proces zorientowany jest na osiągnięcie ładu zintegrowanego, w którego skład wchodzi ład gospodarczy, społeczny (z wydzielonym ładem instytucjonalno-polityczny) oraz ład środowiskowy (z wydzielonym ładem przestrzennym).

Właściwe kształtowanie ładu przestrzennego nabiera większego znaczenia, gdy od jego zasad zależy bezpieczeństwo ludzi oraz ich mienia. Dotyczy to zwłaszcza dolin rzek, gdzie na terenach łęgowych często dochodzi do wylewów powodzi-

wych, wywołujących znaczne straty gospodarcze, a w incydentalnych przypadkach nawet śmierć ludzi.

3.1. Kryteria kształtowania przestrzeni

Właściwie zdefiniowane kryteria kształtowania przestrzeni w tak specyficznych obszarach, jakimi są doliny rzek, powinny mieć pozytywny wpływ na zrównoważone osiągnięcie pożądanego ładu przestrzennego. Zwłaszcza że na skutek zmian prawnych, będących konsekwencją przekształceń systemowych, obecnie w Polsce kształtowanie ładu przestrzennego odbywa się przy wykorzystaniu dwóch sposobów ustalania warunków zabudowy. Jeden na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a drugi na podstawie jednostkowej decyzji administracyjnej.

Unieważnienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich ciągły brak w znacznej liczbie gmin powoduje, że w tej sytuacji teren nie posiada prawnie określonego przeznaczenia, zatem decyzja wydawana jest w trybie administracyjnym pozostającym poza kontrolą społeczną w ramach demokratycznych procedur planistycznych, co z kolei tworzy warunki korupcjogenne [Kolipiński 2011].

Kształtowanie przestrzeni powinno spełniać kryteria wysokiej jakości, jakie stawiane są produktom dostarczającym przez firmy. Satysfakcja klientów rozumianych jako społeczność lokalna żyjąca na danym obszarze powinna być zaspokajana poprzez zrównoważone zagospodarowywanie środowiska, którego społeczność ta jest integralną częścią.

3.2. Specyfika terenów łęgowych

Tereny łęgowe są obszarami bezpośrednio przyległymi do koryta rzeki i pozostającymi z nią w dynamicznym związku. Przepływ wody w rzece sprawia, że jest ona strukturą dynamiczną, i to nie tylko poprzez procesy erozji bocznej lub dennej, ale także wskutek okresowych i cyklicznych wylewów powodziowych. Wody powodziowe zalewają łągi, przemieszczając detrytus roślinny, pozostawiają użyźniającą warstwę namulów, przyczyniają się do rozprzestrzeniania pewnych gatunków roślin, ograniczając rozwój innych, oraz, co dla gospodarki człowieka niezwykle istotne, dokonują zniszczeń zabudowy technicznej wykonanej przez niego.

Doliny rzek z punktu widzenia przyrodniczego są niezwykle cennymi środowiskami, ze względu na występowanie dużej złożoności różnorodnych siedlisk są one miejscem występowania dużej bioróżnorodności. Tereny łęgowe są naturalnym siedliskiem ptactwa wodnego, bobrów, saren oraz innych gatunków ssaków, płazów, gadów i owadów. Organizmy, których siedliskiem jest ten specyficzny teren, stanowią silnie powiązany system. Jeżeli w wyniku działań przeciwpowodziowych teren łęgowy zostanie „ochroniony” przed powodzią, w krótkim czasie dochodzi do daleko idącej deregulacji tego systemu, prowadzącej do bezpowrotnego zniszczenia i ukształtowania się odmiennych, znacznie zubożonych ekosystemów.

Należy też podkreślić niezwykle istotne znaczenie dolin rzecznych jako korytarzy ekologicznych służących do przemieszczania się gatunków pomiędzy pofragmento-

wanymi elementami środowiska. Ta funkcja rzek również musi być uwzględniana w zagospodarowaniu przestrzennym [Bernatek 2011]. Ponadto obszary te posiadają wysokie walory krajobrazowe oraz kulturowe, gdyż wiele historycznych miast zlokalizowanych jest nad rzekami. Właściwe zdefiniowanie priorytetów rozwojowych, kryteriów jakościowych pozwoli na harmonijny rozwój tych obszarów.

4. Zabezpieczenia przeciwpowodziowe determinujące wykorzystanie przestrzeni

Zabezpieczenie przeciwpowodziowe realizowane w Polsce koncentruje się głównie na wznoszeniu i utrzymaniu budowli hydrotechnicznych mających na celu utrzymanie wody w korytach rzek i niedopuszczenie do zalania terenów nadbrzeżnych.

Budowle wznoszone w tym celu to przede wszystkim: wały przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne, kanały ulgi.

Spśród wymienionych budowli wały przeciwpowodziowe i zbiorniki retencyjne w świadomości społecznej, a zatem i w działaniach gmin, są najskuteczniejszymi formami zabezpieczeń przeciwpowodziowych. Potwierdzają to badania prowadzone w dolinie Sanu [Kud 2008].

Skuteczność tego typu zabezpieczeń przeciwpowodziowych weryfikowana jest okresowo przez powódzie, które co pewien czas niszczą budowle w trudzie wznoszone przez ludzi i każdorazowo wywołują coraz większe straty. W raporcie „Zapory a rozwój” [Światowa Komisja Zapór Wodnych, 2003] przytoczono przykład Polski dla zobrazowania rosnących strat powodziowych „[...] powódzie w roku 1997 zalały obszar o połowę mniejszy niż w r. 1934, lecz zatopieniu uległo trzy razy więcej zabudowań, 38 razy więcej mostów i 134 razy więcej kilometrów dróg”. Dzieje się tak dlatego, że techniczne budowle przeciwpowodziowe wywołują złudne poczucie bezpieczeństwa, co prowadzi do aktywniejszej zabudowy terenów zalewowych, uzbrajania ich w kosztowną infrastrukturę drogową, lokalizowania terenów mieszkalnych i przemysłowych. „Kiedy w końcu nadchodzi powódź nadzwyczajnych rozmiarów, w niebezpieczeństwie znajduje się przez to większa liczba ludzi i majątek o większej wartości. Szkody mogą zatem być wyższe niż gdyby powódzie pozostawały zjawiskiem normalnym, regularnie doświadczanym i uświadamianym sobie przez ludność” [Światowa Komisja Zapór Wodnych, 2003].

4.1. Zmiany w pojmowaniu zabezpieczeń przeciwpowodziowych

Podejście do zagadnienia powodzi ulega pewnej ewolucji. Przeprowadzone w Wielkiej Brytanii badania typu *foresight* „FutureFlooding” zaowocowały ustaleniem planu działań [Department for Business Innovation & Skills, 2004]. Perspektywa czasowa wymienionych działań jest różna, jednak na początek podkreśla się konieczność przeprowadzenia rzetelnej oceny ryzyka powodzi oraz kosztów zabezpieczeń przeciwpowodziowych, które muszą być porównane z kosztami działań alternatywnych,

w tym również z kosztami wystąpienia okresowych podtopień. Eksperti wyrazili przekonanie, że jeśli obecna polityka podejścia do powodzi pozostanie bez zmian, to zagrożenie powodziowe znacznie wzrośnie w ciągu najbliższych 30 do 100 lat.

Duże znaczenie przypisano również działaniom informacyjnym mającym na celu przewartościowanie podejścia do terenów zalewowych. Zmiany koncentrują się głównie wokół przywracania pierwotnych funkcji terenom łęgowym, wybrzeżom oraz ujściom rzek. Rolę obszarów łęgowych w działaniach przeciwpowodziowych ma pomóc zrozumieć program komputerowy typu SimCiti o nazwie FloodRanger. Pozwala on lepiej zrozumieć niepewność i zagrożenia na terenach zalewowych, jest symulatorem powodzi, w którym uczestnik odpowiada za fragment wybrzeża, otrzymuje dane makroekonomiczne, prowadzi działania gospodarcze, szacuje ryzyko i ponosi skutki podejmowanych decyzji.

Problematyka zarządzania powodzią była też podejmowana w USA. Utworzono tam szeroki panel naukowy [Gilbert F. White National Flood Policy Forum, 2007].

Członkowie panelu doszli wspólnie do wniosku, że obecny poziom zabezpieczeń przeciwpowodziowych jest niewystarczający i w celu zmniejszenia strat wywoływanych tym żywiołem należy powodzią zarządzać, a nie jedynie bronić się przed nią. By osiągnąć zamierzony, pozytywny efekt zarządzania na terenach zalewowych, konieczne jest podjęcie następujących kroków:

1. Stosowanie nowych rozwiązań, w których ludzie mogą dostosować się do powodzi.
2. Dokonanie konfrontacji rozwiązań w celu wskazania skutecznych, ze szczególnym naciskiem na te, które długofalowo zapewnią pozytywne efekty.
3. Znacząca zmiana obecnych rozwiązań w celu podniesienia ich skuteczności.
4. Właściwe, pozytywne wykorzystanie zachodzących zmian, takich jak wzrost liczby ludności, urbanizacja, zmiany klimatyczne.

W ramach dostosowania działań ludzi do powodzi członkowie panelu stwierdzili, że konieczne są proekologiczne i prospołeczne regulacje prawne, w tym szczególnie prawa zagospodarowania przestrzennego, sprowadzające się przede wszystkim do zagospodarowania przestrzeni, pozostawiające wolną jej część dla rzek. Ryzyko powodzi i wynikających z niej strat musi być dobrze rozpoznane, a odpowiedzialność z nim związana przejęta przez ludzi podejmujących inwestowanie na zagrożonych terenach. Należy zmienić powszechne przekonanie, że za doznane szkody powodziowe ich ofiary uzyskają rekompensatę i możliwe jest poszukiwanie kogoś ponoszącego odpowiedzialność za wystąpienie kataklizmu. Takie zmiany wpisują się w szerszy nurt, zgodnie z którym człowiek musi wziąć odpowiedzialność za planetę. Niewątpliwie proponowane zmiany wymagają szeroko pojętej edukacji, zarówno mieszkańców, jak i urzędników odpowiedzialnych za kształtowanie przestrzeni, ale też liderów z branży budownictwa, ubezpieczeń i bankowości.

Stawiając drugi postulat, stwierdzono, że rzeczywistość negatywnie zweryfikowała dotychczasową strategię zagospodarowywania terenów zalewowych. Przekonanie, że mogą one być zagospodarowane podobnie jak inne, wystarczy jedy-

nie zastosować techniczne środki zabezpieczające, zostało stanowczo odrzucone. W planowaniu musi panować przekonanie o tym, że jeśli na terenie zalewowym stoją budynki, to należy liczyć się z tym, że kiedyś zostaną zalane, a zatem działania techniczne muszą zmierzać w kierunku uodpornienia zabudowy na okresowe wylewy powodziowe. Konieczne jest więc pełne poznanie zakresu zmian zarówno przyrodniczych, jak i społeczno-gospodarczych.

Ostatni postulat dotyczył racjonalnego wykorzystywania istniejących rozwiązań, jednak w taki sposób, by były stopniowo przekształcane i dostosowywane do nowej strategii zarządzania powodzią. W celu urzeczywistnienia tego postulatu konieczne są zmiany w gospodarce przestrzennej, polegające na zachowaniu lub przywracaniu naturalnego charakteru terenom nadbrzeżnym, poszerzanie i integracja informacji dotyczących terenów zalewowych i zasobów wód, a także uruchomienie zachęt finansowych wspierających zmiany zgodne z nowymi programami powodziowymi. Przemiany mają polegać na obserwacji występujących trendów zmian i w sposób wyprzedzający wykorzystywać w kształtowaniu przestrzeni. Przykładowo, zmniejsza się liczba gospodarstw domowych posiadających dzieci, co skutkuje zmianą potrzeb mieszkaniowych i innych. Dostrzeganie takich zmian musi skutkować dostosowaniem planowania przestrzennego.

Tworzona polityka ma charakter długofalowy, jest wachlarzem kompleksowych zmian, których zasadniczą ideą jest przywrócenie naturalnego cyklu życia rzek i dostosowanie do niego gospodarki człowieka.

4.2. Przykład naturalnych mechanizmów ograniczających straty powodziowe

Powódź, która miała miejsce w maju i czerwcu 2010 roku, kolejny raz udowodniła, że działania przeciwpowodziowe, choć niezwykle kosztowne, nie dają oczekiwanych skutków.

Występujące obfite opady spowodowały, że 19 maja 2010 w wielu rzekach poziom wód przekroczył stan alarmowy. Spowodowało to w wielu miejscach przerwanie wałów przeciwpowodziowych i zalanie znacznych obszarów, w tym również zabudowanych. Fala kulminacyjna przemieszczała się w dół biegu rzek, potęgując swoją niszczycielską siłę. Opady z początkiem czerwca skutkowały przejściem kolejnej „wielkiej fali”.

W samym tylko woj. podkarpackim poszkodowanych przez powódź było 538 miejscowości, 12 982 gospodarstwa domowe, a w tym 21 671 rodzin [Lipińska 2011].

Poczynione w tym czasie obserwacje na przedmieściach Rzeszowa, gdzie zachowały się jeszcze tereny łąkowe o charakterze zbliżonym do naturalnego, wskazują na skuteczność naturalnych łągów w łagodzeniu przebiegu powodzi i zmniejszaniu fali powodziowej poprzez rozciąganie jej w czasie. Na terenach nadbrzeżnych w tym miejscu znajduje się znaczny obszar, na którym zlokalizowane są ekstensywne użytki zielone – zostały one zalane wodami powodziowymi (rys. 1). Skutkiem tego dy-

namika przebiegu powodzi na terenie miasta została zmniejszona. Po ustąpieniu wód powodziowych trawa została skoszona i plon siana został zebrany (rys. 2).



Rys. 1. Łęgi na przedmieściach Rzeszowa w czasie powodzi 19.05.2010 roku, godz. 19:11

Źródło: fot. K. Kud.



Rys. 2. Łęgi na przedmieściach Rzeszowa po powodzi 15.06.2010 roku, godz. 18:01

Źródło: fot. K. Kud.

Mimo że powódź miała miejsce w okresie poprzedzającym sianokosy, plon był pełnowartościowy, gdyż niewielkie opady, które wystąpiły przed koszeniem, splukały namuły pozostawione przez wody powodziowe. Jest to przykład sprawnie funkcjonujących naturalnych procesów łąkowych, które powinny zostać zachowane w celu racjonalizacji gospodarki w dolinach rzek. Samorządy terytorialne powinny zatem włączyć zachowanie tych terenów w strategię kształtowania przestrzeni i traktować

jako jeden z kluczowych wyników, który niekiedy będzie wymagał podejmowania decyzji odmownych w stosunku do inwestorów planujących zabudowę łęgów.

5. Zakończenie

Wyniki procesu kształtowania przestrzeni mają wymiar szerszy niż tylko gospodarczy. Odnoszą się w konsekwencji do czynnika determinującego rozwój społeczny oraz jakość życia w szerokim kontekście. Ocena jakości pracy urzędów gmin koncentruje się przede wszystkim na czynnikach składających się w efekcie na zadowolenie klientów (inwestorów), pracowników (urzędników samorządu terytorialnego), w ten sposób na plan dalszy schodzi satysfakcja społeczeństwa, która często wynika z potrzeb odmiennych od indywidualnych klientów urzędu.

Tereny łęgowe są obszarem wymagającym specjalnej rozważliwej w procesie ich zagospodarowywania. Doświadczenia, które przynoszą kolejne wielkie powodzie, skłaniają do przewartościowania podejścia do zabezpieczeń przeciwpowodziowych i sposobu zagospodarowania terenów nadbrzeżnych. Przedstawiony przykład terenów łęgowych Wisłoka, jak również analiza literatury światowej sugerują, że pozostawienie wolnej przestrzeni rzekom wydaje się podstawowym postulatem w kształtowaniu przestrzeni, nastawionym na ograniczanie strat powodziowych oraz podnoszenie jakości życia lokalnej społeczności. Aktualne mapy terenów, na których występuje woda stuletnia, oraz wyłączenie tych obszarów z zabudowy powinny stać się podstawą planowania przestrzennego w dolinach rzek. Należy jednak pamiętać, że budynki wznoszone poza zasięgiem występowania wody stuletniej ciągle pozostają zagrożone zalaniem poprzez wyższe wezbrania. W tej sytuacji powstaje pytanie, czy w ogóle możemy budować cokolwiek w pobliżu rzek? Owszem, jednakże zabudowa zagrożona wyższymi stanami wód powinna być budowana w sposób uodparniający te budynki na powódź.

Wnioskiem wynikającym z powyższego jest konieczność stałego doskonalenia kształtowania przestrzeni, uwzględniającego specyfikę dolin rzek oraz funkcjonujące tam naturalne mechanizmy, które właściwie wykorzystane mogą ograniczać negatywne skutki powodzi.

Literatura

- Bernatek A., *Ocena wdrażania koncepcji korytarzy ekologicznych do planów zagospodarowania przestrzennego województw*, Agencja Wydawnicza EkoPress, Kraków 2011.
- Borys T., *Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development” 2011, vol. 6, nr 2, s. 75–81.

- Centrum Promocji Biznesu, *Dobre rządzenie w sektorze publicznym – wdrażanie zarządzania jakością i badania satysfakcji z usług w gminach woj. podkarpackiego*, 2009, [http://www.iso.podkarpackie.com.pl/\(18.05.2012\)](http://www.iso.podkarpackie.com.pl/(18.05.2012)).
- Department for Business Innovation & Skills, *Foresight*, 2004, http://www.bis.gov.uk/assets/foresight/docs/flood-and-coastal-defence/action_plan.pdf (18.05.2012).
- Gilbert F. White National Flood Policy Forum, *Floodplain management 2050*, Marvin Center, George Washington University, Washington 2007.
- Kolipiński B., *Ląd przestrzenny w Polsce – stan i problemy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011, http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/Raporty_krajowe/Documents/Ekspertyza_Lad_przestrzenny_w_Polsce_stan_i_problemy_20072011.pdf (18.05.2012).
- Kud K., *Aktywność gmin doliny Sanu w zakresie ochrony środowiska*, [w:] L. Woźniak (red.), *Przedsiębiorczość, innowacyjność, foresight. Aspekty ekonomiczne, społeczne i ekologiczne*, Wyd. Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2008, s. 753–764.
- Lipińska E.J. (red.), *Powódź 2010 – przyczyny i skutki*, Biblioteka Monitoringu Środowiska, Rzeszów 2011.
- Światowa Komisja Zapor Wodnych, *Zapory a rozwój. Nowe wytyczne dla podejmowania decyzji*, Klub Gaja, Bielsko-Biała 2003.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU nr 80, poz. 717.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 1990, nr 16, poz. 95.

PRINCIPLES OF EXCELLENCE IN THE SPACE MANAGEMENT IN MUNICIPALITIES

Summary: Principles of PN-EN ISO 9001 used in managing the organization systematise progress in achieving set goals, especially in customer satisfaction. According to the findings in this work, this model can also be used in environmental management at the local level, especially when it concerns shaping the space in flood plains. As evidenced by Polish and other countries' experience, leaving space rivers appears to be a fundamental premise in the development of space-oriented reduction of flood losses and improvement in the quality of life of local communities.

Keywords: quality, space management, local government, flood, areas of riparian.