

RZĄDOWA RADA LUDNOŚCIOWA



Suburbanizacja. Człowiek – zmiana – przestrzeń

Redakcja naukowa
Miroslaw Grochowski

Warszawa 2023



Materiały z III Kongresu Demograficznego. Część 15



RZĄDOWA RADA LUDNOŚCIOWA

Suburbanizacja. Człowiek – zmiana – przestrzeń

Redakcja naukowa
Mirosław Grochowski



Materiały z III Kongresu Demograficznego. Część 15

Warszawa 2023

Recenzent

prof. dr hab. Grzegorz Węclawowicz (Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN)

Redakcja językowa i korekta

Dorota Bojarska-Lis, Tadeusz Olechowski

Koordinacja prac wydawniczych

Departament Opracowań Statystycznych GUS

Prace wydawniczo-poligraficzne

Zakład Wydawnictw Statystycznych – zespół pod kierunkiem Macieja Adamowicza

Druk i oprawa

Zakład Wydawnictw Statystycznych

Publikacja dostępna na stronie kd.stat.gov.pl; przy cytowaniu prosimy o podanie źródła.
Artykuły zawarte w niniejszej publikacji wyrażają własne poglądy autorów.

Warszawa 2023

© Copyright by Rządowa Rada Ludnościowa

© Copyright by Główny Urząd Statystyczny

ISBN 978-83-67087-72-8

e-ISBN 978-83-67087-73-5

Przedmowa

Monografia, którą oddajemy do Państwa rąk, jest pokłosiem dwóch konferencji III Kongresu Demograficznego, organizowanego w latach 2021–2022 z inicjatywy Rządowej Rady Ludnościowej wspólnie z Głównym Urzędem Statystycznym i Polskim Towarzystwem Statystycznym. Kongres stanowi dobrą formę przekazania społeczeństwu wiedzy o stanie i strukturze ludności, a także upowszechnienia wyników spisów powszechnych. Dlatego od początku kongresy są powiązane ze spisami: pierwszy odbył się w 2002 r., po przeprowadzeniu NSP 2001, a drugi – w 2012 r., po przeprowadzeniu NSP 2011. Program III Kongresu Demograficznego zawierał prezentację wyników NSP 2021.

Na III Kongres Demograficzny składało się 25 konferencji i debat prowadzonych we wszystkich regionach Polski, w miastach wojewódzkich i powiatowych oraz w gminach, pod wspólnym hasłem „Wyzwania demograficzne Polski na XXI wiek”. Celem kongresu było przedstawienie wyników pogłębionych analiz i badań dotyczących zmian sytuacji demograficznej, jakie następują w kraju oraz w poszczególnych jednostkach administracyjnych. Zmiany te cechują się silnym zróżnicowaniem przestrzennym zarówno pod względem zakresu, jak i charakteru i w coraz większym stopniu wpływają na wszystkie wymiary życia społecznego i rozwój gospodarki. Prezentowane na kongresie analizy statystyczne oraz wyniki badań prowadzonych przez przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych pozwalają wyjaśnić przyczyny oraz skutki zachodzących procesów i zjawisk demograficznych, zwłaszcza depopulacji i migracji, oraz poznać ich uwarunkowania społeczne i ekonomiczne, dotyczące przede wszystkim: zdrowia, gospodarki, pracy, edukacji i kwalifikacji, ubezpieczeń społecznych, rolnictwa, zagospodarowania przestrzennego i suburbanizacji. Poszczególne konferencje poświęcono wyodrębnionym demograficznie grupom i problemom: rodzinie i uwarunkowaniom prokreacji, młodzieży, osobom starszym i procesom podwójnego starzenia się populacji, zdrowiu dzieci i sytuacji osób z niepełnosprawnościami.

W III Kongresie Demograficznym uczestniczyli pracownicy urzędów statystycznych, członkowie Polskiego Towarzystwa Statystycznego, przedstawiciele Polskiej Akademii Nauk, szkół wyższych i instytutów naukowych oraz eksperci. Do udziału w wydarzeniu zostali zaproszeni również posłowie, ministrowie, kierownicy instytucji publicznych, przedstawiciele samorządów lokalnych, administracji rządowej

i samorządowej, naukowcy, nauczyciele akademicki, studenci, członkowie organizacji obywatelskich i mediów. Współorganizatorami konferencji byli wojewodowie, samorządy regionalne i lokalne, PAN i uczelnie. Dzięki hybrydowej formie w każdej z nich uczestniczyło kilkaset osób. Nagrania z konferencji są dostępne na kanale Głównego Urzędu Statystycznego w serwisie YouTube.

Konferencje naukowe III Kongresu Demograficznego otrzymały wsparcie finansowe Narodowego Banku Polskiego, Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń i Fundacji Orlen.

Prezes
Głównego Urzędu Statystycznego

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Rozkrut', with a long horizontal stroke extending to the right.

dr Dominik Rozkrut

Spis treści

Wprowadzenie	7
Część I. Przestrzenny wymiar suburbanizacji	
Tadeusz Markowski Skutki chaosu przestrzennego i rozlewania się urbanizacji dla rozwoju Polski – strategiczne kierunki koniecznych reform systemu prawnoinstytucjonalnego dla gospodarowania przestrzenią	11
Mirosław Grochowski Oblicza suburbanizacji	22
Przemysław Śleszyński Prawidłowości i nieprawidłowości rozwoju stref podmiejskich w Polsce	34
Łukasz Sykała Ograniczenia i możliwości zarządzania procesami suburbanizacji i rozwoju przestrzennego polskich miast w kontekście doświadczeń zagranicznych	51
Agnieszka Matulska-Bachura Zmiany w zasobach mieszkaniowych w obszarach podmiejskich na podstawie NSP 2011 i NSP 2021	72
Część II. Społeczny wymiar suburbanizacji	
Marek Degórski Suburbanizacja a środowisko – kontekst dobrostanu człowieka	95
Piotr Szukalski Suburbanizacja a upodabnianie się zachowań demograficznych w wielkich polskich miastach i na terenach je okalających	110
Andrzej Gałązka Suburbanizacja w zarządzaniu rozwojem	129
Katarzyna Kajdanek Polskie suburbia: tam i z powrotem. Kto, dlaczego i jak wraca z przedmieść do miasta? ...	147
Część III	
Agnieszka Ajdyn, Małgorzata Bieńkowska, Joanna Podolska, Łukasz Zieliński Procesy demograficzne w województwie mazowieckim w latach 2000–2021 jako kontekst suburbanizacji	165
Piotr Gawel Czy mamy kontrolę nad procesem suburbanizacji?	188

Anna Majewska

Dynamika procesów suburbanizacyjnych w strefie podmiejskiej Warszawy: „Tetris development”	202
--	-----

Bożena Degórska

Ekologiczno-krajobrazowy kontekst suburbanizacji (na przykładzie obszaru metropolitalnego Warszawy)	219
---	-----

Piotr Rosik, Karol Kowalczyk, Patryk Duma

Zmiany liczby ludności w polskich aglomeracjach w kontekście możliwości korzystania z transportu kolejowego	241
---	-----

Wprowadzenie

Problemy rozwoju miast przez „rozlewanie się” podejmowane były przez wiele dyscyplin naukowych. Skutki „rozlewania się” miast są opisywane w wielu publikacjach dotyczących rozwoju miast, planowania przestrzennego, zagospodarowania przestrzeni, depopulacji oraz przestrzennych zmian sytuacji demograficznej. Zagadnienia suburbanizacji poruszano wielokrotnie na konferencjach III Kongresu Demograficznego poświęconych m.in. depopulacji oraz roli samorządów lokalnych w polityce ludnościowej. Przedmiotem konferencji dotyczącej suburbanizacji były problemy rozwoju miast przez „rozlewanie się” na przylegające do nich tereny. Znaczenie suburbanizacji w kształtowaniu współczesnych systemów osiedleńczych wzrasta od kilku dekad. Zwiększa się też jej wpływ na zmiany w procesach demograficznych, szczególnie na procesy migracji wewnętrznych oraz na zmiany w lokalnych strukturach demograficznych ludności. Dlatego zagadnienia suburbanizacji były przedmiotem 24. konferencji III Kongresu Demograficznego, która odbyła się 16 listopada 2022 r. w Warszawie. Wybór Warszawy na miejsce konferencji dotyczącej analizowania i oceny suburbanizacji nie był przypadkowy. Okolice stolicy są tym terytorium, na którym od kilku dekad obserwujemy dynamiczny rozwój form, zakresu i rodzajów suburbanizacji. Celem konferencji III Kongresu Demograficznego dedykowanej wyłącznie suburbanizacji było przeprowadzenie kompleksowej analizy oraz przedstawienie wielodyscyplinarnej oceny zakresu, charakteru oraz wieloaspektowych skutków suburbanizacji.

Publikacja, którą przekazujemy Czytelnikom, przedstawia badania naukowe wybitnych ekspertów z wielu ośrodków naukowych. Monografia zawiera analizę i ocenę procesów suburbanizacji z punktu widzenia różnych dyscyplin naukowych. Zagadnienia i problemy suburbanizacji zostały przeanalizowane z punktu widzenia: planowania oraz gospodarowania przestrzenią, architektury, osadnictwa i urbanizacji, ekologii, ekonomii, demografii, socjologii, psychologii, geografii. Kompleksowe analizy zawarte w poszczególnych rozdziałach przedstawiają sytuację człowieka w warunkach zmieniającej się funkcjonalnie oraz społecznie i przyrodniczo przestrzeni obejmowanej procesami suburbanizacji. Autorzy dokonują oceny rozwijającej się suburbanizacji oraz jej skutków przestrzennych, społecznych, psychologicznych, ekonomicznych, ekologicznych i demograficznych. Podkreślają szeroki zakres suburbanizacji oraz następstwa zamiany terenów rolniczych na przestrzeń (niby) miejską. Zabudowane pola rolnicze nie stają się wsią, ale nie są też miastem. „Archi-

tekstura łanowa” nie zmienia na lepsze warunków życia tych, którzy zamieniają mieszkanie w miejskim bloku na nowe mieszkanie zbudowane na terenach rolniczych poza miastem. Zamieszkanie w osiedlu poza miastem w mieszkaniu tańszym niż w mieście szybko uświadamia mieszkańcom, że koszty dojazdu do pracy w mieście i czas tracony na dojazdy znacznie przewyższają korzyści uzyskane z zamieszkania w osiedlu „łanowym”. Nowe zasoby mieszkaniowe i nowe miejsca osadnictwa nie tworzą warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkańców podmiejskich osadach „łanowych”. Suburbanizacja wiąże się z migracją, niekorzystnie wpływa na więzi rodzinne, na spójność społeczną, na przebieg procesów demograficznych. Autorzy opracowań podkreślają negatywne skutki, jakie dla rozwoju Polski niesie chaos przestrzenny i „rozlewanie się” urbanizacji. Wskazują na strategiczne kierunki koniecznych reform systemu prawnego, instytucjonalnego oraz zasad racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Podkreślają chaos i dynamikę procesów suburbanizacyjnych w strefie podmiejskiej Warszawy (oraz nieodwracalne skutki *Tetris development*). Krytycznie oceniają możliwości kontroli przebiegu procesów suburbanizacji. Wskazują na niedostatki infrastruktury usług społecznych i komunikacyjnych. Odnosząc się do pomijanego w procesach suburbanizacji kontekstu dobrostanu mieszkańców, podkreślają brak dostatecznej ochrony wartości społecznych, przyrodniczych i krajobrazowych. Powołując się na doświadczenia zagraniczne, sceptycznie oceniają ograniczenia i możliwości zarządzania procesami suburbanizacji oraz rozwoju przestrzennego polskich miast w kontekście doświadczeń zagranicznych. Mieszkańcy dużych miast osiedlają się w suburbiach, ale warunki, jakich tam doświadczają, skłaniają ich do powrotu do miasta.

Rozwijający się proces „rozlewania się miast” (eksurbanizacja, *urban sprawl*) w XXI wieku zyskał (pomimo wielu krytycznych ocen) szczególne i coraz większe znaczenie w procesach rozwoju mieszkalnictwa i osadnictwa nie tylko w dużych miastach. Skutki dynamicznych i chaotycznych procesów suburbanizacji (potocznie nazywanej *patourbanizacją* na wzór *patodeweloperki*) oceniane są bardzo krytycznie ze względu na stosowane zasady (właściwie brak zasad) gospodarowania przestrzenią, „ułomną” ochronę wartości przyrodniczych i kulturowych oraz trudne warunki życia mieszkańców. Zamiana przestrzeni rolniczej na „miejską” nie tworzy miasta, niszczy natomiast bezpowrotnie krajobraz w przestrzeni podmiejskiej „pochłanianej” przez nieograniczaną w niekontrolowanym rozwoju suburbanizację. Zakłóca także to, co w życiu społecznym jest najważniejsze: więzi i spójność społeczności lokalnej. Głównym problemem wynikającym z dynamicznego i chaotycznego rozwoju suburbiów jest obciążenie przyszłych pokoleń skutkami niekontrolowanej suburbanizacji. Lektura monografii zwraca uwagę na szerokie spektrum zagadnień oraz skutków wpływających nie tylko na całokształt warunków życia mieszkańców suburbiów, lecz także na warunki rozwoju państwa.

prof. dr hab. Józefina Hryniewicz

Uniwersytet Warszawski

Przewodnicząca Rządowej Rady Ludnościowej

Część I

Przestrzenny wymiar suburbanizacji

Skutki chaosu przestrzennego i rozlewania się urbanizacji dla rozwoju Polski – strategiczne kierunki koniecznych reform systemu prawno-instytucjonalnego dla gospodarowania przestrzenią

Streszczenie

Artykuł prezentuje wymierne i niewymierne koszty społeczne, środowiskowe i ekonomiczne chaosu przestrzennego oraz rozlewającej się urbanizacji w polskiej przestrzeni. Autor analizuje podstawowe przyczyny tego stanu oraz formułuje rekomendacje pod kątem niezbędnych systemowych zmian w gospodarowaniu przestrzenią. Artykuł koncentruje się przede wszystkim na zmianach w systemie instytucjonalnym determinującym gospodarowanie przestrzenią w długiej perspektywie trwania.

1. Wprowadzenie

Rozlewająca się urbanizacja i związany z nią coraz większy chaos w zagospodarowaniu przestrzennym Polski zaczyna być coraz bardziej odczuwany we wszystkich wymiarach życia społecznego i gospodarczego. Nadal jednak ujawniające się koszty w sferze społecznej i gospodarczej nie stanowią wystarczającej motywacji politycznej do wprowadzenia koniecznych reform systemu gospodarowania przestrzenią. Odkładanie reformy systemu gospodarowania przestrzenią lub tylko powierzchowne i pozorowane zmiany – bez usuwania systemowych przyczyn potęgującego się kryzysu – grożą nam w niedalekiej przyszłości wywołaniem długotrwałego strukturalnego kryzysu gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Takiego kryzysu praktycznie nie da się już uniknąć. Nieznane są natomiast jego termin, skala i czas trwania.

^a Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania.

Skutki chaosu przestrzennego stają się przedmiotem coraz liczniejszych badań w środowiskach akademickich. Są to jednak badania wycinkowe, mało spopularyzowane. Jednym z ważniejszych opracowań na ten temat jest 3-tomowy raport o skutkach chaosu przestrzennego przygotowany przez zespół naukowy KPZK PAN (2018).

Raport ten zawiera także rekomendacje co do koniecznych kierunków reform w sferze gospodarowania przestrzenią. Zainteresowanych szczegółami badawczymi i wnioskami z raportu odsyłamy do tej publikacji oraz krótkiej syntezy, także wydanej staraniem KPZK PAN (Kowalewski, Markowski, Śleszyński, 2020).

W niniejszej publikacji autor przedstawia tylko syntetyczną listę skutków chaosu przestrzennego, które były m.in. przedmiotem analiz w Raporcie KPZK, natomiast bliżej charakteryzuje ich systemowe przyczyny oraz zarysowuje ogólne rekomendacje dla reformy systemu funkcjonowania gospodarki przestrzennej przede wszystkim w sferze instytucjonalnej.

2. Ład przestrzenny a ład instytucjonalny

Bazując na koncepcji ładu zintegrowanego (oprac. przez T. Borysa¹), stawiamy tezę, że bezład instytucjonalno-polityczny w państwie odbija się negatywnie w procesach funkcjonowania gospodarki przestrzennej, którego dysfunkcja wyraża się fizycznym stanem bezładu (chaosu) przestrzennego w strukturach urbanistycznych. Ocena ładu przestrzennego, mimo że w pewnym zakresie subiektywna, jest i może być – przy pewnych warunkach – miarą syntetycznej oceny dla pozostałych ładów: instytucjonalnego, społecznego i gospodarczego. Problemem jest to, że ład przestrzenny, a *de facto* struktury przestrzenne go tworzące, to proces zmieniający się bardzo powoli. Stąd wynika jego tak silna determinująca rola w oddziaływaniu na pozostałe łady.

Dowodami na pogłębiający się bezład instancjonalny i polityczny na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państwa w Polsce są – potwierdzone licznymi badaniami – pogłębiający się bezład przestrzenny i rozlewająca się urbanizacja.

¹ **Ład zintegrowany** można zdefiniować jako pozytywny stan docelowy zmian rozwojowych łączący w spójny, niesprzeczny sposób **łady składowe**. **Ład zintegrowany** = ład społeczny + ład instytucjonalno-polityczny + ład ekonomiczny + ład środowiskowy + ład przestrzenny. Jest on układem docelowym rozwoju zrównoważonego, punktem orientacyjnym (*benchmarkiem*) dla zmian rozwojowych charakteryzujących się cechą zrównoważenia. Z tego wynika, że nie można utożsamiać rozwoju zrównoważonego z ładem zintegrowanym. Rozwój to proces, a ład to stan docelowy – wzorzec (Borys, 2011). **Ład przestrzenny jest kategorią społeczną**. To rezultat pozytywnej zbiorowej percepcji relacji między elementami fizycznie ukształtowanej przestrzeni przez subiektywnego odbiorcę (system funkcji). Negatywna ocena jest równoznaczna z bezładem. Musi to być kategoria stopniowalna (w domyśle ład absolutny, stan o dużym uporządkowaniu i wielkim skumulowaniu energii, kategoria przeciwna bezładowi, czyli entropia). **Ład przestrzenny** jest weryfikowany przez łady społeczny, gospodarczy i instytucjonalny i **odwrotnie, na zasadzie sprzężenia zwrotnego, łady społeczny, gospodarczy i instytucjonalno-polityczny mają swoją refleksję w stanie ładu przestrzennego**. Z punktu widzenia prawa fizyki i nauk społecznych porządek w sensie fizycznym nie musi oznaczać subiektywnego porządku w sensie społecznym.

3. Diagnoza stanu: skutki i koszty chaosu przestrzennego

We współczesnych warunkach globalnej konkurencji uwarunkowania w zakresie jakości zagospodarowania przestrzeni kraju w coraz większym stopniu współdecydują o stanie konkurencyjności gospodarki, gospodarki finansowej i przepływach finansowych miast. Pozornie wszyscy zdajemy sobie z tego sprawę, natomiast w systemie rachunków i alokacji inwestycji zagadnienia te są traktowane jako drugorzędne lub wręcz ignorowane. Tendencja do deregulacji gospodarki i zagwarantowania pełnego i swobodnego przepływu ludzi, towarów i kapitału pod wpływem globalizacji sprzyja traktowaniu rynków nieruchomości jako rynków sprawnych, a więc także zderegulowanych. Niestety, trzeba wyraźnie podkreślić, iż niesprawność rynków nieruchomości (*market failure*) coraz bardziej się pogłębia na skutek nie tylko globalizacji gospodarki, ale i globalizacji efektów zewnętrznych o charakterze przestrzennym. W wyniku tego procesu doszło do niespotykanej dotychczas skali wyalienowania i internacjonalizacji sektora finansowego, a w szczególności sektora bankowego. Proces ten nazwany został w żargonie ekonomicznym finansjalizacją sektora bankowego. Zglobalizowany sektor finansowy nabrał cech sektora ułomnego, a jednocześnie niepodlegającego kontroli i regulacji ani systemów krajowych, ani międzynarodowych. Taka sytuacja sprawia, iż negatywne skutki zawodnych rynków nieruchomości nakładają się ze skutkami zawodności i patologii sektora finansowego oraz skutkami także narastającej – w naszym upartyjnionym systemie nominacji kadrowych – zawodności instytucji państwowych i samorządowych. Stan ten zagraża procesom rozwojowym miast. Zjawiska te wymagają zdecydowanej reformy na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państwa w zakresie polityk urbanistycznych. Bez zbudowania sprawnych systemów instytucjonalno-decyzyjnych nie będzie właściwej interwencji ze strony władz publicznych w procesy gospodarowania przestrzenią. Pogłębią się strukturalne podstawy kryzysu finansowego i gospodarczego.

Inwestycje w rynki nieruchomości i kredyty hipoteczne to jedna z ważniejszych sfer działalności gospodarczej, tezauryzacji majątku, pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia zabezpieczeń systemów społecznych. Należy podkreślić, że banki i inne instytucje finansowo-ubezpieczeniowe są zainteresowane zyskami z inwestycji o niskim ryzyku. W długofalowym interesie instytucji finansowych operujących na rynkach nieruchomości jest obniżanie ryzyka, a więc dążenie do takiego systemu funkcjonowania gospodarki przestrzennej, który zapewni bezpieczną i zyskową alokację inwestycji na rynkach nieruchomości. Do inwestycji o relatywnie niskim ryzyku inwestycyjnym o długotrwałych korzyściach należą inwestycje w infrastrukturę, obligacje miejskie (przeznaczone na inwestycje publiczne infrastrukturalne), kredyty hipoteczne etc.

Wszystkie diagnozy wykazują, iż gospodarka przestrzenna, źle funkcjonując, wywołuje zjawiska kryzysowe w gospodarce ze znacznym opóźnieniem. Procesy rozlewania się miast, nadmierne odrolnianie i odlesianie gruntów i strukturalne niedopasowanie oferty nieruchomości do realnego popytu wywołują balon spekulacyjny na rynku kredytów hipotecznych, powodując kryzys finansowy w bankach w postaci ujemnej hipoteki na kredytach majątkowych o niespotykanej skali.

Polski system finansowania samorządu zawiera w sobie mechanizm kryzysogeny, niewystarczająco rozpoznany i ignorowany przez władze centralne. Obniżenie bazy dochodowej gmin z podatków pośrednich kosztem ratowania budżetu centralnego wywoła niedoceniany przez władze centralne kumulacyjny efekt załamania zdolności finansowania rozwoju z budżetów gminnych. W konsekwencji zachodzi poważna obawa, że w ten sposób w samorządach terytorialnych przygotowano podstawy do wywołania głębokiego kryzysu gospodarczego w Polsce. Bez reformy systemu finansowania samorządu terytorialnego i powiązania go z wartością majątku miejskiego nie uda się łatwo tego kryzysu pokonać.

W naszych warunkach zarządzanie ryzykiem i długiem miast nie jest wystarczająco powiązane z funkcjonowaniem sfery gospodarki przestrzennej. Istniejący system planowania i finansowania nie motywuje do szukania związków między sferą gospodarki przestrzennej a rozwojem miasta. Prosty rachunek dochodów i wydatków budżetowych wskazuje jednoznacznie, iż na decyzjach planistycznych gmina traci, a generowana renta budowlana i planistyczna przyczynia się do dalszej społecznej i gospodarczej polaryzacji grup społecznych, niesprawiedliwego udziału i podziału wytworzonych korzyści.

Obecny system gospodarki przestrzennej: sprzyja populistycznej „polityce” nadmiernego przeznaczania nowych terenów budowlanych na obszarach rolniczych, sprzyja ekstensywnemu i bezproduktywnemu użytkowaniu terenów budowlanych, blokuje tereny z rozwoju, demotywuje gminy do planowania w obszarach zurbanizowanych, stymuluje lokalizację poza decyzjami planu, nie sprzyja parcelacji i reparcelacji gruntów budowlanych, nie motywuje do użytkowania terenów zgodnie z przeznaczeniem, nie pozwala na skuteczną ochronę interesu publicznego, generuje nadmierne koszty i roszczenia wobec budżetu gminy, które przeznaczyły w planie miejscowym duże tereny budowlane, sprzyja spekulacji na rynku nieruchomości w skali globalnej i lokalnej, sprzyja dywersji w grze o przestrzeń, prowadzi do pułapek społecznych (np. tzw. jazdy na gapę) blokujących racjonalne użytkowanie terenów, sprzyja korupcji i narastaniu barier biurokratycznych, sprzyja transferowi zysków z działalności deweloperskiej za granicę, polaryzuje lokalne społeczności i wyklucza lokalnych mieszkańców z dostępu do usług i tanich mieszkań, marnuje zasoby etc.

Ustawa o planowaniu przestrzennym zezwalająca na rozdrobnienie planistyczne i wiązanie planów miejscowych wyłącznie z uproszczonym szacowaniem skutków finansowych ich uchwalania nie jest wystarczającym ubezpieczeniem od ryzyka dla instytucji finansujących rozwój miasta. W wielu przypadkach prowadzi do dezinformacji i wręcz wzrostu ryzyka inwestycyjnego.

Pośród licznych przyczyn chaosu przestrzennego należy wymienić faktyczny brak polityki przestrzennej krajowej, czego praktycznym potwierdzeniem było wyeliminowanie z obrotu prawnego Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju w 2020 r. Na poziomie wojewódzkim planowanie przestrzenne sprowadzone jest do urbanistycznego „malarstwa” planów pozbawionych funkcji regulacyjnej, która jest przecież istotą planowania przestrzennego.

Od 1994 r. mamy niewłaściwy i nieskuteczny system lokalnego planowania przestrzennego, który nie stoi na straży interesu publicznego. Zyski ze zmian zagospodarowania terenu przejmuje sektor prywatny, a główne koszty ponoszą sektor publiczny i mieszkańcy. Brak jest planistycznego obowiązku scalania i reparcelacji gruntów pod zabudowę, co jest sprzeczne z istotą ładu przestrzennego. Mimo dobrych intencji w 2003 r. stworzono wysoce patologiczny, pozaplanistyczny system lokalizacji inwestycji (WZ), za którym kryją się silne i niejawne interesy prywatne i polityczne. Wskutek tych regulacji dominuje urbanizacja „narolna” i rozlewanie się urbanizacji wzdłuż ciągów komunikacji drogowej potęgującej chaos przestrzenny.

4. Podatki majątkowe a system planowania i ochrony interesu publicznego

Podatki majątkowe bazujące na rencie budowlanej i wartości nieruchomości uwzględniają skapitalizowane pozytywne efekty zewnętrzne wynikające ze skutków aglomeracji i urbanizacji oraz korzyści zewnętrzne (*external economies*) z tytułu wzrostu materialnego dobrobytu, które przenoszą się na nieruchomość dzięki rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Są więc one także swoistymi podatkami od wygenerowanego dobrobytu. Poprzez ich pobór w wielu krajach gospodarki rynkowej jest realizowana zasada sprawiedliwości (*fairness of fees and taxes*). Tymi też argumentami w literaturze przedmiotu uzasadnia się potrzebę jego istnienia lub wprowadzenia w krajach rozwijających się (Bell, Bowman, 1988, 2002).

Podatek od nieruchomości *ad valorem* jest szczególną syntetyczną formą podatku majątkowego. Przy dobrej jego konstrukcji może spełniać wszystkie funkcje instrumentu polityki publicznej, tj. stymulacyjną, wyrównawczą i fiskalną. Jest lub może być też ważną swoistą „opłatą” za uzyskiwane pozytywne efekty zewnętrzne pieniężne wynikające ze wzrostu gospodarczego, których nadawcy nie są identyfikowalni. Z tych rozważań wynika także, iż podatek od nieruchomości naliczany według politycznie określonej stawki za 1 m² nieruchomości, jak to ma miejsce w Polsce, spełnia

tylko funkcje fiskalne, a pozbawiony jest innych nie mniej ważnych funkcji – wyrównawczej i stymulacyjnej. Działa on w naszych warunkach patologicznie – nie uwzględnia bowiem generowanej przez otoczenie renty gruntowej (czy to w formie decyzji planistycznych, czy to w formie spatologizowanej pozaplanistycznej decyzji administracyjnej, tj. Warunków Zabudowy (WZ), czy to w formie inwestycji publicznych i prywatnych w otaczające działki. Sprzyja nadmiernej² spekulacji i zawłaszczaniu przestrzeni kosztem możliwości przyszłego rozwoju. Dodatkowo władze miejskie w Polsce pozbawione są przez takie rozwiązanie możliwości ekonomicznego oddziaływania na użytkowników przestrzeni oraz wyprzedzającego sterowania procesami zagospodarowania przestrzennego uwzględniającymi interesy społeczne i środowiskowe³.

Powiązanie dochodów JST (Jednostek Samorządu Terytorialnego) z podatkami majątkowymi oddającymi przestrzenne zróżnicowanie wartości renty gruntowej w gminach zmienia motywacyjny system działania władz samorządowych na rzecz pobudzania lokalnego rozwoju, gdyż wzmacnia działania publiczne na rzecz budowania silnej lokalnej bazy podatkowej. W oparciu o system podatków od nieruchomości należałoby także zbudować system majątkowych dochodów na wyższym poziomie terytorialnej organizacji poprzez zapewnienie procentowego udziału w podatkach od nieruchomości pobieranych na poziomie lokalnym (możemy się tutaj wzorować na rozwiązaniach francuskich). W rezultacie mamy szansę stworzyć racjonalniejsze finansowe podstawy dla regionalnej polityki samorządów wojewódzkich.

Jeśli zaś chodzi o dochody „własne” JST w formie udziałów w podatkach dochodowych typu CIT i PIT, to należy je powiązać z miejscem prowadzenia działalności i miejscem zamieszkania, a nie tylko lokalizacją głównej siedziby firm.

Wartość majątku nieruchomego zależy od wielu czynników, m.in. od jakości zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ rynki nieruchomości charakteryzują się dużą skalą efektów zewnętrznych, wymagają one regulacji prawnej, która zabezpiecza majątek nieruchomy przed spekulacjami i nieuzasadnionym spadkami jego wartości. Brak takich mechanizmów, ich osłabienie lub nieadekwatność do zmieniających się współcześnie wymagań sprawia, że rynki te mają nie tylko wiele niedostatków, ale nabierają wręcz patologicznego charakteru.

² Spekulacja gruntami jest immanentną cechą ulomnego rynku nieruchomości. Nie da się zatem jej wyeliminować, ale należy dążyć do jej niskiego poziomu społecznie i ekonomicznie akceptowalnego!

³ Interesującym dla Polski przykładem może być system podatków od wartości nieruchomości funkcjonujący w Turcji. Zgodnie z obowiązującym aktem prawnym budynki mieszkalne są opodatkowane w wysokości 0,1% wartości, nieruchomości niemieszkalne 0,2%, tereny rolne 0,1%, działki budowlane 0,3%. Stawki te są podwajane w obszarach metropolitalnych, a dodatkowo Rada Ministrów może je zwiększyć o 50% lub zmniejszyć o 30% (Cagdas, Gur, Kurt, 2003, s. 11).

Główną istotą reformy finansowej wzmacniającej samorządność terytorialną i racjonalność w gospodarowaniu powierzoną przestrzenią powinno być większe powiązanie zależności pomiędzy kompetencjami na rzecz rozwoju z wartością majątku mieszkańców i podmiotów gospodarujących w JST na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji. Taka piramida dochodów majątkowych, gdzie najwyższe udziały podatków majątkowych są na poziomie lokalnym, a najmniejsze na poziomie centralnym, musi być oczywiście powiązana z odpowiednim wyrównawczym systemem dotacji i subwencji wyrównawczych koniecznych dla realizacji ustrojowych kompetencji państwa i JST.

5. Skutki chaosu przestrzennego: wymiar ilościowy i jakościowy

Poniżej przedstawiamy przykładową listę najważniejszych skutków rozproszonej urbanizacji, które były m.in. przedmiotem analiz przygotowanych dla Raportu KPZK o skutkach chaosu przestrzennego:

- negatywne skutki środowiskowe (skażenie ziemi, naruszenie stosunków wodnych etc.);
- wyższe koszty budowy infrastruktury liniowej oraz niska efektywność i sprawność (zawodność) systemów kanalizacyjnych (brak środków na ich utrzymanie), skażenie środowiska: ziemi, powietrza, wód gruntowych etc.;
- wyłączenie części działek z funkcji budowlanej – zwiększa jeszcze presję na rozpraszanie zabudowy;
- związanie mieszkańców suburbiów z transportem indywidualnym i nieopłacalność transportu publicznego (liczba samochodów niskiej klasy na 1 mieszkańca w Polsce jest większa niż w miastach zachodnich);
- kongestia i wysokie koszty społeczne i gospodarcze w postaci straty czasu, większego zużycia paliwa, niższej produktywności pracy, niższej diety;
- konflikty przestrzenne funkcjonalne (w tym konflikty związane z lokalizacją wiatraków, rolniczych działalności uciążliwych (np. produkcji zwierzęcej, biogazowni), co przekłada się na znaczące opóźnienia inwestycji publicznych i prywatnych oraz wzrost kosztów inwestycyjnych;
- zawłaszczanie krajobrazu;
- wysokie koszty ograniczania skutków hałasu (słynne ekrany przy autostradach);
- spadek produkcji rolniczej w strefach oddziaływania obszarów metropolitalnych;
- negatywne skutki dla rozwoju rozproszonej energetyki odnawialnej w systemach spółdzielni prosumenckich (chaos w rozwoju farm fotowoltaicznych w obszarach miejskich i suburbiach), marnotrawstwo materiałów (np. miedzi) na sieciach przesyłowych;
- spekulacja gruntami etc.

Ostrożne szacunki kosztów społecznych, gospodarczych i środowiskowych rocznie w 2018 r. wyniosły 84 mld zł, a uwzględniając łączną inflację z ostatnich 5 lat, to w 2022 r. może już dochodzić do 200 mld zł rocznie (Raport Skutki Chaosu..., KPZK PAN, 2018).

6. Rekomendacje dotyczące kierunków zmian w systemie gospodarowania przestrzenią

Podstawą zmiany systemu gospodarowania muszą być właściwe mechanizmy finansowe, tj. adekwatne do mechanizmów generowania renty budowlanej. Mechanizmy finansowe mogą działać na rozwój miasta zarówno stabilizująco, jak i destrukcyjnie. Mają one bardzo silny wpływ na przekształcanie struktur przestrzennych. To oczywiste truizmy, ale trzeba je powtarzać, gdyż skutki funkcjonowania sfery finansów są odłożone w czasie i ujawniają się w dłuższej perspektywie. Ich usuwanie jest często wręcz niemożliwe i mało skuteczne, a społeczne koszty korekty są wielkie. Często odbywa się to także kosztem funkcjonowania całego sektora finansów. Nowoczesne zarządzanie miastem podlegającym procesom globalizacji – w sytuacji szczególnie silnego umiędzynarodowienia sektora finansowego – wymaga zbudowania nowych adekwatnych systemów finansowania rozwoju miast zintegrowanych z systemem planistycznych regulacji, adekwatną formą podatków miejskich i adekwatnym poziomem (zakresem) urynkowienia usług miejskich.

Wspólnym interesem władz publicznych i instytucji finansowych w długim okresie jest optymalizowanie wartości miast i tworzenie warunków do utrzymywania stałego wzrostu majątku wszystkich użytkowników miast oraz generowania dochodów z użytkowania tego majątku gwarantującego spłatę kredytów zaciąganych na jego odtworzenie i rozwój (ograniczenie rozlewania się miast, podtrzymanie procesów rewitalizacji etc.). Jednym z najważniejszych instrumentów ochrony wspólnego interesu, tj. ochrony, kontrolowania i sterowania rozwojem przestrzennym, jest dobrane rozumiany publiczny monopol planistyczny.

W interesie państwa i jego finansów jest utrzymanie swoistego monopolu na planowanie przestrzenne i takie funkcjonowanie sfery regulacyjnej, które zapewnia każdej nieruchomości przychód (rentę) związany ze wzrostem gospodarczym (odpowiednik średniej stopy oprocentowania kapitału). Zapewnienie minimalnej sprawności rynków nieruchomości ze strony państwa powinno stać się jedną z ważniejszych zasad budowania systemu interwencji państwa w sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej.

Docelowy system finansowania rozwoju musi być tak zmodyfikowany, aby wytworzył mechanizm rynkowy napędzający rozwój w oparciu o zwrotne mechanizmy finansowe. W międzyczasie należy przywrócić zdolność absorpcyjną gmin, tak aby były w stanie wchłonąć nową transzę środków z UE.

Kompleksowa reforma systemu planowania musi mieć także charakter zintegrowany. Niezbędne jest równoległe działanie w trzech strategicznych sferach:

- ekonomicznej (rynkowej),
- społecznej,
- instytucjonalno-organizacyjnej i proceduralnej (procedury i zakres ustaleń dokumentów planistycznych).

Należy podkreślić, iż w sytuacji otwarcia i umiędzynarodowienia gospodarki i przepływów finansowych oparcie dochodów budżetowych o podatki powiązane z wartością nieruchomości staje się strategiczną potrzebą dla stabilizacji finansów publicznych.

Konieczne jest zapewnienie warunków samorządom terytorialnym do wyprzedzającej lub równoległej budowy infrastruktury z pełnym jej refinansowaniem ze strony użytkowników (powiązanie finansowania infrastruktury z korzyściami – opłatami – użytkowników).

Sfera instytucjonalna jest czynnikiem (podstawowym) determinującym zarządzanie przestrzenią. W ramach długookresowej polityki przestrzennej staje się ona nie tylko jej uwarunkowaniem, ale przede wszystkim celem strategicznym. Długookresowym celem polityki przestrzennej państwa musi być **„podniesienie sprawności działania instytucji związanych z gospodarką przestrzenną”**, a celami operacyjnymi reformy instytucjonalnej powinno być (Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa, 2022: 38):

1. Zapewnienie wysokiej sprawności służb planowania publicznego w dziedzinie planowania zintegrowanego, w tym planowania strategicznego oraz regulacyjnego planowania przestrzennego.
2. Rozwój i zintegrowanie badań akademickich i instytutów branżowych w dziedzinie gospodarowania przestrzenią.
3. Stworzenie monitoringu przestrzennego pod kątem monitorowania i ewaluacji działań i procesów wdrożeniowych w wymiarze przestrzennym na wszystkich poziomach terytorialnej i funkcjonalno-przestrzennej organizacji kraju.
4. Wzmacnianie instytucji społecznych (obywatelskich) na rzecz poprawy kultury przestrzeni i poszanowania strategicznych wartości (użytkowanej) przestrzeni.
5. Należy prowadzić intensywne kształcenie obywatelskie, tak aby zapewnić realny udział społeczeństwa w procesach rozwoju w zgodzie z paradygmatem rozwoju sustensywnego i dążeniem do zapewnienia ładu przestrzennego.

7. Rekomendacje wobec praktyki planistycznej

Nie ma dobrych planów i skutecznej ich realizacji bez sprawnego, innowacyjnego i profesjonalnego procesu planowania. Oznacza to wymóg zbudowania wysokiej

jakości organizacji planistycznych, m.in. przez rozwijanie wiedzy i umiejętności osób zajmujących się planowaniem.

1. Niezbędne jest zbudowanie systemu planowania pozwalającego na szybkie, elastyczne reagowanie na zmiany, ale jednocześnie stabilizującego użytkowanie terenów w elementach decydujących o trwałym rozwoju.
2. Należy zagwarantować publiczny charakter procesu planowania – niepodatnego na korupcję – a to oznacza konieczność wzmocnienia rangi zawodu planisty zatrudnionego w publicznym sektorze i zwiększenia profesjonalizmu biur planowania. Z kolei spełnienie tych warunków wymaga zorganizowania dobrego systemu kształcenia powiązanego z praktyką wykonywania zawodu (poświęcono tym sprawom konferencje i publikacje KPZK, patrz: Biuletyn 244), wykorzystywania doświadczeń międzynarodowych oraz wsparcia jakościowego rozwoju kadry ze strony rządu. Z kolei wsparcie rządowe będzie możliwe po utworzeniu silnych zawodowo instytucji centralnych. Są to warunki wyjściowe dla rozwoju dobrych praktyk, możliwości oddziaływania na orzecznictwo sądowe poprzez wymianę doświadczeń między biurami i tworzenie ponadlokalnych sieci wiedzy i wartości.
3. Należy wprowadzić do praktyki jeden zintegrowany plan wojewódzki, w którym będą zapisane strategie rozwoju i programy operacyjne oraz warstwa przestrzenna z tzw. ustaleniami wiążącymi w sferze planowania regulacyjnego, tj. wskazujące lokalizację inwestycji celu publicznego oraz inne wiążące ustalenie tekstowe zorientowane na ochronę interesu publicznego.
4. Niezbędne jest wprowadzenie jako powszechnie obowiązującego zintegrowanego dokumentu rozwoju gminy (w miejsce dotychczasowego studium i opcjonalnej obecnie lokalnej strategii rozwoju) z uchwalonymi i wiążącymi ustaleniami w zakresie podstawowych elementów rozwoju przestrzennego i ochrony terenów wprowadzanych do planów miejscowych.
5. Konieczne jest rozpowszechnienie metod i wprowadzenie przepisów prawa pozwalających na zarządzanie konfliktami społecznymi na tle użytkowanej przestrzeni. Wiele spraw natury lokalnej, z uwagi na natężenie konfliktu i silne zaangażowanie stron konfliktu oraz mechanizmy pułapki społecznej i politycznej, nie może być skutecznie rozwiązanych na poziomie lokalnym. Niezbędne jest przygotowanie służb samorządowych i nadanie im właściwych kompetencji do antycypacyjnego zapobiegania sytuacjom konfliktowym.

Bibliografia

- Bell, M., Bowman, J. (1988). State Role in Local Finance. [w:] State and Local Finance in an Era of New Federalism, JAI PRESS, Greenwich, Connecticut, London England, 7, 191–228.
- Borys, T. (2011). Zrównoważony rozwój – jak rozpoznać ład zintegrowany. *Problemy ekorozwoju*. 6(2), 75–81.

- Cagdas, V., Gur, M., Kurt, V. (2003). *Property Taxation and Land Management*. 2nd FIG Regional Conference, Marrakech, Morocco.
- Kowalewski, A., Markowski, T., Śleszyński, P. (2020). *Kryzys polskiej przestrzeni – źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*. Warszawa KPZK PAN, 36.
- Kudłacz, T., Markowski, T. (red.). (2010). *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*. Biuletyn KPZK PAN nr 244, Warszawa.
- Markowski, T., Śleszyński, P., Kowalewski, A. (2018). *Studia nad chaosem przestrzennym t. III. Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*. Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa, 230.
- Michael, E., Bell, M., Bowman, J. (2002). *Extending the Property Tax into Previously Untaxed Areas of South Africa*. Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, Product Code: WP02MB1.
- Nowak, M.J., Śleszyński, P., Markowski, T., Kowalewski, A. (2022). *Studia nad chaosem przestrzennym – nowe kierunki badań i dyskusji naukowej. Samorząd Terytorialny nr 7–8/ Wolters Kluwer*, Warszawa.
- Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju – perspektywa długookresowa. (2022). Dokument opracowany na potrzeby Stanowiska Prezydium Polskiej Akademii Nauk w sprawie polityki przestrzennej państwa i planowania przestrzennego na poziomie kraju. Warszawa KPZK PAN, sierpień 2022 r., 44.

Oblicza suburbanizacji

1. Wprowadzenie

Suburbanizacja od dekad jest przedmiotem zainteresowania badaczy reprezentujących wiele dyscyplin naukowych. Specyfika przebiegu procesów urbanizacji w różnych krajach i na różnych kontynentach wpływa na występujące tam formy i charakter suburbanizacji. Cechą wspólną, niezależnie od form i charakteru suburbanizacji, jest złożoność jej przyczyn i wielowymiarowość skutków. To właśnie jest powodem wielodyscyplinarności prowadzonych studiów. Widoczna od kilkunastu lat intensyfikacja urbanizacji w skali globu oraz wzrost liczby mieszkańców miast i terenów zurbanizowanych zwiększyły zainteresowanie suburbanizacją tak wśród badaczy, jak i w kręgach polityków i praktyków zajmujących się rozwojem społeczno-gospodarczym w skali miast, regionów i państw (Śleszyński i in., 2021). W większości krajów suburbanizacja okazuje się być powodem różnorodnych problemów związanych z jej negatywnym wpływem na środowisko przyrodnicze, funkcjonowanie obszarów zurbanizowanych czy na kształtowanie struktur społeczno-przestrzennych. Przyczyny, przebieg i skutki suburbanizacji są przedmiotem analiz, których wyniki powinny być podstawą do projektowania interwencji publicznych umożliwiających kontrolowanie suburbanizacji i przeciwdziałanie jej negatywnym skutkom.

Celem artykułu jest wskazanie wybranych kwestii mających związek z suburbanizacją i mogących mieć wpływ na podejścia i koncepcje dotyczące jej genezy, przebiegu oraz radzenia sobie z jej skutkami w określonych lokalizacjach. Kwestie te to: relacje przestrzeni miasta – przestrzeni strefy podmiejskiej, złożoność współczesnych struktur funkcjonalno-przestrzennych obszarów zurbanizowanych i administracyjna fragmentacja miejskich obszarów funkcjonalnych. W artykule przedstawiono też propozycje spojrzenia na suburbanizację i jej oblicza z perspektyw łączących w sobie różne podejścia i reakcje na jej skutki.

^a Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych.

2. Przestrzeń miasta a przestrzeń strefy podmiejskiej

Miasta są wytworem cywilizacji. Ze względu na koncentrację w nich zjawisk i procesów gospodarczych, społecznych i politycznych są kluczowymi obszarami dla jej dalszego rozwoju. Powstały w odpowiedzi na potrzeby społeczne i są rezultatem społecznego wytwarzania przestrzeni. Suburbanizacja jest zaś produktem rozwoju miast – zdeterminowanej cywilizacyjnie ewolucji ich funkcji i form przestrzennych (Kaczmarek, 2020).

Różne oblicza suburbanizacji wynikają z krajowych, regionalnych i lokalnych kontekstów rozwoju miast – gospodarczych, przestrzennych, społeczno-kulturowych i politycznych. W przypadku tego ostatniego kontekstu szczególnie istotne są ustrojowe warunki prowadzenia polityki rozwoju przez władze miast i polityk wobec miast, prowadzonych przez władze regionalne i centralne. Kluczowe znaczenie mają też rozstrzygnięcia dotyczące kompetencji, władzy i odpowiedzialności różnych szczebli administracji publicznej oraz instrumentarium, jakim one dysponują, by realizować polityki przestrzenne. Rozstrzygnięcia te są domeną władz centralnych.

Jednym z decydujących czynników wejścia miast w fazę suburbanizacji jest mobilność – w przypadku ludności różnie motywowana i wymagająca wystąpienia odpowiednich warunków. Zamożność społeczeństwa, pojawienie się możliwości wyboru miejsca zamieszkania, potrzeby i preferencje dotyczące warunków życia oraz model życia prowadzą do suburbanizacji rezydencjalnej. Pogorszenie się warunków dla funkcjonowania podmiotów gospodarczych w miastach bądź nowe wymagania dotyczące lokalizacji działalności są przyczyną przenoszenia się ich na obrzeża miast. Na terenach otaczających rdzeń miejski pojawiają się formy przestrzenne miasta i życia miejskiego. Zwiększa się liczba, różnorodność, skala i siła powiązań między strefą podmiejską i rdzeniem miejskim. Zachodzi proces ich integracji funkcjonalnej (Lisowski, Grochowski, 2009).

Na relacje między miastem centralnym a jego otoczeniem wpływają ścieżki rozwoju tak miasta, jak i jego otoczenia. Ścieżki te są rezultatem wyborów celów rozwojowych i sposobów ich realizacji. Osiągnięcie tych celów zależy od charakteru i skuteczności realizowanych polityk, w tym polityk przestrzennych. Charakter ścieżek rozwoju to efekt nie tylko programowania i planowania. O charakterze tym decydują procesy i zjawiska, na które władze publiczne nie mają wpływu bądź wpływ ten jest ograniczony. To, jak rozwija się miasto, ma – obok innych czynników – wpływ na rozwój strefy podmiejskiej. Ścieżki rozwoju miasta i strefy podmiejskiej są w różnym stopniu, w zależności od lokalnych warunków, współzależne. Jakość przestrzeni miasta i jej walory wpływają na jego atrakcyjność osiedleńczą i inwestycyjną. To samo dotyczy strefy podmiejskiej. Wadliwa struktura funkcjonalno-przestrzenna miasta i dysfunkcjonalne formy zagospodarowania terenu poza wieloma negatywnymi skutkami mogą prowadzić też do pojawienia się czynników wypychających

z miasta (*push factors*), uruchamiających migracje i stymulujących rozwój terenów podmiejskich. Tereny te przyciągają (*pull factors*) tym, czego miasto nie może zaferować i stają się w niektórych wymiarach alternatywą dla przestrzeni miasta.

W ujęciu ontologicznym ścieżki rozwoju kreują przestrzeń, zaś przestrzeń warunkuje przebieg ścieżek. Ścieżki po części zdeterminowane są cechami przestrzeni. W praktyce rozwoju terytorialnego przebieg ścieżek zależy jednak w głównej mierze od decyzji dotyczących sposobów wykorzystania przestrzeni (przypisanie funkcji) i jej zagospodarowania (formy, intensywność, oddziaływanie na otoczenie). Decyzje te mają wpływ na perspektywy rozwoju w przyszłości: otwierają nowe możliwości, ograniczają je lub całkowicie eliminują. Teoria zależności od ścieżki (*path dependence theory*) z lat 80. XX w., choć powstała na gruncie ekonomii ewolucyjnej, znajduje więc także zastosowanie w geografii. Zgodnie z tą teorią dla zrozumienia przebiegu procesów rozwojowych należy identyfikować wpływ podejmowanych wcześniej decyzji na stan obecny oraz potencjalny wpływ tych decyzji na stan w przyszłości. Dynamiczne procesy rozwoju przestrzennego, o których mówimy w przypadku suburbanizacji, nie powinny być w świetle teorii zależności od ścieżki niczym zaskakującym.

Suburbanizacja nie dzieje się przypadkiem. Jej przebieg, formy i wielowymiarowe skutki to efekty prowadzonych polityk i sposobów ich wdrażania. Suburbanizacja jest problemem politycznym w funkcjonalnym ujęciu i rozumieniu polityki: odpowiednio zorganizowany system społeczno-polityczny (państwo, jego instytucje, regulacje i podejmowane działania) powinien zapewniać rozwój społeczno-gospodarczy, m.in. poprzez rozwiązywanie problemów i konfliktów wynikających z braku adekwatnej reakcji władz publicznych w odpowiednim czasie. W przypadku naszego kraju istniejący system nie przeciwdziała powstawaniu problemów i nie mityguje ich skutków. Przykładowo bezkrytyczna adaptacja paradygmatu konkurencyjności, jaka miała miejsce kilkanaście lat temu, znalazła odbicie w przestrzeni poprzez przeznaczanie w wielu gminach, bez obiektywnie racjonalnego uzasadnienia, dużych obszarów pod zabudowę mieszkaniową. Dzisiaj nie jest to możliwe (po nowelizacji Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), ale warto pamiętać o źródłach motywacji i przesłankach, które leżą u podstaw formułowanych polityk przestrzennych. Te źródła i przesłanki, jak wskazuje praktyka rozwoju suburbanizacji, nie przeszły do historii. W tym środowisku dobrze odnajdują się aktywni przedsiębiorcy szukający lokalizacji dla nowych inwestycji, przede wszystkim mieszkaniowych.

3. Struktury funkcjonalno-przestrzenne obszarów zurbanizowanych i ich złożoność

Struktury funkcjonalno-przestrzenne miast i otaczających je obszarów stają się coraz bardziej złożone. Urbanizacja w obszarach aglomeracji miejskich czy metropolii

proceeds to the development of urban-rural regions, which have the character of polycentric systems. In urban-rural regions with a polycentric system of settlement network elements we do not have to deal only with the problem of relations between the central city and its surroundings, but with complex relations between the various spatial components of the region.

In the case of the functional-spatial structure of the city itself, we can refer to traditional models of urban spatial development and point out its main components. The first of them is the central area, defined as the centre or the core of the city, dominated by specialised services (CBD – *Central Business District*, *city's core*, *urban core*, *city center*). This area is surrounded by an inner urban area (inner urban area) with differentiated functions – residential, commercial or production-services. This area, together with the centre, forms the inner urban area. The outer urban area (outer urban area) is dominated by residential functions with services offered mainly to the residents of this area. The outer urban area closes in the administrative boundaries of the city. In this area, we find so-called inner suburbanization. Beyond the administrative boundary of the city, there is the suburban area (suburban). In this area, we find suburbanization, which, in distinction from inner suburbanization, enters the undeveloped, unutilized, rural, open, valuable, ecologically, weakly communicated and deprived of infrastructure.

Due to the physical proximity and functional ties of the city and the suburban area, the suburban area and the structure of the suburban residents and their way of life, these two areas can be treated as the suburban area. This area is differentiated internally, but it forms a functional whole. The effects of suburbanization (inner suburbanization, within the city boundaries, and that in the suburban area) are most noticeable due to the concentration of spatial and the scale of generated changes.

The functional-spatial structure of the areas in urban-rural regions, which are found outside the inner urban area, is a mosaic consisting of different types of settlement areas, areas with different functions, different forms of land use and utilization. These areas form a system, which in the framework of the VI PR UE PLUREL – *Peri-urban Land use relationships* (Ravetz et al., 2013) was classified in the following way: outside the suburban area, the suburban area was distinguished as the suburban fringe (urban fringe). It is an area of dispersed settlement with a low density of development, with green spaces and land used for agriculture. The suburban fringe is localized in the suburban periphery (urban periphery) – an area, where development, functions and forms of the suburban area are localized in the rural areas. The suburban fringe of the urban-rural region is defined as the rural hinterland (rural hinterland) (Korcelli et al., 2012; Korcelli, Kozubek, Werner, 2016).

Wedle zarysowanej wyżej klasyfikacji miejski obszar funkcjonalny (MOF) składa się z obszaru miejskiego i strefy okołomiejskiej. Peryferia miejskie i zaplecze wiejskie mają także powiązania z miastem centralnym i jego strefą podmiejską, ale ich intensywność jest mniejsza. Nie znaczy to jednak, że obszary te nie staną się przedmiotem zainteresowania mieszkańców miasta centralnego szukających lepszych warunków życia czy firm poszukujących lokalizacji, które zapewnią jednocześnie dostęp do rynku pracy i rynku zbytu produkowanych dóbr. Dodatkowo trzeba uwzględnić migracje do stref podmiejskich mieszkańców mniejszych miast, co może zwiększyć presję urbanizacyjną.

Przy takim stopniu złożoności struktur funkcjonalno-przestrzennych zasadne staje się pytanie dotyczące tego, jak daleko sięga otoczenie miasta. Od odpowiedzi na to pytanie będzie zależało, czy urbanizacja nowych terenów będzie definiowana jako suburbanizacja czy też przejaw dezurbanizacji. Jeśli przyjąć, że suburbanizacja w określonym regionie przebiega równoległe z procesami dezurbanizacji, to urbanizacja jako taka i suburbanizacja stają się problemami politycznymi o nowej jakości. Na scenie, obok władz szczebla lokalnego i centralnego, pojawiają się władze regionalne – aktor, którego rolę trudno przecenić. Przebieg procesu urbanizacji w regionie (przechodzenie przez różne jego etapy, łącznie z dezurbanizacją) powinien stać się przedmiotem regionalnej polityki miejskiej. Dla sformułowania i realizacji takiej polityki konieczny jest skuteczny mechanizm wieloszczeblowego zarządzania (*MLG – Multi-Level Governance*), który funkcjonować będzie w istniejącym układzie administracyjnym (Grochowski, 2009, 2014). Jest to wyzwanie, które wymaga zdolności politycznych i organizacyjnych oraz kreatywnego myślenia, niezbędnych do porzucenia, a przynajmniej ograniczenia rutynowych działań wynikających z formalnych regulacji i dotychczas stosowanych rozwiązań.

4. Administracyjna fragmentacja miejskich obszarów funkcjonalnych

Suburbanizacja ma historię tak długą, jak długa jest historia miast. Historycznie rzecz ujmując, miasta rozwijały się jako autonomiczne jednostki przestrzenne otoczone strefą podmiejską. Razem tworzyły one funkcjonalną całość. Przestrzenie miasta i strefy podmiejskiej uzupełniały się. W strefie podmiejskiej lokalizowane były działalności, które nie mogły być prowadzone w mieście, ale które były niezbędne dla jego funkcjonowania. Występowała więc naturalna potrzeba istnienia strefy podmiejskiej. Strefa podmiejska była dla miasta ważna i przez władze miasta chroniona i kontrolowana. Ten układ przestrzenny: miasto i jego strefa podmiejska, był jednym organizmem polityczno-administracyjnym. Strefa podmiejska zwiększała swoją powierzchnię w odpowiedzi na rosnące potrzeby miasta. Rozwijała się też jako atrakcyjny obszar migracji ludności z terenów rolniczych bądź z samego miasta, które nie przez wszystkich postrzegane było jako najlepsze środowisko życia. Jednak

w dalszym ciągu miasto i strefa podmiejska tworzyły jedność ekonomiczną, społeczną, kulturalną i polityczno-administracyjną (Kaczmarek, 2020).

W okresie nowożytnym miasta potrzebowały nowych terenów dla swojego rozwoju. Pozyskiwano je poprzez inkorporację terenów podmiejskich. W istniejących warunkach polityczno-administracyjnych inkorporacja przebiegała w miarę bezkonfliktowo, choć wymagała reorganizacji zagospodarowania przestrzennego. Bezkonfliktowość i racjonalne zmiany zagospodarowania były w interesie władzy publicznej, czyli władz miasta. To one były głównym podmiotem odpowiedzialnym za ułożenie związków między miastem a strefą podmiejską. Wchłonięta przez miasto strefa podmiejska lub jej części stawały się miastem. Poszerzano jego granice administracyjne. Zasadą była jednak odpowiedzialność za funkcjonowanie strefy podmiejskiej i jej relacje z miastem.

W perspektywie historycznej suburbanizacja w okresie starożytnym była więc zjawiskiem organicznym, naturalnym i neutralnym w sensie braku negatywnych skutków. W okresie nowożytnym można mówić o początkach kolonizacji obszaru podmiejskiego, jednak jej skutki dalej pozostawały neutralne, a fakt, że obszar miasta i obszary podmiejskie były w jednej jurysdykcji, umożliwiał kontrolę procesów rozwoju i ich planowanie. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym struktury administracyjne państw i regionów podlegały ewolucji i stawały się coraz bardziej złożone, co miało wpływ na funkcjonowanie miast. W erze industrializacji coraz powszechniejsze były próby inkorporacji otaczających miasto obszarów. Era ta była jednak także czasem, gdy miasta centralne traciły władzę polityczną i kontrolę nad obszarami je otaczającymi. Inkorporacja nie była już prosta i bezkonfliktowa. Miasta stały się oddzielnymi bytami administracyjnymi. Obszary otaczające zyskiwały podmiotowość jako jednostki administracyjne. Granice administracyjne przecinały obszary funkcjonalne. Wraz z postępowaniem procesów urbanizacji coraz bardziej widoczny był problem niezgodności granic administracyjnych z zasięgiem powiązań funkcjonalnych miast i innych terenów z ich bliższego i dalszego otoczenia. Presja urbanizacyjna i rozwój suburbanizacji prowadziły często do konfliktów z powodu formułowania polityk rozwoju uwzględniających podziały administracyjne, ale abstrahujących od realnie istniejących struktur funkcjonalno-przestrzennych.

Brak upodmiotowienia obszarów funkcjonalnych i brak instrumentów, które umożliwiłyby współpracę w ramach tych obszarów różnym podmiotom, prowadził i prowadzi do sytuacji kryzysowej. Jest ona szczególnie widoczna w przypadku złożonych funkcjonalnych obszarów miejskich, jakimi są obszary metropolitalne. Nie można zadekretować, że jakieś miasto jest metropolią – metropolie i obszary metropolitalne to efekt procesów rozwojowych, które prowadzą do ukształtowania miast i obszarów o określonych, rzadkich i wyspecjalizowanych funkcjach oraz unikalnych cechach i specjalnej roli w rozwoju regionów i państw. I tak jak nie można zadekretować

tować metropolitalności, tak nie można nie dostrzegać w przestrzeni obiektywnie zachodzących procesów i obiektywnie występujących zjawisk. Wcześniej w tym tekście wspomniano o suburbanizacji jako problemie politycznym w funkcjonalnym ujęciu polityki oraz o politycznym wymiarze regionalnej polityki miejskiej. W tym miejscu należy wspomnieć o braku konstruktywnej dyskusji na temat zarządzania obszarami metropolitalnymi w Polsce. Kwestia upodmiotowienia tych obszarów stała się kwestią polityczną o charakterze ustrojowym, odnoszącą się do pryncypiów organizacji nowoczesnego, zdecentralizowanego państwa. Utrzymująca się od kilku lat sytuacja działa na szkodę zarówno jednostek samorządowych wchodzących w skład obszarów metropolitalnych, jak i samych obszarów oraz regionów, w których są zlokalizowane.

Winą za negatywne skutki suburbanizacji w Polsce obarcza się często i przede wszystkim system planowania przestrzennego. Od kilku lat przygotowywana była reforma tego systemu. Kierunki reformy mają swoich zwolenników. Niemiała jest też grupa sceptyków, którzy kwestionują projektowane zmiany jako nieprowadzące do zwiększenia skuteczności planowania przestrzennego. Sceptycyzm wynika po części z faktu, że projektowane rozwiązania dotyczą przede wszystkim planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Przy braku koordynacji działań rozwojowych w różnych skalach i braku ich bezpośredniego odniesienia do przestrzeni interwencje publiczne będą nieefektywne. Fragmentacja miejskich obszarów funkcjonalnych i złożoność ich struktur funkcjonalno-przestrzennych powoduje, że do zarządzania nimi nie wystarczają standardowe narzędzia prawno-administracyjne i procedury planistyczne. Musi pojawić się także inna kultura myślenia o przestrzeni i jej znaczeniu nie tylko w rozwoju, który to rozwój jest terminem bardzo pojemnym, ale i w życiu człowieka – poczynając od jednostki, przez sąsiedztwa, społeczności lokalne itd. Innymi słowy, kluczowy dla zmian będzie tzw. czynnik ludzki. Od niego zależy, czy kulturę myślenia o przestrzeni wesprze kreatywność w wykorzystaniu dostępnych, nowych mechanizmów i instrumentów jej kształtowania.

Konieczne jest też szersze wykorzystanie instrumentów ekonomicznych, które skuteczniej oddziałują na lokalizację funkcji, formy czy intensywność zagospodarowania. Z tym powiązana jest konieczność prowadzenia przez miasta i gminy bardziej aktywnej gospodarki gruntami. Skuteczna, z punktu widzenia realizacji strategii rozwoju czy długoterminowych planów rozwojowych, gospodarka gruntami uwzględnia wizję rozwoju i programy funkcjonalne, a jej celem jest realizacja polityki rozwojowej w wymiarze przestrzennym. Aktywna gospodarka gruntami nie jest możliwa w sytuacji braku środków finansowych. Uszczuplanie dochodów jednostek samorządowych przekłada się na ich możliwości programowania rozwoju i realizacji zaplanowanych zamierzeń, które mogą także przeciwdziałać suburbanizacji lub jej negatywnym skutkom.

5. Perspektywy patrzenia na urbanizację

Suburbanizacja postrzegana może być jako zjawisko i proces. To rozróżnienie jest istotne z punktu widzenia działań interwencyjnych, jakie należy podjąć w sytuacji, gdy suburbanizacja staje się problemem. W pierwszym przypadku – suburbanizacja jako zjawisko – mówimy o fakcie empirycznym materializującym się w sposobie zagospodarowania funkcjonalno-przestrzennego określonego obszaru. Suburbanizację możemy scharakteryzować wskaźnikami, które pozwolą opisać istniejący stan i ocenić np. warunki życia mieszkańców, warunki prowadzenia działalności gospodarczej, koszty obsługi infrastrukturalnej itp. Suburbanizacja jako zjawisko ma charakter lokalny, tzn. występuje na określonym, stosunkowo łatwym do delimitacji obszarze. „Skala” tej lokalności może być różna i zależy m.in. od wielkości miasta centralnego i intensywności procesów suburbanizacji. Lokalny charakter suburbanizacji nie wyklucza jej wpływu na funkcjonowanie sąsiednich bądź dalej położonych gmin.

W drugim przypadku – suburbanizacja jako proces – uwaga koncentruje się na działaniach, jakie realizowane są w określonym środowisku prawnym, instytucjonalnym, gospodarczym, politycznym i społecznym, których efektem, intencjonalnym lub nie, jest generowanie impulsów rozwojowych dla stref podmiejskich. Suburbanizacja jako proces zagospodarowania przestrzennego traktowana jest zazwyczaj jako zjawisko niekorzystne gospodarczo, społecznie, przestrzennie i ekonomicznie. Negatywne oceny pojawiają się szczególnie wtedy, gdy zabudowa pojawia się na terenach otwartych, cennych przyrodniczo, bądź kiedy skala realizowanych inwestycji prowadzi do poważnych dysfunkcji nie tylko w zagospodarowywanym obszarze, lecz także w okolicznych gminach (Degórska, 2017).

Suburbanizację można też traktować jako zjawisko i proces jednocześnie, gdyż suburbia podlegają zmianom i tak jak sekwencja działań prowadzi do ukształtowania określonego stanu, tak stan ten może mieć wpływ na przebieg procesu. Z praktycznego punktu widzenia powyższe rozróżnienie jest jednak użyteczne, gdyż czym innym jest sanacja przestrzeni suburbiów, a czym innym zmiany w środowisku prawnym czy instytucjonalnym, które przekładają się na mechanizmy i instrumenty służące zagospodarowywaniu przestrzeni.

Nawiązując do tytułu tego tekstu, trzeba stwierdzić, że suburbanizacja nie ma jednego oblicza. Gdyby szukać takiego, to przewrotnie można by określić to oblicze jako janusowe. Biorąc pod uwagę doświadczenia polskie i międzynarodowe związane z suburbanizacją, proponuję spojrzeć na nią z trzech perspektyw. Pierwsza perspektywa to perspektywa gry interesów, druga – przełamania fatalizmu i trzecia to perspektywa ewolucji funkcjonalno-przestrzennej.

Perspektywa gry interesów

Pierwsza perspektywa odnosi się do konfliktów między różnymi aktorami, którzy realizują swoje interesy w mieście i jego otoczeniu. Konkurencja między aktorami, autonomia gmin, ich władztwo planistyczne oraz definiowanie racjonalności działań prorozwojowych z perspektywy lokalnej prowadzą do destrukcji, chaosu i utraty walorów i zasobów przez tereny podlegające suburbanizacji (Kowalewski i in., 2018). Myślenie o rozwoju kształtuje paradygmat konkurencyjności. Nie dostrzega się szans wynikających z położenia w obszarze funkcjonalnym. Nie traktuje się współpracy międzygminnej jako endogenicznego, ważnego czynnika rozwoju. Sąsiedztwo innych gmin traktowane jest jako zagrożenie i konkurencja. Działania bazujące na partykularnych interesach pojedynczych gmin wzmacniają znaczenie podziałów administracyjnych. Utrudnia to efektywne wykorzystanie zasobów w skali ponadlokalnej i prowadzi do podejmowania decyzji nieracjonalnych z punktu widzenia rozwoju szerszych struktur przestrzennych (Grochowski, 2009, 2014).

Utrzymująca się przez lata dychotomia systemów planowania przestrzennego i strategicznego w ramach programowania i realizacji polityk rozwoju, sektorowość różnych polityk publicznych i słabość, a właściwie brak planowania funkcjonalnego wykluczają skuteczną interwencję (Kolipiński, 2014; Markowski, 2015).

Perspektywa przełamania „fatalizmu”

Perspektywa nazwana *przełamanie „fatalizmu”* jest, w kontekście polskich doświadczeń, perspektywą postulatyczną. Odnosi się ona do realiów tych krajów, gdzie stworzono mechanizmy i instrumenty dające możliwość wpływu na przebieg suburbanizacji. Perspektywa ta wskazuje wagę podejścia procesowego do suburbanizacji w poszukiwaniu sposobów oddziaływania na jej przebieg i skutki. Regionalna polityka miejska jako instrument kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej i jako ramy odniesienia działań prowadzonych na poziomie lokalnym kreuje przestrzeń, w której praktykowane powinno być wieloszczeblowe zarządzanie i partnerstwo z aktorami spoza sektora administracji publicznej, m.in. z deweloperami. W tej perspektywie suburbanizacja może nabrać nowego oblicza – suburbiów, których powstanie jest efektem przejścia od świata żywiołowości i spontaniczności do świata regulacji i standardów, które określą programy funkcjonalne, skalę podejmowanych przedsięwzięć, zasady obsługi infrastrukturalnej terenów itp.

Perspektywa ewolucji funkcjonalno-przestrzennej

Perspektywa *ewolucji funkcjonalno-przestrzennej* uwzględnia fakt przemian, jakie obserwowane są w procesach suburbanizacji. Nowe suburbia określa się terminami takimi, jak *edge cities*, *metroburbia*, *boomburbia*, *exurbia*, *technoburbia* czy *expolis*.

Lokalizowane są one nie tylko w strefach podmiejskich, lecz także w oddaleniu od miasta centralnego. W nowych suburbiach nie dominuje funkcja mieszkaniowa. Zlokalizowane są w nich miejsca pracy, a trendy rozwojowe wskazują, że nowe suburbia mogą się stać atrakcyjnymi rynkami pracy. Pojawienie się w nowych suburbiach na większą skalę funkcji mieszkaniowych i towarzyszących im usług odmieni oblicze suburbiów. Staną się one nowymi, autonomicznymi, wielofunkcyjnymi komponentami systemu osadniczego. W przypadku policentrycznych regionów miejsko-wiejskich scenariusz takiego rozwoju jest wielce prawdopodobny. Trzeba też zwrócić uwagę na fakt, że taka ewolucja może mieć znaczenie dla innych mniejszych miast w regionie. Małe miasta, nie tylko w Polsce, borykają się z problemami depopulacji, starzenia ludności, osłabienia bazy rozwoju ekonomicznego. Sytuacja tych miast może się zmienić, gdy w sąsiedztwie pojawią się nowe suburbia. Możliwe jest kreowanie ponadlokalnych sieci, rozwój nowych komplementarnych funkcji, co zwiększy atrakcyjność osiedleńczą i inwestycyjną tych miast.

Przedstawione perspektywy patrzenia na suburbanizację są próbą ogólnego zarysowania głównych scenariuszy przebiegu suburbanizacji, wskazania, co je konstytuuje i jakie są, bądź mogą być, ich skutki. Scenariusze te, w całości lub częściowo, znajdują obecnie odbicie w rzeczywistości różnych krajów. Dowodzi to, że patologie związane z suburbanizacją to nie fatum, ale efekt zaniechań, zaniedbań, braku pragmatycznego myślenia o przestrzeni, niedostrzegania jej wartości i ograniczoności jako zasobu.

6. Podsumowanie

Miasto jest tworem nieskończonym. Ewolucja jego przestrzeni i relacje z otoczeniem to efekt zmian w potrzebach mieszkańców i dostępnych technologiach życia miejskiego, a także koncepcji, modeli i paradygmatów, które znajdują odbicie w politykach rozwoju. Przemiany w szeroko rozumianej sferze konsumpcji wymuszają zmiany w organizacji przestrzeni. W przypadku Polski punktem zwrotnym był rok 1990, który zapoczątkował reformy systemowe i umożliwił odchodzenie od modelu rozwoju miasta socjalistycznego (Węclawowicz, 2013, 2016). Na początku przemian trudno było przewidzieć skalę wyzwań związanych z suburbanizacją czy kształtowaniem się obszarów funkcjonalnych. Problemy te narastały jednak w szybkim tempie (Lorens, 2005; Węclawowicz, 2010).

Współcześnie mierzymy się w miastach i na obszarach zurbanizowanych z wyzwaniami bez precedensu. Kryzys klimatyczny, kryzys energetyczny czy pandemia COVID-19 zwróciły uwagę na kwestie, które dotychczas nie były odpowiednio doceniane lub były pomijane w planowaniu i zarządzaniu rozwojem miast. Niektóre koncepcje podległy rewizji, jak dla przykładu koncepcja miasta zwartej (*compact city*), które okazało się nie być miastem bezpiecznym w warunkach pandemii. Praca

zdalna i obawa przed zarażeniem wirusem stały się czynnikami, które zwiększyły w niektórych krajach migracje z miast na przedmieścia, a nawet do bardziej oddalonych miejsc. Pojawiła się krytyka „punktowej” rewitalizacji przestrzeni miejskiej, która, wedle krytyków, nie ma znaczenia dla miasta jako całości, gdyż nie generuje impulsów dla zmian w jego strukturze. Na popularności zyskuje koncepcja metabolizmu miejskiego, która jest przydatna do kształtowania polityki korzystania z zasobów ze świadomością kosztów i skutków w różnych dziedzinach życia.

Negatywne polskie doświadczenia z suburbanizacją to wynik kumulacji różnych czynników. Przestrzeń przez ostatnie dekady była „łatwą przestrzenią”. Tak jak istnieje polityka „trudnego pieniądza”, tak może być polityka „trudnej przestrzeni” (Kolipiński, 2014). Przybiera ona formę polityki terytorialnej, która jest polem, na którym spotykają się polityki samych miast, polityki wobec miast i obszarów wiejskich, polityki zrównoważonego rozwoju, bezpieczeństwa energetycznego, ochrony klimatu itd. Harmonizacja m.in. tych wybranych polityk jest wyzwaniem, z którym trzeba się zmierzyć. W innym wypadku dalej będziemy odczuwać, i to coraz mocniej, negatywne skutki polityki „łatwej przestrzeni”. Te skutki to m.in. nieprzewidywalność tego, co w przestrzeni może się zdarzyć, konfliktogenność wynikająca z braku przewidywania i neutralizowaniu sytuacji kolizyjnych czy nieefektywność spowodowana rozpraszaniem zabudowy prowadzącym do entropii systemów osadniczych.

Bibliografia

- Degórska, B. (2017). Urbanizacja przestrzenna terenów wiejskich na obszarze metropolitalnym Warszawy. Kontekst ekologiczno-krajobrazowy. *Prace Geograficzne*, 262, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Grochowski, M. (2009). Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych. *Mazowsze Studia Regionalne*, 2, 73–88.
- Grochowski, M. (2014). Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi. *Mazowsze Studia Regionalne*, 15, 119–136.
- Kaczmarek, T. (2020). Różne oblicza suburbanizacji. Od przedmieście w cieniu miasta do post-suburbiiów. *Prace i Studia Geograficzne*, 65(3), 103–113.
- Kolipiński, B. (2014). Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu. *Mazowsze Studia Regionalne*, 15, 109–118.
- Korcelli, P., Grochowski, M., Kozubek, E., Korcelli-Olejniczak, E., Werner, P. (2012). Development of urban-rural regions: from European to local perspective. *Monografie IGiPZ PAN*, 14, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Korcelli, P., Kozubek, E., Werner, P. (2016). Zmiany użytkowania ziemi a interakcje przestrzenne na obszarach metropolitalnych Polski. *Prace Geograficzne*, 254, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Kowalewski, A., Markowski, T., Śleszyński, P. (red.). (2018). *Studia nad chaosem przestrzennym*. T. 1–3, Studia KPZK PAN, 182(1–3), Warszawa.

- Lisowski, A., Grochowski, M. (2009). *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, [w:] Saganowski, K., Zagrzejska-Fiedorowicz, M., Żuber, P. (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033*. Tom 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 221–280.
- Lorens, P. (red.). (2005). Problem suburbanizacji. *Biblioteka Urbanisty*, 7, Warszawa.
- Markowski, T. (2015). *Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania*, [w:] Kudłacz, T., Lityński, P. (red.), *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, Studia KPZK PAN, 161, KPZK PAN, Warszawa, 12–26.
- Ravetz, J., Fertner, C., Nielsen, T.S. (2013). *The dynamics of peri-urbanization*, [w:] Nilsson, K., Pauleit, S., Bell, S., Aalbers, C., Nielsen T.S. (red.), *Peri-Urban Futures: Scenarios and Models for Land Use Change in Europe*. Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 13–44.
- Śleszyński, P., Nowak, M., Legutko-Kobus, P., Hołuj, A., Lityński, P., Jadach-Sepiolo, A., Blaszkę, M. (2021). *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*, Studia. Cykl Monografii, 11/203, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Warszawa.
- Węclawowicz, G. (2010). *Rozwój miast w Polsce: raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego opracowany na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Węclawowicz, G. (2013). *Transnational Development Strategy for the Post-Socialist Cities of Central Europe*, Polish Academy of Science. Institute of Geography and Spatial Organization, Warsaw.
- Węclawowicz, G. (2016). *Urban development in Poland, from the socialist city to the post-socialist and neoliberal city*, [w:] Szirmai, V. (red.), „Artificial Towns” in the 21st Century, Social Polarisation in the New Town Regions of East Central Europe. Institute of Sociology, Centre for Social Sciences Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 65–82.

Prawidłowości i nieprawidłowości rozwoju stref podmiejskich w Polsce

Streszczenie

W artykule uwagę poświęcono dwóm zagadnieniom: (1) uchwyceniu podstawowych prawidłowości (regularności) w demograficznym rozwoju stref podmiejskich w dłuższym okresie (1950–2021) oraz (2) wykazaniu głównych dysfunkcji rozwoju wynikających z przemian w ostatnich 2–3 dekadach. W analizach wykorzystano dane z rejestracji bieżącej (Bank Danych Lokalnych GUS) oraz ze wszystkich powojennych spisów powszechnych (1950, 1960, 1970, 1978, 1988, 2002, 2011, 2021). Wykazano m.in. powszechność suburbanizacji we wszystkich kategoriach ośrodków miejskich (w tym silniejsze procesy wokół większych miast), źródła napływu ludności (stosunkowo duży udział ruchu spoza rdzeni miejskich), zjawisko tzw. suburbanizacji wewnętrznej.

1. Wprowadzenie

Użyte w tytule sformułowanie „prawidłowości” ma dwa znaczenia. W pierwszym przypadku chodzi o poszukiwanie charakterystycznych cech rozwoju stref podmiejskich w formie regularności (prawideł, praw). Drugie znaczenie oznacza zgodność rozwoju z jakimś stanem pożądanym. W tym przypadku „nieprawidłowość” oznacza dysfunkcję, czyli nieprawidłowe funkcjonowanie.

Na temat procesów suburbanizacji w Polsce powstało wiele prac. Ich najnowszy przegląd zawarto w innym miejscu (Śleszyński i in., 2021). Starsza, teoretyczno-metodologiczna i często cytowana metaanaliza powstała przy okazji prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Lisowski, Grochowski, 2009).

^a Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Zakład Geografii Miast i Ludności.

Z ostatnich większych opracowań empirycznych polecić można zwłaszcza monografię S. Kurka i in. (2019), w której zawarto bardzo szczegółową charakterystykę i interpretację większości zjawisk i procesów demograficznych w ostatnich latach w największych aglomeracjach, tzw. MOF-ach (Miejskich Obszarach Funkcjonalnych).

W niniejszym artykule uwaga zostanie poświęcona dwóm zagadnieniom: (1) uchwyceniu podstawowych prawidłowości (regularności) w demograficznym rozwoju stref podmiejskich w dłuższym okresie (1950–2021) oraz (2) wykazaniu głównych dysfunkcji rozwoju wynikających z przemian w ostatnich 2–3 dekadach. W analizach wykorzystano dane z rejestracji bieżącej (Bank Danych Lokalnych GUS) oraz ze wszystkich powojennych spisów powszechnych (1950, 1960, 1970, 1978, 1988, 2002, 2011, 2021). Ich porównywalność i wiarygodność statystyczna jest różna. Spisy powszechne 1950–1988 bazowały na danych gromadzonych w warunkach dość ściśle przestrzeganego obowiązku meldunkowego, który notabene był barierą migracyjną (Rykiel, 1987), wskutek czego rozwój niektórych największych miast (z Warszawą na czele) był przed 1989 r. sztucznie hamowany. Bariery meldunkowe tym samym sprzyjały osiedlaniu się ludności w pobliżu miast, czyli w strefach podmiejskich. W przypadku Warszawy były to głównie miasta satelickie (Kobyłka, Piastów, Pruszków, Wołomin i in.).

2. Dane źródłowe i klasyfikacja stref podmiejskich

Po 1989 r. statystyka z rejestracji bieżącej ma różną jakość, ale zasadniczo strefy podmiejskie były niedoszacowane z powodu nierejestrowania się niekiedy znacznej części migrantów. Spisy powszechne miały z zasady to weryfikować i aktualizować rzeczywiste stany ludności, co nie zawsze się udawało. Biorąc pod uwagę różnice wynikające z migracji to prawdopodobnie najlepiej przeprowadzony został spis w 2021 r., następnie w 2002 r., a dane z 2011 r. niewiele się różnią od rejestracji bieżącej. W ocenie procesów konieczna jest więc znaczna ostrożność interpretacyjna. Niemniej wartości bezwzględne zachodzących zmian są tak duże, że można z dużym prawdopodobieństwem wnioskować o kierunkach przemian i relacjach pomiędzy różnymi typami stref podmiejskich.

Jeśli chodzi o to ostatnie, to analizy opierają się na klasyfikacji stref według współczesnej hierarchii administracyjno-osadniczej (Śleszyński i in., 2021). Wyróżniono tam pięć klas ośrodków:

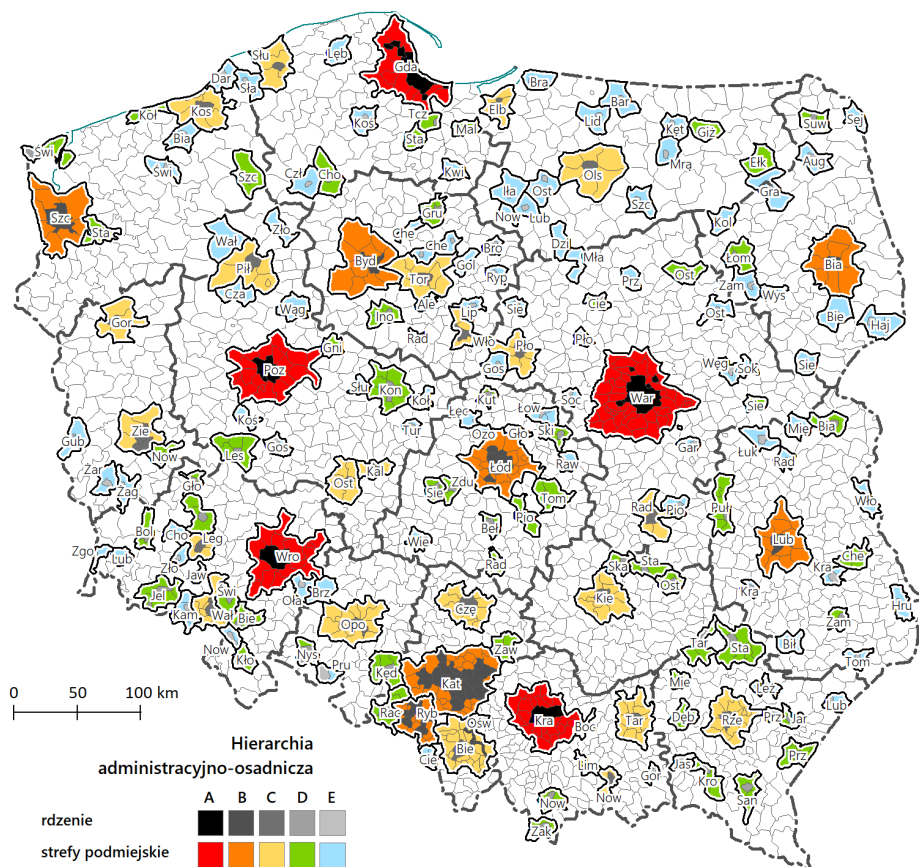
- A: „wielka piątka” (wysokorozwinięte metropolie ukształtowane) – rdzenie pięciu najlepiej rozwiniętych obszarów metropolitalnych, tj. miasta główne i przylegające miasta powiatowe grodzkie, powyżej 50 tys. mieszkańców oraz powyżej 20 tys. mieszkańców i o gęstości zaludnienia w granicach około 2 tys. osób i więcej na 1 km²): Warszawa (z Kobyłką, Legionowem, Piastowem, Pruszkowem i Żąbkami) oraz Kraków, Poznań (z Luboniem, dołączonym z tych samych powodów,

co satelickie ośrodki wokół Warszawy), Trójmiasto (Gdańsk, Gdynia i Sopot wraz z Rumią, Redą i Wejherowem oraz Pruszczem Gdańskim) i Wrocław – łącznie 111 gmin podmiejskich oraz 17 miast rdzeniowych;

- B: ośrodki ponadregionalne (metropolie ukształtowane i kształtujące się) – pozostałe duże miasta (rdzeń około 300 tys. mieszkańców i więcej), tj. konurbacja katowicka (14 miast na prawach powiatu oraz Będzin, Czeladź i Tarnowskie Góry), Łódź (z Pabianicami i Zgierzem), Bydgoszcz, Szczecin, Lublin (ze Świdnikiem), Białystok oraz aglomeracja Rybnika – łącznie 97 gmin i 31 miast rdzeniowych;
- C: ośrodki regionalne – pozostałe miasta wojewódzkie i regionalne, wszystkie powyżej 100 tys. mieszkańców, układ bipolarny Kalisz–Ostrów Wielkopolski oraz Nowy Sącz, Piła i Słupsk – łącznie 152 gminy i 22 miasta rdzeniowe;
- D: ośrodki subregionalne – pozostałe powiatowe grodzkie i powyżej 40 tys. mieszkańców oraz niektóre poniżej 40 tys. mieszkańców (Bielawa–Dzierżoniów, Boleśławiec, Chojnice, Giżycko, Jarosław, Kłodzko, Malbork, Nowa Sól, Nowy Targ, Sanok, Zakopane – łącznie 136 gmin i 58 miast rdzeniowych);
- E: ośrodki lokalne – pozostałe gminy z małymi i średnimi miastami powyżej 10 tys. mieszkańców i mniejsze gminy miejskie, będące stolicami powiatów posiadającymi swe wiejskie gminy obwarzankowe (Radziejów, Sejny, Wysokie Mazowieckie – łącznie 105 gmin i 94 miasta rdzeniowe).

W sumie wyróżniono 185 odrębnych stref podmiejskich (i tyle samo rdzeni). Najliczniejsza była strefa podmiejska Warszawy (44 gminy), następnie Katowic (29), Bielska-Białej (24), Krakowa (22) i Poznania (19), a z jedną gminą podmiejską było 105 jednostek. Ponadto rdzeń katowicki składał się z 17 miast, gdański (trójmiejski) – z 7, rybnicki i warszawski – z 6, łódzki – z 3, lubelski i poznański – z 2. Był jeszcze podwójny układ Bielawa–Dzierżoniów. Pozostałe rdzenie składały się z jednej gminy.

Według tej klasyfikacji wyróżnione strefy podmiejskie obejmowały 601 gmin i 32,4% populacji kraju (2021), a wraz z rdzeniami były to już 823 gminy i 67,3% populacji. Z tego najwięcej ludności liczyły strefy podmiejskie „wielkiej piątki” (2,5 mln z 8,3 mln, czyli 30,6%). W sumie 1/5 mieszkańców Polski koncentrowała się na pięciu obszarach metropolitalnych, a prawie połowa – w aglomeracjach co najmniej regionalnych (typ A, B, C). Na marginesie, znajomość tych relacji wielkościowych jest przydatna w ocenie procesów nie tylko ludnościowych, pomaga uniknąć spotykanych nieraz w literaturze błędów interpretacyjnych, w tym relacji miasto–wieś.

Mapa 1. Delimitacja i klasyfikacja gmin podmiejskich w Polsce

Źródło: Śleszyński i in. (2021).

Tabl. 1. Charakterystyka stref podmiejskich (SP) w Polsce w 2021 r.

Kategoria stref podmiejskich	Liczba gmin			Liczba ludności w tys.			Udział SP w %	Udział w kraju (rdzeń +SP)
	ogółem	rdzeń	SP	ogółem	rdzeń	SP		
Ogółem	823	222	601	25 589	17 292	8 297	32,4	67,3
A – „wielka pięćka”	128	17	111	7 588	5 050	2 539	33,5	20,0
B – ośrodki ponadregionalne	128	31	97	5 854	4 472	1 382	23,6	15,4
C – ośrodki regionalne	174	22	152	4 828	2 876	1 952	40,4	12,7
D – ośrodki subregionalne	194	58	136	4 398	2 964	1 433	32,6	11,6
E – ośrodki lokalne	199	94	105	2 921	1 930	991	33,9	7,7

Źródło: na podstawie danych NSP 2021.

3. Urbanizacja a suburbanizacja w Polsce

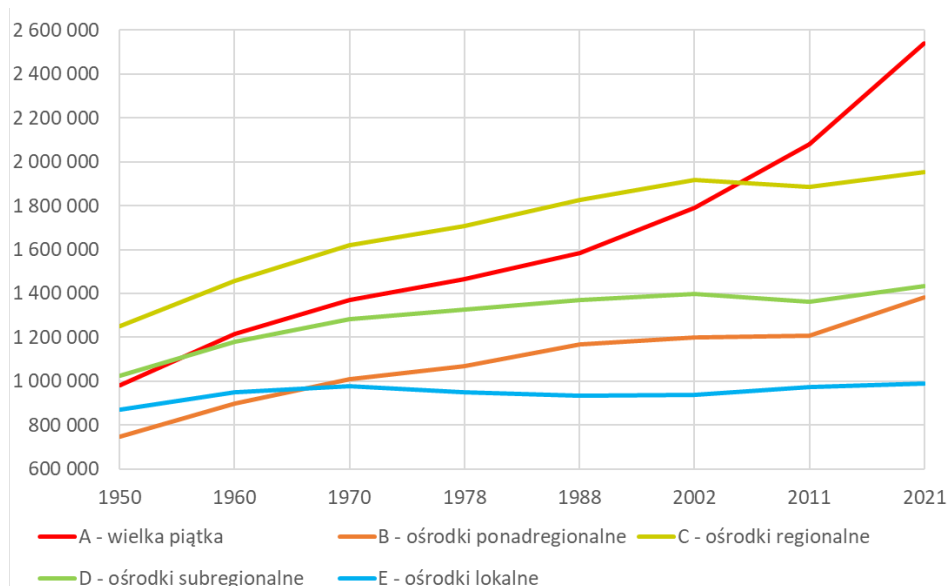
Polska należy do krajów średnio zurbanizowanych. Urbanizacja statystyczna, tj. udział ludności formalnie miejskiej, jest na poziomie około 60%. Jest to efekt procesów historycznych, w tym kształtowania się systemów osadniczych w różnych układach regionalnych. Najbardziej zurbanizowana jest zachodnia i południowa część kraju, w tym obszary tzw. Ziem Zachodnich i Północnych oraz byłego zaboru pruskiego. W centralnej i wschodniej części kraju występuje tzw. opóźnienie urbanizacyjne, czyli niski stopień umiastowienia i niski odsetek ludności zamieszkałej w miastach w stosunku do osadnictwa wiejskiego i zatrudnienia w rolnictwie.

Na tym tle procesy suburbanizacji są nie tylko kolejnym stadium urbanizacji, lecz także uzupełnieniem klasycznych procesów rozwoju ośrodków miejskich. Suburbanizacja w Polsce, rozumiana jako rozwój stref podmiejskich, obecna jest od dawna (Straszewicz, 1954; Dziewoński, 1987), ale jej intensyfikacja nastąpiła po około 1995 r. Było to wynikiem przemian politycznych i społeczno-gospodarczych po 1989 r., w tym wprowadzenia mechanizmów wolnorynkowych i silniejszego ujawnienia się renty gruntowej.

Rozwój demograficzny w otoczeniu miast w całym okresie powojennym prezentuje wyk. 1. Z analizy wynika, że do ok. 1970 r. następował systematyczny wzrost otoczenia miast wokół wszystkich ośrodków obecnie co najmniej subregionalnych, a do około 1988 r. – co najmniej subregionalnych. Od ok. 1988 r. notuje się wyraźny wzrost „wielkiej piątki”, który wydaje się przyspieszać w ostatniej dekadzie międzypisowej. Z kolei wyraźnie wyhamowuje tempo wzrostu stref podmiejskich wokół ośrodków ponadregionalnych (jednak z istotnym przyspieszeniem w latach 2011–2021), regionalnych i subregionalnych (w tych dwóch przypadkach przyrost w ostatniej dekadzie nie jest już tak znaczny). Natomiast strefy podmiejskie najmniejszych lokalnych ośrodków stagnują w całym okresie, w latach 1960–2021 nie zmieniając znacząco liczby ludności.

Ponieważ w całym okresie liczba ludności Polski zmieniała się (do ok. 1988 r. systematycznie rosła, następnie według oficjalnej rejestracji lekko rosła i stagnowała), różne były udziały poszczególnych stref w całym kraju i relacje względem siebie. Co najbardziej interesujące, udział samych stref podmiejskich w latach 1950–1988 spadł z 19,9 do 18,2%, by w 2021 r. wzrosnąć do 21,8%. Udział rdzeni w tym czasie wzrósł znacząco, bo z 33,8 do 44,5% (przy czym najwyższe wartości wystąpiły w 1988 i 2002 r., odpowiednio 46,7 i 46,5%). Natomiast udział aglomeracji (rdzeni ze strefami podmiejskimi) rósł systematycznie z 53,7 do 67,3%.

Wykr. 1. Zmiany liczby ludności w strefach podmiejskich w Polsce w latach 1950–2021 (według klasyfikacji stref z 2019 r.)



Źródło: na podstawie danych ze spisów powszechnych z lat 1950–2021.

Powyższe wyniki, jak wspomniano, należy interpretować z ostrożnością z uwagi na różnice pomiaru liczby ludności. Niemniej najbardziej charakterystyczne jest wykształcenie się tzw. wielkiej piątki, tj. szczególnie dynamicznie rozwijających się obszarów metropolitalnych. Ponadto na tle „długiego trwania” okresu powojennego widać pewne przyspieszenie w ostatniej dekadzie procesów suburbanizacyjnych w ośrodkach ponadregionalnych i regionalnych.

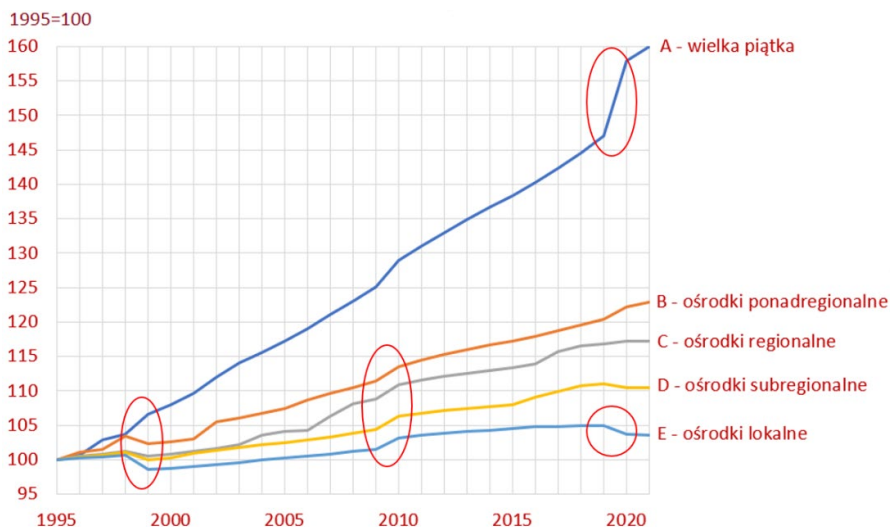
4. Zmiany liczby ludności w latach 1995–2021

Dalsza część analizy koncentruje się na okresie po upadku systemu komunistycznego (gospodarki centralnie sterowanej, nakazowo-rozdziałowej). Z powodu dostępności danych wykorzystano szeregi czasowe 1995–2021.

Na wykr. 2 przedstawiono zmiany liczby ludności w strefach podmiejskich według klasyfikacji na pięć ich typów. Uwagę zwraca przede wszystkim bardzo silna „ucieczka” stref „wielkiej piątki”, w której liczba ludności wzrosła o 60%. Następnie wzrosty były proporcjonalne do znaczenia ośrodków-rdzeni. Kolejny największy wzrost cechował strefy podmiejskie miast ponadregionalnych (23%), następnie regionalnych (17%), subregionalnych (10%) i lokalnych (4%). Na tej podstawie można sformułować pierwszą prawidłowość: **wzrost ludnościowy stref podmiejskich jest proporcjonalny do wielkości i znaczenia ośrodka w systemie osadniczym.**

Ponadto na wykresie czerwonymi obwódkami oznaczono miejsca, w których dochodziło do silniejszych „skoków” w zmianach liczby ludności (zarówno wzrostów, jak i spadków). Miejsca te sąsiadują z latami przeprowadzenia spisów powszechnych i pokazują, jak te cenzusy weryfikują stany ludnościowe. Przy tym „skok” nie występuje wcześniej, gdyż GUS w stanach ludności w BDL dokonuje tzw. aktualizacji wstecznej. Analizę tę zamieszczono dla celów edukacyjnych.

Wykr. 2. Zmiany rejestrowanej liczby ludności w strefach podmiejskich w Polsce w latach 1995–2021 (według klasyfikacji stref z 2019 r.)



Źródło: na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

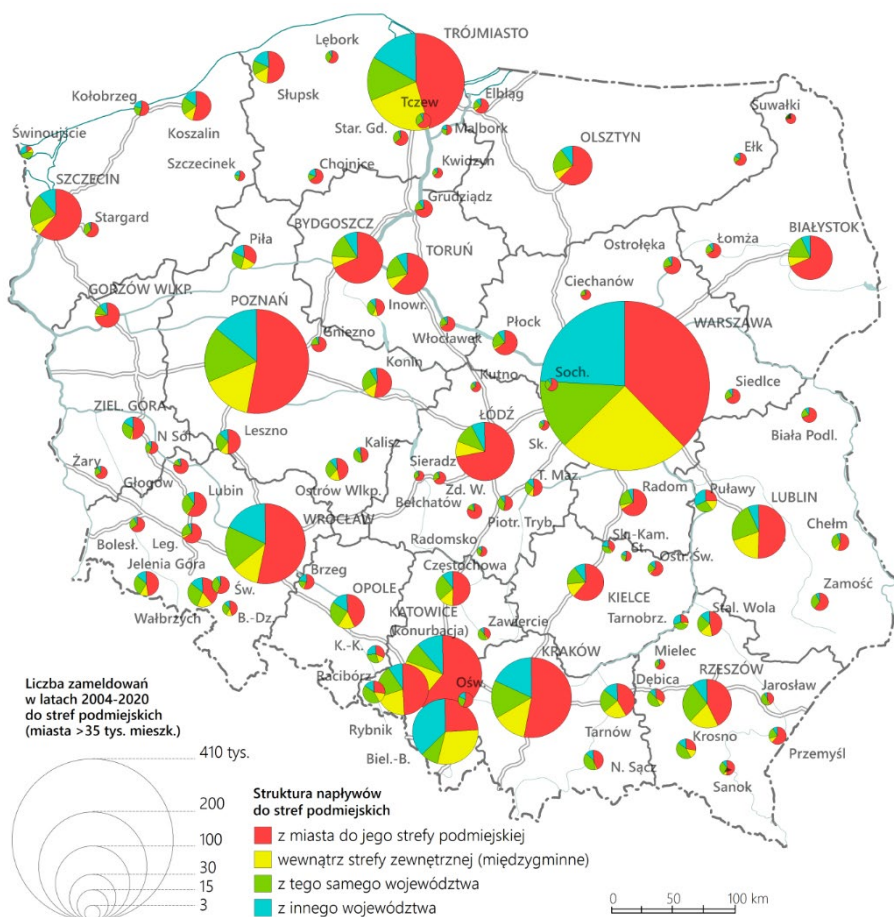
5. Struktura napływów migracyjnych do rdzeni

Klasycznie przyjmuje się, że w procesie suburbanizacji kluczowa jest rola dekoncentracji rdzenia aglomeracji, tj. odpływu ludności zwłaszcza ze śródmieść na zewnątrz (Grzeszczak, 1996). Migracje centrum–strefa podmiejska opierają się na typowych czynnikach „wypychających” i „przyciągających” (*push-pull*), tj. złych warunkach środowiskowych, uciążliwościach i wysokich kosztach życia (w tym cenach mieszkań), a z drugiej strony – lepszymi warunkami życia przy niższych kosztach utrzymania. W warunkach polskich na pewne odmienności kulturowe względem państw zachodnich zwraca uwagę K. Kajdane (2012), tj. na rustykalny sentyment do zamieszkania. Ostatnio przegląd głównie polskich badań dotyczących środowiskowych czynników migracji miasto–wieś zawarto w pracy R. Jończego i in. (2022).

Na mapie 2 przedstawiono strukturę napływów do stref podmiejskich w latach 2004–2020 dla 92 stref podmiejskich (zbiór jest częścią klasyfikacji przedstawionej na wyk. 1 i obejmuje rdzenie powyżej 35 tys. mieszkańców). Okazuje się, że udział

typowej suburbanizacji w rozwoju ludnościowym stref podmiejskich nie jest aż tak istotny, jak to się powszechnie przyjmuje. W największych ośrodkach napływ z rdzenia obejmuje nieraz mniej niż połowę wszystkich wędrowek (Warszawa, Trójmiasto, Bielsko-Biała, Rzeszów, Tarnów) albo około połowy (Kraków, Lublin, Poznań, Wrocław). Typowa suburbanizacja zachodzi m.in. w Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Łodzi, Olsztynie. Pozostałą część przemieszczeń stanowią migracje wewnątrz strefy podmiejskiej (międzygminne) i spoza aglomeracji, w tym z dalszych odległości, np. z innych województw. Szczególnie wysoki udział najdalszych wędrowek cechuje metropolię warszawską, gdzie około 1/4 przybyczy przeniosła się spoza województwa mazowieckiego.

Mapa 2. Liczba i struktura rejestrowanych napływów do stref podmiejskich dla miast powyżej 35 tys. mieszkańców (w tym wszystkich miast na prawach powiatu) w latach 2004–2020



Źródło: *Krajowa Polityka Miejska 2030* (2022), Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, s. 42 (oprac. P. Śleszyński), <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/polityka-miejska>.

Kluczowym czynnikiem w decyzjach migracyjnych jest w takim przypadku bliskość miasta oferującego pracę i usługi. Zjawisko to jest prawdopodobnie charakterystyczne dla Polski, jednak brak jest bardziej pogłębionych badań (dane statystyczne na ten temat dla całego kraju były prezentowane w raporcie Rządowej Rady Ludnościowej za 2018 r., tabl. 2). Dlatego w tym przypadku można postawić nie udowodnioną prawidłowość, ale hipotezę, że napływ ludności spoza rdzenia aglomeracji jest wprost proporcjonalny do wielkości i znaczenia tego rdzenia w systemie osadniczym. Jest to pewna modyfikacja migracyjnego prawa grawitacji Ravensteina (sformułowanego jeszcze z XIX w.).

Tabl. 2. Liczba i struktura rejestrowanych napływów do stref podmiejskich ważniejszych ośrodków miejskich w Polsce w latach 2016–2018

Miasta	Liczba ludności w 2017 r. w tys.	Suma zarejestrowanych napływów		Udział procentowy napływów z gmin poszczególnych kategorii (A – Warszawa, B – inne stolicy województw, C – inne miasta powiatowe grodzkie, D – inne gminy-stolice powiatów, E – inne gminy miejskie, F – inne gminy miejsko-wiejskie, G – gminy wiejskie)						
		liczba	na 1 000 mieszk.							
				A	B	C	D	E	F	G
Biała Podlaska ...	14,2	804	56,7	1,0	1,7	71,4	2,2	1,0	1,2	21,4
Białystok	98,5	6 781	68,9	0,9	68,4	1,7	5,9	0,5	10,9	11,6
Bielsko-Biała	431,4	12 522	29,0	0,5	5,3	35,1	12,4	2,7	15,3	28,7
Bydgoszcz	152,1	8 092	53,2	0,4	65,9	1,9	8,1	0,5	8,6	14,7
Chełm	25,5	1 360	53,4	0,7	2,6	57,6	3,0	2,6	0,7	32,6
Częstochowa	119,9	3 674	30,6	0,3	3,0	54,1	9,9	0,7	6,4	25,6
Elbląg	17,7	849	48,0	0,2	1,6	62,7	7,2	0,8	11,4	16,0
Gdańsk	390,9	26 911	68,9	0,4	27,2	22,4	17,4	7,5	5,1	20,0
Gorzów Wlkp. ...	33,7	2 297	68,2	0,1	69,3	1,0	7,3	1,0	8,8	12,5
Grudziądz	19,9	1 183	59,4	0,1	3,9	70,8	2,9	0,3	5,6	16,5
Jelenia Góra	45,4	2 053	45,2	1,4	5,2	47,7	7,8	13,8	9,9	14,2
Kalisz	26,3	869	33,1	0,1	1,8	50,3	11,4	0,0	7,5	28,9
Katowice	363,3	14 928	41,1	0,3	7,8	51,0	11,7	10,5	6,1	12,6
Kielce	120,9	4 506	37,3	0,8	58,3	2,5	6,2	0,4	7,6	24,3
Konin	68,7	2 610	38,0	0,2	2,6	54,5	4,8	0,6	16,1	21,1
Koszalin	48,3	3 142	65,0	0,4	3,8	52,1	8,4	1,4	12,4	21,5
Kraków	440,9	19 338	43,9	0,6	52,1	5,7	11,7	0,8	10,4	18,6
Krosno	61,6	1 437	23,3	0,6	5,1	27,3	6,5	0,4	17,7	42,4
Legnica	22,0	1 461	66,6	0,3	2,4	66,9	7,9	3,1	5,1	14,3
Leszno	43,7	2 690	61,5	0,1	2,6	49,8	10,8	0,3	18,8	17,6
Lublin	163,2	8 244	50,5	0,9	54,1	2,4	13,9	0,4	5,0	23,4
Łomża	21,6	904	41,8	1,0	4,4	63,9	5,1	0,1	6,2	19,2
Łódź	327,5	13 303	40,6	0,6	54,8	2,1	17,9	3,0	5,5	16,1
Nowy Sącz	51,8	1 584	30,6	0,4	3,6	45,1	3,8	0,4	10,8	35,9
Olsztyn	61,1	5 421	88,7	1,3	59,3	1,7	8,6	0,7	12,4	16,0
Opole	103,5	3 308	32,0	0,9	41,4	3,1	10,9	0,7	17,6	25,3
Ostrołęka	21,4	1 224	57,1	1,1	1,2	64,5	2,8	0,3	3,4	26,6
Ostrowiec Św. ...	21,4	85	4,0	0,0	17,6	2,4	27,1	5,9	18,8	28,2
Piotrków Tryb.	29,1	872	29,9	1,0	8,5	52,9	6,3	0,3	6,1	24,9
Płock	39,9	2 144	53,7	1,8	1,8	62,9	4,2	0,5	4,6	24,3

Tabl. 2. Liczba i struktura rejestrowanych napływów do stref podmiejskich
ważniejszych ośrodków miejskich w Polsce w latach 2016–2018 (dok.)

Miasta	Liczba ludności w 2017 r. w tys.	Suma zarejestrowanych napływów		Udział procentowy napływów z gmin poszczególnych kategorii (A – Warszawa, B – inne stolicy województw, C – inne miasta powiatowe grodzkie, D – inne gminy-stolice powiatów, E – inne gminy miejskie, F – inne gminy miejsko-wiejskie, G – gminy wiejskie)						
		liczba	na 1 000 mieszk.							
				A	B	C	D	E	F	G
Poznań	404,1	30 674	75,9	0,3	50,6	3,2	12,4	3,8	15,2	14,4
Prudnik	4,4	186	42,5	0,0	9,7	7,0	64,0	0,0	10,8	8,6
Przemyśl	35,2	1 223	34,7	0,4	4,2	59,0	4,4	0,7	2,0	29,4
Radom	66,7	2 336	35,0	2,1	1,7	63,0	4,3	1,1	3,5	24,2
Rybnik	157,2	5 346	34,0	0,1	3,2	43,4	16,5	12,5	4,2	20,1
Rzeszów	188,2	7 949	42,2	0,5	44,4	3,2	11,3	0,8	11,2	28,6
Siedlce	18,1	990	54,8	2,0	1,2	63,2	4,6	0,5	3,5	24,8
Skieniewice	13,5	517	38,3	1,4	3,1	64,8	6,8	0,0	2,3	21,7
Słupsk	54,0	3 841	71,2	0,7	3,2	54,3	5,4	8,3	3,7	24,4
Suwałki	7,6	522	68,5	1,0	2,3	68,0	5,9	0,2	2,5	20,1
Szczecin	155,6	7 775	50,0	0,2	61,4	2,4	12,9	0,6	10,5	12,1
Świnoujście	18,7	557	29,7	2,0	18,3	25,1	17,4	1,8	23,3	12,0
Tarnów	159,6	4 035	25,3	0,5	4,4	40,5	7,3	0,5	17,2	29,6
Toruń	82,2	5 699	69,4	0,4	64,3	2,2	6,0	1,3	5,5	20,4
Wałbrzych	105,4	2 951	28,0	0,5	5,2	40,5	12,3	10,3	13,2	18,0
Warszawa	1 147,3	66 337	57,8	36,9	4,3	4,5	19,3	5,6	9,4	19,8
Wrocław	20,3	984	48,4	0,1	3,7	64,5	2,4	0,2	7,0	22,1
Wrocław	227,6	18 415	80,9	0,3	58,0	4,6	13,0	1,9	10,2	12,0
Zamość	23,0	1 220	53,1	1,4	2,1	59,3	4,6	0,7	6,6	25,2
Zielona Góra	47,3	1 804	38,1	0,6	51,3	2,1	12,6	1,4	15,5	16,5

Źródło: Śleszyński (2019), na podstawie danych GUS (macierze wymeldowań i zameldowań).

6. Przepływy według wieku i płci

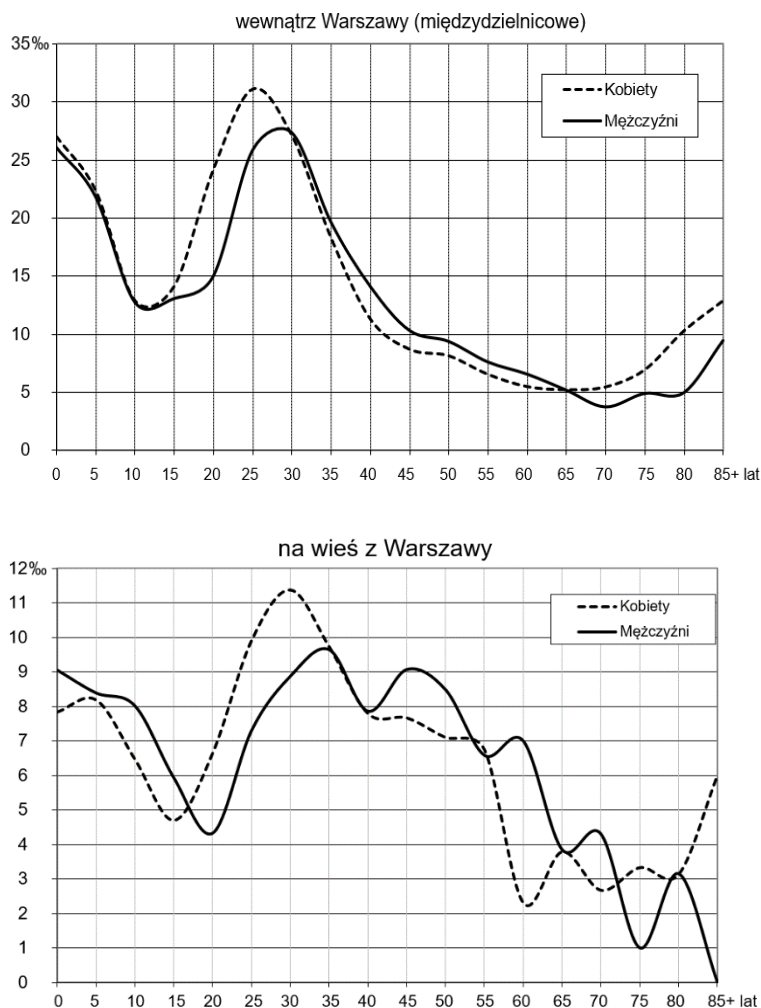
Profile rozkładu migracji według wieku osób migrujących mają charakterystyczne „piki” związane z cyklem życia rodziny (w tym urodzenie dziecka, osiągnięcie samodzielności, zakończenie/osłabienie aktywności zawodowej i przejście na emeryturę) i są znane w literaturze jako rozkłady Rogersa i Castro (1981). Przy tym w klasycznej suburbanizacji charakterystyczny jest odpływ z rdzenia na zewnątrz aglomeracji i zespołów miejskich ludności charakteryzującej się większą zasobnością ekonomiczną. Wynika to z kosztów zakupu gruntów budowlanych pod miastem, budowy i utrzymania nieruchomości oraz bilansu kosztów życia. W tym ostatnim przypadku koszty życia „na miejscu” mogą być niższe, ale równoważy je (lub przewyższa) konieczność dojazdów do pracy i usług własnym transportem (samochodem prywatnym).

Z powyższych powodów cechą charakterystyczną polskiej suburbanizacji w największych ośrodkach był wyższy udział przemieszczeń w starszych kategoriach wieku, tj. poza wiekiem produkcyjnym mobilnym. Udowodniono to już na początku transformacji dla aglomeracji warszawskiej (wykr. 3). W przypadku migracji we-

wnętrzmiejskich największy „pik” obejmował roczniki w wieku do około 35 lat, podczas gdy w przypadku przemieszczeń ze stolicy na wieś – było to już nawet 55 lat. Prawdliwość ta w kolejnych latach została utrzymana. Można więc formułować kolejne prawo, że **w napływie ludności z rdzenia miejskiego występuje przesunięcie wieku w górę w stosunku do migracji ogółem.**

Ponadto w strukturze migracji obserwuje się prawidłowość polegającą na nieco częstszym i wcześniejszym ruchu migracyjnym kobiet. Wynika to z doboru par: mężowie i partnerzy są na ogół starsi od żon i partnerek, a kobiety statystycznie częściej przenoszą się do miejsc zamieszkania mężczyzn.

Wykr. 3. Natężenie napływów z i do Warszawy w 1995 r. według kategorii obszarów źródłowych i docelowych



Źródło: Potrykowska, Śleszyński (1999).

7. Suburbanizacja wewnętrzna

Cechą charakterystyczną urbanistyki okresu powojennego (1945–1989) było nieliczenie się z rentą gruntową. Miasta planowano ekstensywnie, w tym bardzo często granice administracyjne wytyczano na rozległe tereny wiejskie. Słabo zagospodarowane były też dzielnice w pobliżu śródmieść. Autor pamięta, że jeszcze około 1993 r. w okolicach ul. Włodarzewskiej w Warszawie były pola zbóż a latem w czasie żniw stały tzw. dziesiątki stawiane ze snopków koszonych snopowiązałką. Teraz jest to centrum Warszawy.

Obecnie ekstensywne zagospodarowanie jest dość powszechne na obrzeżach większości miast, w tym tych największych. Dane NSP 2021 wskazują, że w 66 miastach na prawach powiatu aż 40% gruntów stanowiły formalnie użytki rolne. Duża część tego jest odlogowana, stanowi faktyczne nieużytki w sensie produkcji rolniczej, ale może być przeznaczona pod zabudowę jednorodzinną. Sprzyja to tzw. wewnętrznej suburbanizacji, która w Polsce jest istotnym uzupełnieniem „klasycznej” suburbanizacji. Jest już nieco badań na ten temat, w tym przykłady dotyczą zwłaszcza konurbacji katowickiej (Spórna, Dragan, 2013; Koman, 2017), w której jest to raczej „swoista nieciągłość w morfologii struktury miasta” (Spórna i Krzysztofik, 2020), ale zjawisko to jest dość powszechne w układach monocentrycznych. W Warszawie w ruchu międzydzielnicowym już w 1995 r. obserwowano bardzo wyraźne dodatnie saldo przemeldowań dzielnic zewnętrznych (Białołęka, Wilanów, Bemowo i in.) z pobliskimi centralnymi (odpowiednio Praga-Północ, Mokotów, Wola) (Potrykowska, Śleszyński, 1995).

Skala suburbanizacji wewnętrznej jest z pewnością duża, ale brak jest dobrych danych źródłowych, aby to wiarygodnie zbadać w szerszej skali, względnie dane istnieją, ale badania są czasochłonne (np. analizy na bazie punktów adresowych). Według ostatniego spisu powszechnego (2021) spośród 6,9 mln budynków mieszkalnych 6,3 mln stanowiły budynki jednorodzinne, a liczba tych ostatnich w stosunku do 2011 r. wzrosła o 16,1%. Według danych Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w latach 2005–2021 oddano do użytku 1 156 tys. mieszkań indywidualnych, z których większość stanowiły domy jednorodzinne. Z tego w Warszawie oddano w tym okresie 13 tys. takich obiektów – liczba ta jednak nie informuje o domach w zabudowie bliźniaczej realizowanej w systemie deweloperskim. W latach 2009–2021 wydawano rocznie 65–139 tys. pozwoleń na budowę domów jednorodzinnych, co oczywiście nie oznacza równocześnie faktycznej liczby kończonych budów. W każdym razie rozmiary tego są znaczne: jeśli w miastach na prawach powiatu w latach 2009–2021 wydano około 129,8 tys. pozwoleń na budowę, 80% z tego zostało ukończonych i w każdym z obiektów zamieszkała przeciętnie 4-osobowa rodzina, daje to ponad 400 tys. osób. W tym czasie z miast powiatowych grodzkich do stref podmiejskich wymeldowało się 291 tys. osób.

Oczywiście nie wszystkie domy jednorodzinne w miastach powstają w ich strefach zewnętrznych, a część budów to nowa inwestycja na tej samej działce lub sąsiedniej. W sumie można jednak ostrożnie wnioskować, że suburbanizacja wewnętrzna to nawet „druga” klasyczna suburbanizacja. Zagadnienie to z pewnością wymaga dalszych bardziej szczegółowych analiz. Można tu wstępnie postawić hipotezę, że **natężenie suburbanizacji wewnętrznej jest proporcjonalne do wielkości i znaczenia ośrodka w systemie osadniczym.**

8. Nieprawidłowości suburbanizacji: kryzys osadniczo-urbanistyczny stref podmiejskich

Niekontrolowana urbanizacja (zarówno zewnętrzna, jak i wewnętrzna) stała się w Polsce żywiołem, który trwale pogorszył strukturę urbanistyczną obszarów miejskich i podmiejskich. Jej rekonstrukcja i przywrócenie do standardów ładu przestrzennego będzie z pewnością długotrwałe i niezwykle kosztowne, a nie wiadomo, czy realne z powodów nawet nie tyle finansowych (choć i tu skala potrzeb jest ogromna; sama konwersja nadpodaży gruntów budowlanych na tereny dawniej „zielone” liczona jest w setkach mld zł), co organizacyjnych – trudno sobie wyobrazić masowe wyburzenia nowych domów tam, gdzie ich lokalizacja jest nieodpowiednia.

W każdym razie koszty chaosu przestrzennego są niezwykle wysokie i jeszcze przed pandemią COVID-19 i wojną na Ukrainie w specjalnym 3-tomowym (ponad 800 stron) raporcie Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN szacowano je na ponad 84 mld zł rocznie (Kowalewski i in., 2018). Sprowokowało to ożywioną, ale spóźnioną dyskusję nad niezbędnymi kierunkami reform, zwłaszcza wadliwego prawa planistycznego. Problem ten był już przedmiotem bardzo wielu publikacji, ale dla porządku w tym miejscu wymienimy główne dysfunkcje natury osadniczo-urbanistycznej, przyczyniające się do chaosu przestrzennego, opisane w ww. raporcie KZPK PAN (tamże, t. III, s. 112–113):

1. Niezadawalający stan obsługi infrastruktury publicznej. Wynika to z wadliwej, ekstensywnej i nieracjonalnej struktury przeznaczania oraz zagospodarowania terenów. Do rozproszonej i chaotycznej zabudowy oraz osiedli gmina nie jest w stanie doprowadzić i utrzymać drogi, wodociągi, kanalizację oraz sieci energetyczne. Jednocześnie zapewnienie odpowiedniego standardu obsługi komunikacyjnej i usługowej jest niemożliwe ze względu na wysokie koszty. Pod względem gospodarczym oznacza to wyższe wydatki i niższą atrakcyjność inwestycyjną, pod względem społecznym – niski standard życia, a pod względem przyrodniczym – zanieczyszczenie środowiska naturalnego. Problem niedopasowania obsługi dla finansów publicznych oznacza zawsze wyższe koszty.
2. Brak uzbrojenia terenów. W skrajnym przypadku samorządy nie są w stanie zapewnić dostępu zabudowy, zwłaszcza mieszkaniowej, do podstawowych mediów.

Najczęściej wynika to z takiej struktury przeznaczenia terenów w planach miejscowych i studiach uikzp, w których pod zabudowę mieszkaniową przeznacza się tereny wielokrotnie przekraczające chłonnością aktualną, a nawet prognozowaną liczbę mieszkańców. Ta nadpodaż praktycznie uniemożliwia skoordynowanie i przygotowanie uzbrojonych terenów budowlanych. Z punktu widzenia gospodarczego oznacza to niższą atrakcyjność inwestycyjną, pod względem społecznym – niższą atrakcyjność zamieszkania, a pod kątem środowiskowo-przyrodniczym – zaburzenia w funkcjonowaniu systemów ekologicznych, terenochłonność i marnotrawstwo przestrzeni. W przypadku finansów publicznych najpoważniejszym zagrożeniem są wysokie koszty wykupu gruntów pod budowę infrastruktury, szacowane na dziesiątki mld zł i grożące bankructwem niektórych samorządów gminnych.

3. Chaos morfologiczno-funkcjonalny: chaotyczna zabudowa i dysfunkcje urbanistyczno-przestrzenne. Beład przestrzenny ma też swoje źródła w orzecznictwie prawa, kulturze urzędniczej i życiu codziennym. Wadliwe zagospodarowanie wynika z nadmiernego liberalizmu w obszarze planowania i gospodarki przestrzennej, braku hierarchiczności dokumentów różnego szczebla, powszechnie identyfikowanej jako złej roli decyzji o warunkach zabudowy (WZ), nadmiernej swobody władzy samorządów w decyzjach o przeznaczaniu terenów pod zabudowę oraz niedostrzeganiu wartości społeczno-ekonomicznej przestrzeni. Dla gospodarki wynikają stąd wyższe koszty obsługi, a więc pośrednio spada konkurencyjność przedsiębiorstw. Społeczności są skazywane na niski standard życia i mają problemy z tożsamością lokalną. W systemach przyrodniczych następuje dekompozycja, defragmentacja i zaburzenie tradycyjnego rytmu obiegu materii i energii, a silna antropopresja niszczy środowisko. Chaos funkcjonalny sprawia, że niemożliwe jest efektywne sterowanie polityką przestrzenną, w tym zapewnienie standardów ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej, odpadami itp.
4. Nadmierne lokowanie zabudowy na obszarach o funkcjach rolniczych. Urbanistyka „narolna” powoduje utratę terenów rolniczo-żywniowych (tzw. strefy żywicielskiej). Na nowo zabudowanych, niepowiązanych ze sobą funkcjonalnie terenach następują zbyt szybkie zmiany społeczne, niepozwalające na tworzenie się prawidłowych relacji, więzi międzyludzkich, tożsamości lokalnej itp.
5. Nadpodaż gruntów inwestycyjnych o niskim potencjale lokalizacyjnym. Problem ten dotyczy wadliwej struktury terenów osiedleńczych: zbyt małej powierzchni działek, nieuporządkowanych stanów własnościowych, braku scaleń i dostępu do infrastruktury. Podstawową przyczyną jest tutaj zarówno brak rozwiązań ustawowych, w tym ograniczeń prawnych w opracowywaniu studiów uikzp i planów miejscowych, jak też opór społeczny, wynikający z inercji dotychczasowego użytkowania i przyzwyczajień. Rodzi to konflikty społeczne, a dla finansów publicznych oznacza olbrzymie koszty przekształceń (wykup gruntów, gospodarka urządzeniowo-rolna – w tym scalenia itp.).

6. Niska efektywność ekonomiczna osadnictwa. Wynika ona wprost z rozproszenia zabudowy i braku harmonii układów osadniczo-funkcjonalnych – oddalenia od siebie miejsc zamieszkania, pracy i usług oraz niepotrzebnego krzyżowania się relacji, nieuporządkowania, braku hierarchii itp. Wyższe koszty rynkowe i publiczne wynikają tutaj zwłaszcza ze złej dostępności przestrzennej, w tym kosztów transportu i czasu potrzebnego na efektywne „związanie” różnych komplementarnych funkcji decydujących o poprawnym funkcjonowaniu systemów terytorialno-społecznych. Rosną koszty życia, wysokie są nakłady eksploatacyjne itd.

9. Zakończenie

Rozwój stref podmiejskich w Polsce ma swoje wyraźne prawidłowości w sensie regularności zjawisk i procesów oraz nieprawidłowości w sensie zagospodarowania przestrzennego. Rozwój demograficzny jest podobny do tego obserwowanego w krajach zachodnich i mieści się w klasycznych modelach urbanizacji jako jej czwarta faza (w modelu Klaassena i Paelincka), ale w Polsce nastąpił w warunkach opóźnienia urbanizacyjnego, w wyniku którego cechą charakterystyczną jest stosunkowo duży napływ ludności spoza rdzeni. Natomiast bardziej zgodna z tendencjami międzynarodowymi (kraje rozwinięte) jest struktura wieku i płci migrantów, związana z przesunięciem wieku w górę: dość często migrują osoby w wieku produkcyjnym niemobilnym, co ma związek z zasobnością ekonomiczną. Inną cechą charakterystyczną jest silna rola tzw. suburbanizacji wewnętrznej, co wynika z dużych zasobów terenów ekstensywnie zagospodarowanych i niezainwestowanych. Polska suburbanizacja dotyczy też nie tylko największych, ale i mniejszych miast, a siła tego procesu jest wprost proporcjonalna do wielkości ośrodka.

Zarówno „klasyczna”, jak i „wewnętrzna” suburbanizacja zachodzą w sposób słabo- lub niekontrolowany, z silnymi deficytami i dysfunkcjami urbanistycznymi w zakresie planowania przestrzennego, w tym zwłaszcza organizacji transportu i wyposażenia w usługi publiczne. Generuje to olbrzymie koszty zewnętrzne (społeczne, środowiskowe), liczone w dziesiątkach mld zł, ponoszone przez mieszkańców, przedsiębiorców i samorządy. W niektórych przypadkach skala kosztów, związanych z koniecznością obsługi rozproszonej, chaotycznej zabudowy może prowadzić nawet do bankructwa gmin. Znane są problemy wynikające z konieczności wykupu gruntów pod drogi gminne, szacowane niegdyś w całym kraju nawet na 130 mld zł, a zweryfikowane w dół do 91 mld zł, co jest i tak olbrzymią kwotą (Olbrysz, Zachariasz, 2015), i w przypadku których prowadzone były (i są) sprawy sądowe z pozwów właścicieli (Mikuła, 2014). Mechanizmy i skutki tego typu analizuje ostatnio P. Lityński (2022), wykazując m.in. wysokie koszty i negatywne skutki dla gospodarstw domowych i samorządów lokalnych.

Kryzys stref podmiejskich (i szerzej kryzys planowania przestrzennego) pokazuje też jedną z najsłabszych stron transformacji III Rzeczypospolitej po 1989 r. Daje argumenty tym, którzy krytykują reformę samorządową, gdyż to lokalne władze – dostając kompetencje przekraczające ciężar swej odpowiedzialności za los powierzonych im społeczności i systemów społeczno-terytorialnych – uchwaliły wadliwe plany miejscowe oraz odrołniły olbrzymie tereny (w całym kraju ponad 6 mld m² w latach 2003–2021) i doprowadziły do tego stanu. Stawia to w równym stopniu pod pręgierzem kolejne rządy, które od dawna otrzymywały niepokojące, a niekiedy alarmistyczne informacje, a nie potrafiły wdrożyć prawdziwej reformy planowania przestrzennego. Zamiast tego najpierw przygotowały ułomną ustawę z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wraz z likwidacją „starych” planów ogólnych) i nie potrafiły jej naprawić. Pierwszy głośny raport o chaosie przestrzennym został ogłoszony jeszcze w 2012 r. i skierowany był m.in. do najwyższych władz kraju (wcześniej istniała olbrzymia literatura urbanistyczna, geograficzna, ekonomiczna, ekologiczna itd. o dysfunkcjach osadnictwa, dewastacji i „eksterminacji” krajobrazu, stanowiska instytucji społecznych itp.). Cisną się wreszcie pytania o zdrowy rozsądek niezależnych sądów i orzecznictwa administracyjnego, które w wyrokach podtrzymują niekorzystne decyzje urbanistyczne.

Obecnie (listopad 2022 r.) na finiszu jest kolejny projekt zmian w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Znalazło się tam wiele zapisów postulowanych od dawna i zasadnych (np. przywrócenie planowania dla tzw. całości funkcjonalnych, czyli idea planu ogólnego, standardy urbanistyczne i in.). O ile ustawa zostanie uchwalona (wchodzi w skład jednego z tzw. kamieni milowych Krajowego Planu Odbudowy), zmiany przyniosą zapewne racjonalne regulacje dla nowej zabudowy. Pod znakiem zapytania są jednak narzędzia pozwalające na okiełznanie tego, co nazywa się „rozlanym mlekiem”, a więc już zdewastowaną tkanką urbanistyczno-osadniczą. Czas pokaże, na ile proponowane zmiany okażą się efektywne dla przywrócenia ładu przestrzennego w Polsce.

Bibliografia

- Dziewoński, K. (1987). Strefa podmiejska – próba ujęcia teoretycznego. *Przegląd Geograficzny*, 59, 1–2, 55–63.
- Grzeszczak, J. (1996). Tendencje kontrurbanizacyjne w krajach Europy Zachodniej. *Prace Geograficzne*, 167, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Jończy, R., Śleszyński, P., Dolińska, A., Ptak, M., Rokitowska-Malcher, J., Rokita-Poskart, D. (2021). *Environmental and economic factors of migration from urban to rural areas: Evidence from Poland*. *Energies*, 14(24), 8467. <https://doi.org/10.3390/en14248467>.
- Kajdanek, K. (2012). *Suburbanizacja po polsku*. Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków.

- Koman, W. (2020). Suburbanizacja wewnętrzna Zabrze. *Studia Miejskie*, 26, 151–164. <https://doi.org/10.25167/sm2017.026.11>.
- Kowalewski, A., Markowski, T., Śleszyński, P. (red.). (2018). *Studia nad chaosem przestrzennym. T. 1–3*. Studia KPZK PAN, 182(1–3), Warszawa.
- Kurek, S., Wójtowicz, M., Gałka, J. (2019). *Functional Urban Areas in Poland*. The Urban Book Series, Springer, Cham.
- Lisowski, A., Grochowski, M. (2009). *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033*. Tom 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 221–280.
- Lityński, P. (2022). *Mechanizmy finansowe zjawiska urban sprawl*. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Mikuła, Ł. (2014). *Polityka przestrzenna a rozwój aglomeracji: pomiędzy konkurencją a integracją*, [w:] M. Madurowicz (red.), *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*. IGSEiGP WGiSR UW, 526–537.
- Olbryś, A., Zachariasz, I. (2015). *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, [w:] P. Kopyciński (red.), *Sprawne państwo. Samorządowa służba cywilna. Obszary metropolitalne. Zagospodarowanie przestrzenne. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*. UE w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, 183–326.
- Potrykowska, A., Śleszyński, P. (1999). Migracje wewnętrzne w Warszawie i województwie warszawskim. *Atlas Warszawy*. 7. IGiPZ PAN, Warszawa.
- Rogers, A., Castro, L.J. (1981). *Model Migration Schedules*. IIASA Research Report. RR-81-030, International Institute for Applied System Analysis, Laxenburg, Austria.
- Rykiel, Z. (1986). Ograniczenia meldunkowe jako bariery przestrzenne. *Przegląd Geograficzny*, 58, 3, 395–409.
- Spórna, T., Dragan, W. (2013). Zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym centralnej części Sosnowca w latach 1993–2012. *Acta Geographica Silesiana*, 13, 71–86.
- Spórna, T., Krzysztofik, R. (2020). 'Inner' suburbanisation – Background of the phenomenon in a polycentric, post-socialist and post-industrial region. Example from the Katowice conurbation, Poland. *Cities*, 104, 102789. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102789>.
- Straszewicz, L. (1954). Strefa podmiejska Łodzi. *Przegląd Geograficzny*, 26, 4, 182–197.
- Śleszyński, P. (2019). *Migracje wewnętrzne*, [w:] A. Potrykowska, D. Bojarska-Lis, M. Budziński, E. Kowalczyk (red.), *Sytuacja demograficzna Polski*. Raport 2018–2019, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa, 124–170.
- Śleszyński, P., Nowak, M., Legutko-Kobus, P., Hołuj, A., Lityński, P., Jadach-Sepioło, A., Blaszkę, M. (2021). *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*. Studia. Cykl Monografii, 11/203, KPZK PAN, Warszawa.
- Zborowski, A. (2005). *Przemiany struktury społeczno-przestrzennej regionu miejskiego w okresie realnego socjalizmu i transformacji ustrojowej (na przykładzie Krakowa)*. IGiPZ UW, Kraków.

Ograniczenia i możliwości zarządzania procesami suburbanizacji i rozwoju przestrzennego polskich miast w kontekście doświadczeń zagranicznych

1. Wprowadzenie

Suburbanizacja jest procesem złożonym i wielowymiarowym (Harańczyk, 2015; Jadach-Sepioło, Legutko-Kobus, 2021). Złożoność suburbanizacji odzwierciedla się w jej uwarunkowaniach, przebiegu i konsekwencjach oraz różnych formach występowania. Równocześnie proces ten istotnie różnicuje się w wymiarze geograficznym, tj. pomiędzy różnymi regionami świata i państwami oraz między miastami różnych wielkości i funkcji w systemie osadniczym. Złożony i wieloaspektowy charakter suburbanizacji znajduje swój wyraz w sposobach jej definiowania oraz interpretacji teoretycznych. W wąskim znaczeniu suburbanizacja oznacza proces decentralizacji (dekoncentracji) w regionie miejskim, tj. przemieszczenia się ludności i podmiotów gospodarczych z miasta centralnego do jego strefy podmiejskiej. Szerzej rzecz ujmując, pod pojęciem suburbanizacji rozumie się przenoszenie form przestrzennych miasta i stylu życia miejskiego na tereny sąsiadujące z miastem centralnym oraz proces zespalandia funkcjonalnego tych obszarów z miastem centralnym (Lisowski, Grochowski, 2008). Zgodnie z fazowym modelem cyklu rozwoju regionu miejskiego (Klaassen, Paelinck, 1979; van den Berg i in., 1982) suburbanizacja stanowi jeden z etapów rozwoju miejskiego obszaru funkcjonalnego – następujący po fazie właściwej urbanizacji, a poprzedzający fazy dezurbanizacji i ewentualnej reurbanizacji. W świetle tej koncepcji – rozpatrującej relacje zmian ludnościowych w mieście centralnym i strefie podmiejskiej oraz ich wpływ na zaludnienie całego regionu miejskiego – proces suburbanizacji zachodzi dwójako. Po pierwsze ma on miejsce w sytuacji

^a Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Zakład Zarządzania Rozwojem Lokalnym.

szybszego rozwoju ludnościowego przedmieść niż miasta centralnego. W drugim przypadku mamy do czynienia z depopulacją miasta centralnego, której skala z pewnością rekompensowana jest wzrostem zaludnienia w strefie podmiejskiej. W obu sytuacjach – podobnie jak we właściwej fazie urbanizacji – następuje przyrost ludności w całym regionie miejskim, niemniej jego siłą napędową jest dynamiczny rozwój demograficzny przedmieść (van den Berg i in., 1982).

Suburbanizacja nie jest zjawiskiem nowym. Jak zaznacza M. Beim (2009), przekazy historyczne i badania archeologiczne dowodzą, że przedmieścia występowały niemal od początku istnienia samych ośrodków miejskich. Już w starożytnym Rzymie rozpowszechnił się zwyczaj przenoszenia się majątnych obywateli z zatłoczonych miast do nieodległych rezydencji wiejskich (Majer, 2010; Łuszczewska, 2021). K. Jackson (1985) podkreśla, że przedmieścia (jako miejsca zamieszkania i pracy) stanowiły ważną część starożytnej, średniowiecznej i nowożytnej tradycji miejskiej. Niemniej na szerszą skalę proces suburbanizacji zaczął postępować wraz z systematycznym rozwojem i upowszechnianiem się nowych środków transportu (zwłaszcza kolei i tramwaju) – osiągając swe apogeum w Stanach Zjednoczonych w okresie powojennym (na skutek masowej motoryzacji indywidualnej i preferowanego stylu życia rodzącej się amerykańskiej klasy średniej) (Jackson, 1985; Rose, 2019). Historycznie suburbanizacja przybierała niejednorodne formy (często różniąc się istotnie pomiędzy państwami). W okresie nowożytnym i współczesnym możemy do nich zaliczyć m.in.: podmiejską zabudowę willową, przedmieścia robotnicze, miasta ogrody, dzielnice nędzy (fawele), rozlewanie się miast (*urban sprawl*), osiedla zamknięte czy miasta krawędziowe (Jauhainen, 2013). Również obecnie mamy do czynienia z rozwojem nowych typów miejskiej i metropolitalnej ekspansji przestrzennej, np. metroburbia (Knox, 2008). Jednakże w kontekście różnych obliczy suburbanizacji – w szczególności zaś ich konsekwencji – kluczową kwestią jest jej podział na zorganizowaną i chaotyczną (Paszkowski, Węclawowicz-Bilska, Schneider-Skalska, 2014).

Przyczyny i uwarunkowania suburbanizacji są złożone i wieloaspektowe. Najczęściej rozpatruje się je przez pryzmat czynników wypychających z miasta (*push factors*) i czynników przyciągających na przedmieścia (*pull factors*) (Fischler, 2005). Obok czynników ekonomicznych (niższe koszty zakupu lub budowy nieruchomości w strefie podmiejskiej) i społeczno-kulturowych (preferowany model podmiejskiego życia) w literaturze przedmiotu wskazuje się także na różne uwarunkowania przestrzenno-funkcjonalne, infrastrukturalne, transportowe i zdrowotne (Mróz, 2020). Jak wskazują badania zrealizowane wśród mieszkańców podmiejskich gmin aglomeracji poznańskiej (Beim, 2009) i metropolii warszawskiej (Mantey, 2011) oraz badania ankietowe przeprowadzone w 2020 r. w ramach projektu Gospostrateg-

-NewUrbPact¹, jedną z kluczowych przyczyn suburbanizacji (przeprowadzki z miasta na przedmieścia) w Polsce jest chęć poprawy szeroko rozumianych warunków zamieszkania (najczęściej wynikająca ze zmiany sytuacji rodzinnej i pojawienia się dzieci) przy braku możliwości satysfakcjonującego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w obecnej lokalizacji (niewystarczający metraż i niska jakość zasobów starego budownictwa oraz wysokie koszty nabycia mieszkania w nowym budownictwie). Na tożsamy charakter zasadniczych przyczyn suburbanizacji w Polsce wskazuje A. Lisowski i M. Grochowski (2008) – odnotowują, że w dużym stopniu jest ona efektem degradacji miast, które, pozostając atrakcyjnym miejscem pracy, są coraz mniej atrakcyjnym miejscem zamieszkania.

Na gruncie kluczowych polityk rozwojowych w Polsce suburbanizacja (i związane z nią niekontrolowane rozprzestrzenianie zabudowy) wskazywana jest jako jedno z zasadniczych wyzwań dla zrównoważonego rozwoju polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych (zob. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030* oraz *Krajowa Polityka Miejska 2030*). Niemniej należy mieć na uwadze, że problemem jest nie tyle sam proces suburbanizacji, co raczej jego forma i przebieg w Polsce – mające charakter żywiołowy, chaotyczny oraz w znacznym stopniu niekontrolowany (Mantey, 2011; Kowalewski i in., 2013; Paszkowski, Węclawowicz-Bilska, Schneider-Skalska, 2014; Sołtys, 2018). Tej formie suburbanizacji w literaturze przedmiotu przypisuje się szereg negatywnych konsekwencji przestrzennych, środowiskowych, społecznych i ekonomicznych. Niejednokrotnie potwierdza je praktyka życia codziennego w wielu podmiejskich gminach w Polsce. Trzeba mieć świadomość, że powstrzymanie czy wręcz całkowite wyeliminowanie suburbanizacji jest nierealne. Jednak możliwe i pożądane (choć trudne) jest sterowanie tym procesem w celu nadania mu bardziej racjonalnego i zrównoważonego charakteru (Paszkowski, Węclawowicz-Bilska, Schneider-Skalska, 2014; Heffner, 2016). Zatem celem niniejszego artykułu jest przybliżenie różnych koncepcji urbanistycznych i praktycznych rozwiązań zagranicznych służących zarządzaniu suburbanizacją, jak również wskazanie barier i możliwości sterowania tym procesem w Polsce.

Efektywne zarządzanie procesami suburbanizacji (w szerszym ujęciu rozwojem przestrzennym miast i ich obszarów funkcjonalnych) wymaga racjonalnego i skutecznego planowania przestrzennego na wszystkich jego poziomach (począwszy od

¹ Projekt pt. *Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwarte* (NewUrbPact), współfinansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” GOSPOSTRATEG, realizowany przez konsorcjum Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Instytutu Rozwoju Miast i Regionów i Uczelni Łazarskiego (Gospostrateg 1/384689/20/NCBR/2019).

krajowego, przez regionalny i ponadlokalny, na lokalnym skończywszy). Mając na względzie specyfikę suburbanizacji oraz uwarunkowań i wyzwań rozwojowych regionów miejskich (jako złożonych układów osadniczych i struktur przestrzenno-funkcjonalnych), jej podstawą winno być podejście systemowe, zintegrowane i terytorialne (funkcjonalne). Suburbanizacja i rozwój stref podmiejskich nie zachodzą w próżni. Mają one charakter relacyjny względem pozostałych elementów systemu osadniczego oraz struktury przestrzenno-funkcjonalnej kraju i poszczególnych regionów. Jednocześnie są składową szerszych procesów społeczno-gospodarczych i przestrzennych (np. postępującej metropolizacji) (Lisowski, Grochowski, 2008). Zjawiska występujące w miastach i ich strefach podmiejskich pozostają ze sobą w ścisłej relacji i wzajemnie na siebie wpływają (Grochowski, 2009; Heffner, 2016). Należy choćby odnotować, że suburbanizacja jest jedną z głównych przyczyn (obok m.in. zmian demograficznych i dezindustrializacji) depopulacji miast (w granicach administracyjnych), która w skrajnej postaci może doprowadzić do wielowymiarowego procesu ich kurczenia się (Wiechmann, Wolff, 2014). Sukcesywna depopulacja miast rodzi wiele negatywnych następstw dla ich dalszego rozwoju. Wśród nich wskazuje się m.in.: wzrost liczby pustostanów i terenów nieużytkowanych podlegających degradacji, perforację miejskich struktur przestrzennych, spadek wartości nieruchomości i osłabienie zainteresowania potencjalnych inwestorów, zmniejszenie efektywności wykorzystania miejskiej infrastruktury i wzrost jednostkowych kosztów świadczenia różnych usług komunalnych czy osłabienie ekonomicznych podstaw funkcjonowania usług publicznych i komercyjnych (Czarnecki, 2011). Dlatego działania zmierzające do sterowania suburbanizacją nie mogą mieć charakteru reaktywnego i odnosić się wyłącznie do stref podmiejskich, ale muszą dotyczyć całego systemu regionów miejskich (z uwzględnieniem sytuacji ich miast centralnych) (Grochowski, 2009; Heffner, 2016).

Złożony oraz wielowymiarowy charakter suburbanizacji sprawia, że sterowanie nią w praktyce jest zadaniem trudnym i wymagającym zaangażowania wielu różnych aktorów i środków. Tym samym wymaga podejścia zintegrowanego i wielopoziomowego zarządzania. Niezbędna jest zwłaszcza realna integracja planowania strategicznego i przestrzennego (w ramach spójnego systemu zarządzania rozwojem) oraz kluczowych polityk sektorowych z punktu widzenia urbanizacji (tj. mieszkaniowej i transportowej). Choć najbardziej adekwatnymi poziomami sterowania procesami suburbanizacji są szczeble regionalny i ponadlokalny, to wymaga ona również zarządzania z poziomu centralnego – jako elementu krajowej polityki miejskiej (Duany, Plater-Zyberk, Speck, 2010). Suburbanizacja to zjawisko dotyczące stref podmiejskich jako całości (a nie pojedynczych gmin), które w zależności od wielkości i typu regionu miejskiego (np. konurbacja czy aglomeracja monocentryczna) mogą tworzyć niewielkie bądź bardzo rozległe struktury przestrzenne o zasięgu niepokrywają-

cym się z obowiązującym podziałem administracyjnym. Zatem dla skutecznego zarządzania suburbanizacją konieczna jest koordynacja lokalnych polityk przestrzennych w skali szerszych układów osadniczych – miejskich obszarów funkcjonalnych (tj. miast centralnych oraz powiązanych z nimi funkcjonalnie stref podmiejskich). Stanowi ona istotę planowania funkcjonalnego – realizowanego ponad granicami administracyjnymi pojedynczych gmin (w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych jako całości). Planowanie funkcjonalne jest ważnym elementem terytorializacji polityk rozwojowych, będącej jednym z wyznaczników nowego paradygmatu ich realizacji (Noworól, Noworól, 2018). Polega ona na zróżnicowaniu (regionalnym i lokalnym) instrumentów polityk publicznych przez dostosowanie różnych rozwiązań (np. prawnych, instytucjonalnych, organizacyjnych i finansowych) do specyficznych potrzeb danych jednostek i układów terytorialnych. Podejście terytorialne skupia uwagę na trzech zasadniczych kwestiach: terytorialnych potencjałach i uwarunkowaniach rozwoju, integracji działań podejmowanych w różnych układach instytucjonalnych i dynamizacji procesów rozwojowych w obszarach funkcjonalnych (Nowakowska, 2017).

2. Zagraniczne doświadczenia zarządzania procesami suburbanizacji

Rosnąca świadomość negatywnych konsekwencji (przestrzennych, ekologicznych, społecznych i gospodarczych) oraz coraz większych kosztów nie zrównoważonej urbanizacji legła u podstaw rozwoju w krajach Europy Zachodniej i państwach anglosaskich nowych koncepcji urbanistycznych i instrumentów ukierunkowanych na zwiększenie możliwości zarządzania i sterowania procesami przestrzennymi. Największą popularność zyskały idee miasta zwartego (*compact city*) i programy inteligentnego wzrostu (*smart growth*) oraz – promowane w ramach nowego urbanizmu – koncepcje rozwoju tradycyjnych osiedli sąsiedzkich (*traditional neighborhood development*) i rozwoju zorientowanego na tranzyt (*transit-oriented development*) (por. Caves, 2005). Koncepcje te są zbieżne pod względem głównych założeń dotyczących projektowania i kształtowania struktury przestrzenno-funkcjonalnej obszarów zurbanizowanych. Co istotne, nie kwestionują one zasadności i potrzeby rozwoju przestrzennego miast, lecz postulują konieczność nadania mu bardziej racjonalnej i efektywnej formy oraz zrównoważonego charakteru. W związku z powyższym kładą nacisk na zapewnienie zwartości i ciągłości struktury przestrzennej obszarów zurbanizowanych, relatywnie wysoką intensywność zabudowy i gęstość zaludnienia, wielofunkcyjność i łączenie różnych sposobów użytkowania gruntów oraz rozwój wydajnego systemu transportu publicznego (Jenks, Burton, Williams, 1996; Calavita, 2005; Marshall, 2005; Neuman, 2005; Sen, 2005; Todes, 2005; Dempsey, 2010; Duany, Plater-Zyberk, Speck, 2010; Polit, 2010; OECD, 2012; Węclawowicz-Bilska, 2012; Stangel, 2013; Mierzejewska, 2015; Ogrodnik, 2015; Bibri, 2020). Tym samym

koncepcje te stanowią przeciwwagę dla rozproszonego, rozległego i monofunkcyjnego modelu rozwoju obszarów zurbanizowanych – charakterystycznego zwłaszcza dla typowo północnoamerykańskiej formy suburbanizacji, jaką jest *urban sprawl* (Nechyba, Walsh, 2004; Gottdiener, Budd, 2005; Lewis, 2005; Duany, Plater-Zyberk, Speck, 2010).

Z punktu widzenia skutecznego zarządzania suburbanizacją szczególnie ważnym aspektem modeli inteligentnego wzrostu i miasta zwartego jest zapewnienie możliwości sterowania rozwojem przestrzennym miast – zwłaszcza przez wyznaczanie czytelnych granic rozrostu obszarów zurbanizowanych oraz ścisłą kontrolę planowania i zagospodarowania przestrzeni (Calavita, 2005; Neuman, 2005). Jednocześnie w ich ramach promuje się tzw. rozwój do wewnątrz (*infill development*) – polegający na nadaniu pierwszeństwa wykorzystaniu obszarów uprzednio zainwestowanych nad urbanizacją nowych terenów (*greenfield*) w celu jak najbardziej efektywnego wykorzystania istniejących zasobów (np. wybudowanej już infrastruktury). Mają temu służyć m.in. programy odnowy miast i rewitalizacji zaniedbanych dzielnic mieszkaniowych, dogęszczanie zabudowy poprzez zainwestowanie nieużytków czy zagospodarowanie pustostanów i terenów zdegradowanych (*brownfield*) (Calavita, 2005; Lyons, 2005; Todes, 2005). Programy inteligentnego wzrostu i miasta zwartego wiele uwagi poświęcają projektowaniu oraz rozwojowi wydajnego i efektywnego systemu transportowego. W tym zakresie postulują konieczność kształtowania spójnej sieci połączeń ulicznych, chodników dla pieszych i dróg rowerowych oraz zagwarantowania zintegrowanego transportu publicznego dla zwiększenia możliwości wyboru form mobilności i zapewnienia szerszych alternatyw względem indywidualnej motoryzacji (Calavita, 2005; Neuman, 2005; Todes, 2005; OECD, 2012; Stangel, 2013). Istotny wkład wnoszą tu model rozwoju zorientowanego na tranzyt. Jego istotą jest powiązanie gęstej i zwartej struktury miejskiej z wykorzystaniem transportu publicznego. Podkreśla on potrzebę zapewnienia wysokiej dostępności, jakości, częstotliwości i niezawodności usług transportowych. Podstawą rozwoju obszarów zurbanizowanych w tym modelu jest gęsta sieć przystanków i odpowiadających im zlewni (*catchment area*) – wyznaczonych przez maksymalną odległość dojścia pieszego (zazwyczaj przyjmuje się dystans 500 m, jednak może on się różnić w zależności od środka transportu i celu podróży). W każdym z tych obszarów ciężenia powinny być lokalizowane usługi obsługiwane przez dany przystanek (Marshall, 2005).

Model miasta zwartego kładzie nacisk na kształtowanie wewnętrznie policentrycznej struktury funkcjonalno-przestrzennej obszarów zurbanizowanych oraz dostępność podstawowych usług i lokalnego handlu w miejscu zamieszkania (Neuman, 2005; OECD, 2012; Stangel, 2013). Do tych założeń bezpośrednio nawiązuje koncepcja rozwoju tradycyjnych osiedli sąsiedzkich – promowana na gruncie nowego urbani-

zmu. Odwołuje się ona do idei projektowania europejskich i amerykańskich miast sprzed ery masowej motoryzacji i powszechnej suburbanizacji. Postuluje kształtowanie przedmieść w formie przestrzennej pozwalającej i zachęcającej do interakcji społecznych, a co za tym idzie sprzyjającej budowie poczucia wspólnoty w miejscu zamieszkania. Model ten zakłada tworzenie przedmieść o małomiasteczkowym charakterze, tj. z czytelnie wyznaczonym centrum i przestrzeniami służącymi rekreacji (zwłaszcza parkami) oraz zróżnicowanej i wielofunkcyjnej zabudowie z lokalnym handlem i usługami, powiązanej spójną siecią ulic i ciągów pieszych (Sen, 2005; Duany, Plater-Zyberk, Speck, 2010). Wzorcowymi przykładami praktycznego zastosowania idei rozwoju tradycyjnych osiedli sąsiedzkich są nadmorski kurort Seaside Florida oraz bliźniacze osiedla Kentlands i Lakelands, będące przedmieściami miasta Gaithersburg na obszarze aglomeracji waszyngtońskiej (Sen, 2005).

Choć rozpatrywane koncepcje urbanistyczne dotyczą w głównej mierze projektowania nowych struktur osadniczych, to ich założenia szeroko wykorzystywane są także w programach rozwoju i przekształceń wielu istniejących miast i obszarów zurbanizowanych w różnych częściach świata (Bibri, Krogstie, Kärholm, 2020). Inspirującym przykładem zastosowania modelu miasta zwarteo jest budowa nowej wielofunkcyjnej dzielnicy Madrytu – Valdebebas. Jej realizację zaplanowano na niezagospodarowanym obszarze (o powierzchni 1060 ha) w północno-wschodniej części miasta (w sąsiedztwie portu lotniczego Madryt-Barajas). Prace koncepcyjne rozpoczęto w 2002 r. W ich wyniku przygotowano szczegółowy *master plan* rozwoju dzielnicy i dokonano podziału obszaru między różne funkcje (mieszkaniowe, biznesowe, usługowe, handlowe, rekreacyjne, komunikacyjne) z jednoczesnym zachowaniem ich przemieszania w poszczególnych kwartałach zabudowy. Precyzyjnie zaprojektowano układ komunikacyjny nowej dzielnicy (obejmujący spójny system dróg i transportu publicznego, pieszego i rowerowego), który zrealizowano przed rozpoczęciem jej właściwej zabudowy (zainicjowanej w 2011 r.). W Valdebebas przewidziano budowę 12,5 tys. mieszkań dla 40 tys. mieszkańców (z czego 45% stanowić mają lokale spełniające kryterium dostępnego mieszkalnictwa) oraz stworzenie 60 tys. miejsc pracy (poprzez zapewnienie ponad miliona m² powierzchni biurowych). Niemniej podkreślenia wymaga fakt, że połowę obszaru nowej dzielnicy stanowić będą tereny zielone – w tym Park Leśny im. Filipa VI (o powierzchni 470 ha – odtwarzający pięć rodzimych ekosystemów wnętrza Półwyspu Iberyjskiego), Park Centralny Valdebebas (zielone serce dzielnicy) oraz 49 mniejszych parków i innych obszarów zieleni. Założono, że maksymalna odległość budynków od terenów zieleni ma wynosić nie więcej niż 150 m. Pozostałą powierzchnię rozdzielono połowicznie pomiędzy zabudowę mieszkaniową i inne funkcje (obszar biznesowy Valdebebas Fintech District, centrum handlowe i obiekty użyteczności publicznej realizowane przez Miasto Madryt i Wspólnotę Autonomiczną Madrytu). Valdebebas kształtowa-

na jest w duchu zrównoważonej mobilności. Na jej obszarze wytyczono 13 km linii autobusowych i wybudowano 27 km ścieżek rowerowych (22 km wzdłuż głównych ulic i 5 km na terenie parku leśnego). W 2015 r. w dzielnicy otwarto stację kolei aglomeracyjnej. Jest ona zaczątkiem przyszłego węzła transportowego integrującego kolej aglomeracyjną, transport autobusowy i planowaną linię lekkiej kolei, która docelowo zwiąże Valdebebas z siecią madryckiego metra (*A New Direction in City Living. Valdebebas*).

Dla wdrożenia założeń powyższych koncepcji urbanistycznych w praktyce polityk publicznych państw zachodnich wypracowano szereg różnych instrumentów. Można je podzielić na trzy zasadnicze grupy, mianowicie instrumenty urbanistyczno-planistyczne i ekonomiczno-fiskalne oraz narzędzia polityki transportowej (Bengston, Fletcher, Nelson, 2004; Fertner i in., 2016; Jadach-Sepioło, Krystek-Kucewicz, Muszyńska-Jeleszyńska, 2018; OECD, 2018). W pierwszej grupie istotną rolę odgrywają instrumenty zogniskowane na zapewnienie zwartości i ciągłości struktury przestrzennej obszarów zurbanizowanych. Wśród nich najczęściej stosowanymi są zielone pierścienie (*green belts*) oraz granice stref wzrostu miejskiego (*urban growth boundaries*) i granice stref usług miejskich (*urban service boundaries*). Zielone pierścienie to system terenów otwartych (obejmujących m.in. grunty rolne i inne tereny zielone) tworzących pas otaczający miasto centralne w celu ustanowienia trwałej granicy jego ekspansji przestrzennej (Nadin, 2005; Bengston, Fletcher, Nelson, 2004; OECD, 2018; Jadach-Sepioło, Krystek-Kucewicz, Muszyńska-Jeleszyńska, 2018). Polityki dotyczące zielonych pierścieni najczęściej wdrażane są na poziomie krajowym i regionalnym. Zielone pierścienie zazwyczaj tworzone są w drodze publicznego nabywania niezainwestowanych gruntów, zakupu praw do zabudowy lub regulacji własności prywatnej (Bengston, Fletcher, Nelson, 2004; OECD, 2018). Ogrywają one szczególnie ważną rolę w polityce planistycznej Wielkiej Brytanii, zwłaszcza na obszarze Anglii, gdzie systematycznie ustanawiano je od 1955 r. (Nadin, 2005). Niemniej instrument ten dość szeroko upowszechnił się także w innych państwach europejskich, m.in. Holandii (zielone serce konurbacji Randstad), Danii (*Finger Plan* Kopenhagi), Austrii (wiedeński pierścień lasów i łąk), Szwecji (zielone kliny Sztokholmu) i Niemczech. Przykłady zastosowania koncepcji zielonych pierścieni znajdujemy ponadto w Ameryce Północnej (Ottawa), Ameryce Południowej (São Paulo), Australii (Melbourne) i Azji (Seul) (Cieszewska, 2019).

Granice stref wzrostu miejskiego są instrumentem urbanistycznym typowym przede wszystkim dla Stanów Zjednoczonych. Nie stanowią one przestrzeni fizycznej, lecz są liniami rozgraniczającymi w planie zagospodarowania przestrzennego – oddzielającymi obszary miejskie i mające podlegać dalszej urbanizacji od terenów wiejskich i rolniczych. Zasadniczym celem ich ustanawiania jest powstrzymanie ekspansji przestrzennej miast na tereny otwarte i ich ochrona przed zabudową.

W przeciwieństwie do zielonych pierścieni granice stref wzrostu miejskiego nie mają charakteru permanentnego – podlegają one okresowej ewaluacji (np. co 20 lat) i w razie potrzeby mogą zostać poszerzone. Najbardziej znanym przykładem zastosowania tego instrumentu jest jego wdrożenie na obszarze metropolitalnym Portland (Bengston, Fletcher, Nelson, 2004; Bollens, 2005; Fertner i in., 2016; Jadach-Sepioło, Krystek-Kucewicz, Muszyńska-Jeleszyńska, 2018; OECD, 2018). Ustalanie granic stref wzrostu miejskiego i ich okresowa aktualizacja są przejawem etapowego podejścia do rozwoju obszarów zurbanizowanych. Możliwość ich dalszej ekspansji warunkowana jest uprzednim zagospodarowaniem terenów wcześniej wskazanych do zabudowy. Podobny charakter mają granice stref usług miejskich. Wyznaczają one wokół miast obszar, poza granicami którego część usług komunalnych (np. zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków) nie może być świadczonych. Granice te zazwyczaj ustanawiane są w powiązaniu z regulacjami dotyczącymi lokalizacji różnych obiektów użyteczności publicznej – ograniczającymi możliwość ich sytuowania w terenach nieposiadających dostępu do podstawowej infrastruktury i usług komunalnych. Granice stref usług miejskich są bardziej elastyczne niż granice stref wzrostu miejskiego. Obszary metropolitalne korzystają z nich dla etapowania rozwoju infrastruktury (Bengston, Fletcher, Nelson, 2004; Jadach-Sepioło, Krystek-Kucewicz, Muszyńska-Jeleszyńska, 2018; OECD, 2018).

Powyższe instrumenty – służące zapewnieniu zwartości i ciągłości struktury przestrzennej obszarów zurbanizowanych oraz przeciwdziałaniu ich niekontrolowanej ekspansji na tereny otwarte i rolnicze – nie mają swojego bezpośredniego odpowiednika w polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w przypadku pozostałych narzędzi urbanistycznych wykorzystywanych w państwach zachodnich w procesie zarządzania i gospodarowania przestrzenią znajdujemy już więcej analogii. Instrumentami tymi są: strefowanie (podział na strefy funkcjonalno-przestrzenne wraz z ustanawianiem indywidualnych regulacji i obostrzeń dotyczących ich zagospodarowania i zabudowy), ustalanie minimalnych lub maksymalnych wskaźników intensywności zabudowy i gęstości zaludnienia dla poszczególnych obszarów, wskazywanie przeznaczenia terenu w planach zagospodarowania przestrzennego wraz z kontrolą ich przestrzegania i uzależnienie wydawania pozwoleń na budowę od spełnienia określonych przesłanek (Jadach-Sepioło, Krystek-Kucewicz, Muszyńska-Jeleszyńska, 2018; OECD, 2018).

W wielu państwach Unii Europejskiej i krajach zrzeszonych w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zarządzanie procesami suburbanizacji i rozwoju przestrzennego miast opiera się na planowaniu funkcjonalnym (metropolitalnym lub ponadlokalnym). Przykładem są niemieckie regiony planistyczne grupujące kilka powiązanych ze sobą funkcjonalnie powiatów. Związki planistyczne określają dla poszczególnych gmin dopuszczalne limity zabudowy i preferencje

w zakresie jej lokalizacji (np. w pobliżu stacji kolejowych). Następnie gminy przekładają te wytyczne na konkretne ustalenia w planach zagospodarowania przestrzennego (Beim, Modrzewski, 2013). Wzorem metropolitalnego planowania przestrzennego w Stanach Zjednoczonych jest związek metropolitalny Portland. Zarządza on granicami strefy wzrostu miejskiego (*urban growth boundaries*) i monitoruje zmiany na obszarze nimi objętych. Równocześnie planuje rozwój transportu oraz wykorzystanie gruntów poprzez opracowanie i wdrażanie ustaleń funkcjonalnego planu zarządzania rozwojem. Ma również możliwość wpływania na lokalne regulacje i ustalenia planistyczne, m.in.: w sferze sposobu użytkowania gruntów, standardów projektowania ulic i chodników, wiązania nowego budownictwa mieszkaniowego z usługami oraz modelowania stref wielofunkcyjnego zagospodarowania gruntów (Jadach-Sepiolo, Krystek-Kucewicz, Muszyńska-Jeleszyńska, 2018). Warto także zwrócić uwagę na model ponadlokalnego planowania przestrzennego w obszarze metropolitalnym Kopenhagi. Jego podstawą jest *Finger Plan* (plan na bazie dłoni – nawiązujący nazwą do kształtu struktury przestrzennej stolicy Danii i jej przedmieść), po raz pierwszy zaproponowany już w 1947 r. Stanowi on przykład integracji różnych instrumentów urbanistycznych (zwłaszcza kombinacji granic stref wzrostu miejskiego i zielonych pierścieni). Nakreślił on przyszły rozwój urbanistyczny obszaru metropolitalnego Kopenhagi wzdłuż pięciu podmiejskich linii kolejowych (odpowiadających palcom dłoni). Jednocześnie przyjęto, że obszary pomiędzy nimi powinny zostać wolne od zabudowy i tworzyć zielone kliny zapewniające mieszkańcom metropolii możliwość bliskiej rekreacji. Zgodnie z ustaleniami najnowszej wersji planu zabudowa miejska dozwolona jest wyłącznie na obszarze dłoni (centralna część metropolii) oraz palców (wykształconych przedmieść). Na pozostałym obszarze możliwe są tylko niewielkie inwestycje, natomiast zielone mają być całkiem wolne od zabudowy (Fertner i in., 2016).

Kluczowym instrumentem ekonomiczno-fiskalnym mogącym oddziaływać na procesy rozwoju przestrzennego jest podatek od nieruchomości (*property tax*). Z punktu widzenia możliwości sterowania tymi procesami istotne znaczenie ma zwłaszcza strefowanie stawek podatkowych, tj. ich różnicowanie w zależności od lokalizacji nieruchomości. Innym instrumentem ekonomicznym służącym ograniczaniu suburbanizacji mogą być różnego rodzaju dotacje czy subsydia związane z utrzymaniem użytków rolnych i terenów zieleni. W tej grupie narzędzi wymienia się także transferowalne prawa zabudowy (*transferable development rights*). Mechanizm ten – wypracowany i wdrożony pierwotnie w Stanach Zjednoczonych – umożliwia przenoszenie prawa zabudowy z jednej nieruchomości na inną. Ma on charakter swoistej rekompensaty wynikającej z ograniczenia czy braku możliwości zagospodarowania posiadanego gruntu, np. ze względu na objęcie go ochroną lub zakazem zabudowy. Jego właściciel może dokonać przeniesienia prawa zagospoda-

rowania na nieruchomości położoną w innym obszarze. W ten sposób może uzyskać bardziej preferencyjne warunki zabudowy gruntu niż wynika to z regulacji obowiązujących na danym terenie. Mechanizm ten wykorzystywany jest dla intensyfikacji zabudowy w miastach i przeciwdziałaniu jej rozlewania się na bliższe i dalsze przedmieścia (Mattson, 2005; Jadach-Sepiolo, Krystek-Kucewicz, Muszyńska-Jeleszyńska, 2018; OECD, 2018). Instrumenty polityki transportowej (np. podatek paliwowy, opłaty drogowe i przejazdowe czy restrykcyjna polityka parkingowa) stosowane są nie tyle w celu zarządzania i sterowania suburbanizacją, co raczej dla ograniczania generowanego w jej rezultacie ruchu samochodowego oraz powstającej kongestii (OECD, 2018).

Powyższe koncepcje urbanistyczne oraz wynikające z nich instrumenty sterowania suburbanizacją i rozwojem przestrzennym mogą być cenną inspiracją dla systemu zarządzania i gospodarowania przestrzenią w Polsce. Jednak ich implementacja nie powinna się sprowadzać do prostego i bezrefleksyjnego kopiowania nawet najlepiej sprawdzonych i najbardziej skutecznych rozwiązań zagranicznych. Transfer tego typu doświadczeń każdorazowo winien być poprzedzony rzetelną diagnozą ich kontekstu i uwarunkowań wyjściowych oraz analizą nie tylko mocnych stron, ale także ograniczeń, w tym zwłaszcza tzw. efektów zewnętrznych (*externalities*). Przykładowo wprowadzenie zielonych pierścieni wokół miast jest skutecznym narzędziem przeciwdziałania rozlewaniu się miejskiej zabudowy na obszary bezpośrednio z nimi sąsiadujące. Niemniej może sprzyjać rozwojowi suburbanizacji w formie tzw. żabiego skoku (*leapfrog development*), tj. powstawaniu nowych skupisk zabudowy na zewnątrz obszaru metropolitalnego (poza zielonym pierścieniem) w oderwaniu od jego głównej struktury zurbanizowanej. Podobnie granice stref wzrostu miejskiego przyczyniają się do kształtowania modelu miasta zwartej. Jednak w efekcie ich ustanowienia następuje istotne ograniczenie podaży gruntów dostępnych do zabudowy w regionie miejskim, co skutkuje wzrostem cen nieruchomości (OECD, 2018). Implementacja (choćby częściowa) doświadczeń zagranicznych w sferze zarządzania procesami suburbanizacji – obok dogłębnej diagnozy – wymaga jednocześnie ich uprzedniego dostosowania do specyfiki polskiej urbanizacji i różnych uwarunkowań krajowych (np. prawno-instytucjonalnych i społeczno-gospodarczych). Nawet najbardziej skuteczne rozwiązania i narzędzia, sprawdzające się w odmiennych systemach osadniczych i warunkach społeczno-ekonomicznych, mogą nie przynieść oczekiwanych rezultatów w Polsce (zwłaszcza w sytuacji ich machinalnego powielania). Zatem dla efektywnego sterowania suburbanizacją i rozwojem przestrzennym polskich miast potrzeba przyjęcia własnego modelu zarządzania i gospodarowania przestrzenią – co prawda czerpiącego z dorobku innych państw, lecz odpowiadającego krajowym uwarunkowaniom, potrzebom i wyzwaniom w zakresie urbanizacji. Jednakże w pierwszej kolejności należy wyeliminować lub istotnie ograniczyć różno-

rodne bariery i wąskie gardła obowiązującego systemu planowania przestrzennego i zarządzania rozwojem.

3. Ograniczenia i możliwości zarządzania suburbanizacją w Polsce

Chociaż suburbanizacja zachodzi przede wszystkim pod wpływem szeregu różnych czynników społeczno-ekonomicznych, to w polskich warunkach jej przebieg i charakter (żywiłowy i chaotyczny) w dużym stopniu determinowany jest przez liczne słabości i dysfunkcje obecnego systemu planowania przestrzennego. Z punktu widzenia kluczowych barier zarządzania procesami suburbanizacji w Polsce odnotowania wymagają zwłaszcza trzy problemy. Pierwszym jest wypaczenie pierwotnej idei decyzji o warunkach zabudowy oraz – wobec bardzo niskiego pokrycia obszaru Polski miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (31,7% w 2021 r.) – przejęcie przezeń roli podstawy planistycznej procesu inwestycyjno-budowlanego. Brak wymogu zgodności decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sprzyja rozpraszaniu zabudowy mieszkaniowej i umożliwia jej nieracjonalne lokowanie, np. w obszarach cennych przyrodniczo czy pozbawionych dostępu do podstawowej infrastruktury technicznej i usług publicznych. Drugim problemem jest ograniczona zdolność planów miejscowych do sterowania procesami urbanizacji. Wynika to nie tylko z niskiego pokrycia planistycznego Polski, lecz częstokroć także z niezadowalającej jakości samych planów miejscowych. W tym kontekście trzeba podkreślić niewielką powierzchnię dużej części planów miejscowych (co upodabnia je do decyzji o warunkach zabudowy) oraz ich rozdrobnienie i rozproszenie na obszarze gmin (Izdebski i in., 2018; Śleszyński i in., 2018a). Jednocześnie należy zwrócić uwagę na nieracjonalność ich ustaleń, przede wszystkim wyraźną nadpodaż terenów przeznaczanych pod zabudowę mieszkaniową w stosunku do realnych potrzeb demograficznych (Fogel, 2012; Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS, 2015; Śleszyński i in., 2015; Feltynowski, 2016; Idczak, Mrozik, 2017; Kaczmarek, 2017a; Śleszyński, Stępiński, Mazurek, 2018b; Kryczka, 2019; Matuszko i in., 2022). Wreszcie trzecim problemem utrudniającym zarządzanie suburbanizacją w Polsce jest słabość planowania przestrzennego na poziomie regionalnym w jego warstwie regulacyjnej (Markowski, Drzazga, 2018). Częściowo naprzeciw tym słabościom wychodzi projekt obecnej reformy systemu planowania przestrzennego, tj. zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niemniej projektowane rozwiązania dotyczą przede wszystkim planowania przestrzennego na poziomie lokalnym (szczeblu gminy). Wśród nich doskwiera brak rozstrzygnięć odnoszących się do gospodarowania przestrzenią w skali regionalnej i ponadlokalnej. Bez wątpienia dotychczasowy system lokalnego planowania przestrzennego w Polsce pozostawia wiele do życzenia i wymaga pilnych zmian. Jednak ich ograniczenie tylko do szczebla lokalnego nie jest

w stanie kompleksowo rozwiązać problemu sterowania suburbanizacją wykraczającego poza granice administracyjne pojedynczych gmin. Właściwymi szczeblami zarządzania w tym przypadku są poziom regionalny (województwa) i ponadlokalny (obszaru funkcjonalnego).

Obok wskazanych wyżej dysfunkcji planowania przestrzennego, istotnymi ograniczeniami skutecznego zarządzania procesami suburbanizacji (w szerszym ujęciu rozwoju regionów miejskich) w Polsce są kolejne trzy – w dużym stopniu powiązane ze sobą – uwarunkowania o charakterze systemowym i instytucjonalnym. Mianowicie: ciągle utrzymująca się dychotomia systemów planowania przestrzennego i strategicznego w ramach programowania i realizacji polityki rozwoju, silna sektorowość (silosowość) różnych polityk publicznych oraz niedorozwój planowania funkcjonalnego (tj. ponad granicami administracyjnymi pojedynczych gmin – w odniesieniu do szerszych struktur przestrzennych i układów osadniczych, m.in. obszarów metropolitalnych i innych miejskich obszarów funkcjonalnych). Pociągają one za sobą wiele negatywnych konsekwencji, które w największej skali uwidaczniają się w strefach podmiejskich polskich miast, na skutek suburbanizacji i związanej z nią presji inwestycyjnej. Odrębne systemy planowania rozwoju prowadzą do sprzeczności przy realizacji działań w sferze przestrzennej i społeczno-gospodarczej (Markowski, 2015; Markowski, Drzazga, 2015). Istniejący system planowania rozwoju cechuje brak spójności między celami różnych strategii, w rezultacie czego dochodzi do dublowania wysiłków, realizacji nietrafionych projektów i marnotrawstwa potencjałów (Wojnicka-Sycz, 2018). Mimo iż skłonność do współpracy międzygminnej jest jednym z głównych endogenicznych czynników rozwoju (Gorzelać, 2000), w Polsce stale dominuje podejście administracyjne do realizacji działań rozwojowych. M. Grochowski (2009 i 2014) zaznacza, że częstokroć nie dostrzega się szans wynikających z położenia w obszarze funkcjonalnym, a sąsiedztwo innych gmin traktowane jest jako zagrożenie i konkurencja. Działania bazujące na partykularnych interesach pojedynczych gmin wzmacniają znaczenie podziałów administracyjnych oraz sprzyjają inercji zarządczej i generowaniu różnych konfliktów, a co za tym idzie utrudniają efektywne wykorzystanie zasobów w skali ponadlokalnej i prowadzą do podejmowania decyzji nieracjonalnych z punktu widzenia rozwoju szerszych struktur przestrzennych (Grochowski, 2014). Ponadto istotnymi barierami wdrażania podejścia funkcjonalnego w Polsce są niedostateczna instytucjonalizacja współpracy w obszarach metropolitalnych i innych regionach miejskich oraz niedobór formalnych (tj. wynikających z przepisów prawa) instrumentów planowania ponadlokalnego (zwłaszcza w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego). W tym kontekście K. Heffner (2016) podkreśla istotny problem braku kompleksowej polityki traktowania regionów miejskich jako struktur przestrzennych wymagających zharmonizowanego rozwoju.

Mimo wskazanych wyżej ograniczeń w ostatnich latach w Polsce znajdujemy wiele przykładów podejścia terytorialnego, których doświadczenia stanowić mogą podstawę realnego wdrożenia planowania i zarządzania funkcjonalnego (w tym na gruncie polityki przestrzennej). W krajowych i regionalnych dokumentach planistycznych i strategicznych wyznaczono szereg obszarów funkcjonalnych oraz obszarów strategicznej interwencji jako adresatów różnych działań rozwojowych rządu i województw. Jednakże w wymiarze realizacyjnym (opracowanie i implementacja strategii terytorialnych) podejście funkcjonalne rozwijało się dotychczas w Polsce głównie na gruncie wdrażania polityk europejskich, tj. polityki spójności (zintegrowane inwestycyjne terytorialne i inne instrumenty terytorialne) i wspólnej polityki rolnej (program LEADER – obecnie Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność). Jednocześnie planowanie funkcjonalne w Polsce to niemal wyłącznie domena zarządzania strategicznego. O potrzebie adekwatnych rozwiązań w systemie gospodarowania przestrzenią świadczą oddolne (choć najczęściej podejmowane przy wsparciu funduszy unijnych) działania samorządów w sferze ponadlokalnego planowania przestrzennego. Jednak ze względu na brak umocowania w obowiązującym systemie prawnym mają one charakter tzw. nieformalnego planowania przestrzennego (Kaczmarek, 2017b). Inspirującym przykładem takich działań jest opracowanie Koncepcji Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań. W jej ramach zdiagnozowano uwarunkowania i określono pożądane kierunki zagospodarowania i rozwoju przestrzennego całej aglomeracji poznańskiej (obejmującej 22 gminy). Co istotne – nie ograniczono się wyłącznie do diagnozy, ale zadbane też o system realizacji. Opracowano wytyczne formułujące zasady wdrażania ustaleń koncepcji do lokalnych dokumentów planistycznych. W celu realizacji zapisów koncepcji powołano także dwie nowe formy organizacyjne (niemające bezpośredniego odniesienia w obecnym systemie planowania przestrzennego) – Metropolitalną Komisję Planistyczną i Metropolitalne Forum Planowania Przestrzennego (Mikuła, 2019).

Powyższe problemy dostrzegane i komentowane są już nie tylko w środowisku naukowo-eksperckim, ale w coraz większym stopniu jest ich świadoma także administracja publiczna. W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* zwrócono uwagę, że intensywne przekształcenia przestrzeni, będące następstwem postępującej suburbanizacji, ujawniły brak właściwego zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych znacząco utrudniający ich sprawne funkcjonowanie. Jednocześnie zaznaczono, iż brak koordynacji działań rozwojowych i ich bezpośredniego odniesienia do przestrzeni jest powodem nieefektywności interwencji publicznych i stwarza problemy w sferze ochrony interesu publicznego (*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju...*, 2017). W ramach ewaluacji systemu zarządzania rozwojem kraju zdiagnozowano wiele problemów szczegółowych w tym zakresie. Przede wszystkim zwrócono uwagę na odrębność planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego

w systemie dokumentów strategicznych. W tym kontekście wskazano na pomijanie lub traktowanie fragmentarycznie wymiaru przestrzennego w różnych strategiach i programach rozwoju – prowadzące do istotnego ograniczenia roli planowania przestrzennego jako instrumentu koordynacji działań w przestrzeni i zapobiegania konfliktom przestrzennym. Podkreślono także dominację podejścia sektorowego do programowania polityk rozwojowych, skutkującą nieszczelnością systemu dokumentów strategicznych oraz ich nadmierną fragmentaryzacją tematyczną. Ponadto – w odniesieniu do dokumentów strategicznych – odnotowano ich niedostateczną operacjonalizację i spójność oraz nieefektywny system monitorowania (w tym brak monitoringu zmian przestrzennych) (*System Zarządzania Rozwojem Polski*, 2018).

Przesłanki te stały się podstawą reformy systemu zarządzania rozwojem kraju – dokonanej w 2020 r. w drodze nowelizacji ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W jej efekcie ustanowiono formalny instrument planowania funkcjonalnego – strategię rozwoju ponadlokalnego. Równocześnie w celu szerszej integracji systemów planowania strategicznego i przestrzennego wprowadzono dwa nowe obligatoryjne komponenty przestrzenne strategii rozwoju (województwa, ponadlokalnego i gminy), a mianowicie: model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz katalog ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie. Ponadto dla strategii rozwoju gminy i strategii rozwoju ponadlokalnego sformułowano wymóg opiniowania ich projektów przez samorząd wojewódzki w zakresie uwzględnienia ustaleń i rekomendacji dotyczących kształtowania i prowadzenia regionalnej polityki przestrzennej (skonkretyzowanej w strategii rozwoju województwa). Z punktu widzenia zwiększenia możliwości sterowania procesami suburbanizacji w Polsce powyższe regulacje należy uznać za krok w dobrym kierunku. Niemniej krótki czas, jaki minął od wejścia w życie znowelizowanych przepisów, na chwilę obecną nie pozwala na ocenę efektów wprowadzonych nimi zmian. Będzie ona możliwa dopiero po pełnej implementacji przyjętych rozwiązań i pierwszym okresie obowiązywania strategii rozwoju opracowanych w nowym modelu. Powodzenie reformy w obszarze zarządzania suburbanizacją w największym stopniu zależeć będzie od postaw regionalnych i lokalnych władz samorządowych, zwłaszcza zaś tego, na ile odpowiedzialnie i racjonalnie podejść do formułowania w strategiach rozwoju ustaleń w sferze kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz ich przestrzegania i egzekwowania.

4. Podsumowanie i rekomendacje

Zarządzanie suburbanizacją i rozwojem przestrzennym miast jest zadaniem bez wątpienia wymagającym, niemniej możliwym i – biorąc pod uwagę charakter i przebieg tych procesów w Polsce – koniecznym. Dla wdrożenia polskiego modelu sterowania suburbanizacją pomocne mogą być doświadczenia zagraniczne, zwłaszcza

państw posiadających już długoletnie tradycje implementacji narzędzi zrównoważonej urbanizacji. Niemniej każdorazowo wymagają one odpowiedniej adaptacji do uwarunkowań krajowych (prawno-instytucjonalnych i społeczno-gospodarczych). Należy podkreślić, że możliwość skutecznego zarządzania suburbanizacją i rozwojem przestrzennym polskich miast w dużym stopniu uzależniona jest od wcześniejszego przełamania różnych barier systemowych oraz słabości obowiązujących systemów planowania przestrzennego i zarządzania rozwojem. W związku z powyższym – mając na względzie zarówno wyżej wspomniane deficyty, jak również różnorodne rozwiązania zagraniczne (przybliżone w niniejszym artykule) – można rekomendować następujące kierunki działań dotyczących budowy podstaw systemu sterowania suburbanizacją w Polsce:

- dokończenie i uspoźnienie rozpoczętych reform systemów planowania przestrzennego i zarządzania rozwojem – stworzenie zintegrowanego oraz kompleksowego systemu gospodarowania przestrzenią na wszystkich poziomach (krajowym, regionalnym, funkcjonalnym i lokalnym);
- wdrożenie i operacjonalizacja na gruncie polityk publicznych dotyczących miast i miejskich obszarów funkcjonalnych zasady ich kształtowania i rozwoju zgodnie z ideami miasta zwarteo;
- realne upodmiotowienie obszarów metropolitalnych i innych miejskich obszarów funkcjonalnych (zwłaszcza dużych miast) w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej – wdrożenie niezbędnych rozwiązań prawnych, instytucjonalnych, planistycznych i finansowych;
- rozwój i doskonalenie instrumentów zintegrowanego planowania funkcjonalnego (np. ponadlokalny bilans przeznaczenia terenów pod zabudowę) wraz z zapewnieniem możliwości ich skutecznego implementowania oraz egzekwowania związanych z nimi rozwiązań planistycznych;
- integracja polityki przestrzennej z politykami mieszkaniową i transportową (m.in. przez etapowanie rozwoju infrastruktury technicznej i zabudowy mieszkaniowo-usługowej w przestrzeni);
- szersze połączenie polityki przestrzennej z instrumentami ekonomicznymi (m.in. wzmocnienie roli podatku od nieruchomości jako narzędzia sterowania urbanizacją oraz powiązanie różnych programów funduszowych i dotacyjnych z wymogami racjonalnego zarządzania przestrzenią).

Niezależnie od powyższych rozwiązań systemowych i instytucjonalnych pierwszym krokiem na drodze do zarządzania procesami suburbanizacji i rozwoju przestrzennego polskich miast oraz nadania im bardziej zrównoważonego charakteru powinno być wzmocnienie świadomości użytkowników przestrzeni. Działania w tym zakresie nie mogą się ograniczać jedynie do wzmacniania kompetencji szeroko rozumianych kadr systemu planowania przestrzennego. Choć stałe doskonalenie

warsztatu urbanistów oraz podnoszenie umiejętności kadr samorządowych odpowiadających za planowanie przestrzenne w województwach i gminach jest niezmiernie ważne, to, jak pokazuje praktyka, jest niewystarczające dla rozwiązania problemów chaotycznej suburbanizacji oraz rozpraszania zabudowy. W tym celu potrzeba przede wszystkim wzmacniania świadomości osób podejmujących decyzje przestrzenne – decydentów publicznych różnych szczebli, przedsiębiorców i mieszkańców kraju. Uzmysłowienia wymaga zwłaszcza konieczność racjonalnego i odpowiedzialnego zarządzania i gospodarowania przestrzenią jako dobrem rzadkim i wspólnym. Potrzeba także dostarczenia użytkownikom przestrzeni wiedzy i informacji na temat konsekwencji i kosztów podejmowanych przezeń decyzji przestrzennych.

Bibliografia

- A New Direction in City Living. Valdebebas* – folder informacyjny dzielnicy Valdebebas zamieszczony na jej oficjalnej stronie internetowej (<https://valdebebas.es>). Dostęp: 30.11.2022.
- Beim, M. (2009). *Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Beim, M., Modrzewski, B. (2013). W kierunku racjonalnej polityki urbanistycznej Polski. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 24, 9–24.
- Bengston, D.N., Fletcher, J.O., Nelson, K.C. (2004). Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning*, 69, 271–286.
- Bibri, S.E. (2020). *Advances in the Leading Paradigms of Urbanism and their Amalgamation. Compact Cities, Eco-Cities, and Data-Driven Smart Cities*. Springer.
- Bibri, S.E., Krogstie, J., Kärrholm, M. (2020). Compact city planning and development: Emerging practices and strategies for achieving the goals of sustainability. *Developments in the Built Environment*, 4, 100021.
- Bollens, S.A. (2005). *Urban growth boundary*, [w:] Caves, R.W. (red.), *Encyclopedia of the City*. Routledge, London–New York, 698–700.
- Calavita, N. (2005). *Smart growth*, [w:] Caves, R.W. (red.), *Encyclopedia of the City*, Routledge. London–New York, 604–607.
- Caves, R.W. (red.). (2005). *Encyclopedia of the City*. Routledge, London–New York.
- Centrum Badań i Edukacji Statystycznej GUS (2015). *Pozyskanie nowych wskaźników z zakresu planowania przestrzennego i budownictwa mieszkaniowego przydatnych do oceny dostępności i jakości usług publicznych*.
- Cieszewska, A. (2019). *Green Belts. Zielone pierścienie wielkich miast*. Wydawnictwo Akademickie SEDNO, Warszawa.
- Czarnecki, B. (2011). Przejawy i konsekwencje depopulacji polskich miast. Zarys problemu. *Architectura et Artibus*, 4, 13–20.
- Dempsey, N. (2010). Revisiting the Compact City? *Built Environment*, 36, 1, 5–8.
- Duany, A., Plater-Zyberk, E., Speck, J. (2010). *Suburban Nation. The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream*. North Point Press, New York.

- Feltynowski, M. (2016). *Unsustainable spatial planning – the example of the central region*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 418, *Gospodarka przestrzenna. Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, 52–60.
- Fertner, C., Jørgensen, G., Nielsen, T.A.S., Nilsson, K.S.B. (2016). Urban sprawl and growth management – drivers, impacts and responses in selected European and US cities. *Future Cities and Environment*, 2, 9.
- Fischler, R. (2005). *Suburbanization*, [w:] Caves, R.W. (red.), *Encyclopedia of the City*. Routledge, London–New York, 642–644.
- Fogel, P. (2012). Wskaźniki oceny polityki i gospodarki przestrzennej w gminach. *Biuletyn KPZK PAN*, 250.
- Gorzelak, G. (2000). Zewnętrzna interwencja jako czynnik rozwoju lokalnego (na przykładzie Programu Inicjatyw Lokalnych). *Studia Regionalne i Lokalne*, 3 (3), 99–120.
- Gottdiener, M., Budd, L. (2005). *Key Concepts in Urban Studies*. SAGE Publications, London–Thousand Oaks–New Delhi.
- Grochowski, M. (2009). Samorząd terytorialny a rozwój zrównoważony obszarów metropolitalnych. *Mazowsze Studia Regionalne*, 2, 73–88.
- Grochowski, M. (2014). Samorządność lokalna a terytorialny wymiar rozwoju. Zarządzanie obszarami funkcjonalnymi. *Mazowsze Studia Regionalne*, 15, 119–136.
- Harańczyk, A. (2015). Procesy suburbanizacji w Krakowskim Obszarze Funkcjonalnym. *Studia Miejskie*, 18, 85–102.
- Heffner, K. (2016). *Proces suburbanizacji a polityka miejska w Polsce*, [w:] Marszał, T. (red.), *Miasto – region – gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzin Profesora Ludwika Straszewicza*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 75–110.
- Idczak, P., Mrozik, K. (2017). Chłonność demograficzna jako kategoria wykorzystywana w procesie planowania zrównoważonej polityki przestrzennej gminy. *Studia i Prace Wydziału Nauk o Ziemi i Zarządzaniu Uniwersytetu Szczecińskiego*, 47, 2, 55–66.
- Izdebski, W., Śleszyński, P., Malinowski, Z., Kurska, M. (2018). Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, II(1), 331–347.
- Jackson, K.T. (1985). *Crabgrass Frontier. The Suburbanization of the United States*. Oxford University Press, New York–Oxford.
- Jadach-Sepioło, A., Krystek-Kucewicz, B., Muszyńska-Jeleszyńska, D. (2018). *Żywiłowa suburbanizacja. Przegląd literatury przedmiotu oraz mechanizmów ograniczania i kontroli*. Texter, Warszawa.
- Jadach-Sepioło, A., Legutko-Kobus, P. (2021). *Suburbanizacja – ujęcie teoretyczne i specyfika w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] Śleszyński, P., Nowak, M.J., Legutko-Kobus, P., Hołuj, A., Lityński, P., Jadach-Sepioło, A., Błaszke, M., *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*, *Studia KPZK PAN*, 203, 11–28.
- Jauhiainen, J.S. (2013). *Suburbs*, [w:] Clark, P. (red.), *The Oxford Handbook of Cities in World History*. Oxford University Press.
- Jenks, M., Burton E., Williams, K. (red.). (1996). *The Compact City: A Sustainable Urban Form?* Spon Press, Londyn.

- Kaczmarek, T. (2017a). Dynamika i kierunki rozwoju suburbanizacji rezydencjalnej w aglomeracji poznańskiej. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 27, 81–98.
- Kaczmarek, T. (2017b). Nieformalne planowanie przestrzenne – przesłanki, cele i instrumenty. Przykład planowania rozwoju obszaru metropolitalnego Poznania. *Biuletyn KPZK PAN*, 266, 73–92.
- Klaassen, L.H., Paelinck, J.H.S. (1979). The future of large towns. *Environmental and Planning*, A, 11, 1095–1104.
- Knox, P.L. (2008). *Metroburbia, USA*. Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey.
- Kowalewski, A., Mordasewicz, J., Osiatyński, J., Regulski, J., Stępień, J., Śleszyński, P. (2013). *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Krajowa Polityka Miejska 2030 (2022). Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (2019). Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa.
- Kryczka, P. (2019). *Bilans terenów mieszkaniowych w kierunkach zagospodarowania przestrzennego gmin podmiejskich Wrocławia w kontekście suburbanizacji*, [w:] P. Pacha (red.), *Miasto. Temat rzeka*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław, 33–48.
- Lewis, M. (2005). *Sprawl*, [w:] Caves, R.W. (red.), *Encyclopedia of the City*. Routledge, London–New York, 625–626.
- Lisowski, A., Grochowski, M. (2008). *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, [w:] Saganowski, K., Zagrzejska-Fiedorowicz, M., Żuber, P. (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju*. I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 217–280.
- Lyons, T.S. (2005). *Infill development*, [w:] Caves, R.W. (red.), *Encyclopedia of the City*. Routledge, London–New York, 382–383.
- Łuszczewska, M. (2021). Extra muros. Zagospodarowanie przestrzenne i funkcje obszarów podmiejskich w Cesarstwie Rzymskim. *Urban Development Issues*, 70, 5–14.
- Majer, A. (2010). *Socjologia i przestrzeń miejska*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Mantey, D. (2011). *Żywiłowość lokalizacji osiedli mieszkaniowych na terenach wiejskich obszaru metropolitalnego Warszawy*. Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- Markowski, T. (2015). Zintegrowane planowanie rozwoju – dylematy i wyzwania, [w:] Kudłacz, T., Lityński, P. (red.), *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, *Studia KPZK PAN*, 161, 12–26.
- Markowski, T., Drzazga, D. (2015). Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu). *Studia KPZK PAN*, 164, 10–42.
- Markowski, T., Drzazga, D. (2018). Systemowe problemy planowania przestrzennego w Polsce. *Liberté!*, XXIX, 172–182.
- Marshall, S. (2005). *Transit-oriented development*, [w:] Caves, R.W. (red.), *Encyclopedia of the City*. Routledge, London–New York, 676–678.
- Mattson, G.A. (2005). *Transfer of Development Rights*, [w:] Caves, R.W. (red.), *Encyclopedia of the City*. Routledge, London–New York, 675–676.

- Matuszko, A., Mikołajczyk, D., Nowak, K., Bąk, A. (2022). *Bilans i chłonność demograficzna terenów mieszkaniowych Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- Mierzejewska, L. (2015). Miasto zwarte, rozproszone, zrównoważone. *Studia Miejskie*, 19, 9–22.
- Mikuła, Ł. (2019). Adaptacja polityki przestrzennej gmin Metropolii Poznań do nowych regulacji prawnych i metropolitalnej koncepcji rozwoju. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 44, 107–133.
- Mróz, M. (2020). Kategoryzacja uwarunkowań procesu suburbanizacji w świetle literatury zagranicznej i krajowej. *Urban Development Issues*, 66, 7–14.
- Nadin, V. (2005). *Green belt*, [w:] Caves, R.W. (red.), *Encyclopedia of the City*. Routledge, London–New York, 317–319.
- Nechyba, T.J., Walsh, R.P. (2004). Urban Sprawl. *Journal of Economic Perspectives*, 18, 4, 177–200.
- Neuman, M. (2005). The Compact City Fallacy. *Journal of Planning Education and Research*, 25, 11–26.
- Nowakowska, A. (2017). Terytorializacja rozwoju i polityki regionalnej. *Biuletyn KPZK PAN*, 268, 26–38.
- Noworól, A., Noworól, K. (2018). Terytorializacja polityki rozwoju jako element podniesienia konkurencyjności miast i regionów, [w:] Klasik, A., Kuźnik, F. (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Teorie i zastosowania*, *Studia KPZK PAN*, 184, 20–28.
- OECD. (2012). *Compact City Policies: A Comparative Assessment*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2018). *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*. OECD Publishing, Paris.
- Ogrodnik, K. (2015). Idea miasta zwanego – definicja, główne założenia, aktualne praktyki. *Architecturae et Artibus*, 4, 35–42.
- Paszkowski, Z., Węclawowicz-Bilska, E., Schneider-Skalska, G. (2014). *Tendencje w rozwoju polskiej urbanizacji*, [w:] Sepioł, J. (red.), *Przestrzeń życia Polaków*. Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP, Warszawa 15–34.
- Polit, A. (2010). Idea miasta zwanego a rzeczywistość. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 14, 85–91.
- Rose, J.F.P. (2019). *Dobrze nastrojone miasto. Czego współczesna nauka, prądawne cywilizacje i ludzka natura mogą nas nauczyć o przyszłości życia w miastach*. Karakter, Kraków.
- Sen, S. (2005). *New urbanism*, [w:] Caves, R.W. (red.), *Encyclopedia of the City*. Routledge, London–New York, 491–493.
- Sołtys, J. (2018). Uwarunkowania i skutki żywiołowej suburbanizacji w Polsce. Czy opanowanie jej jest możliwe? [w:] Rembarz, G. (red.), *Piękno i energia: współczesny model budowania dzielnic mieszkaniowych w Europie*, *Studia KPZK PAN*, 187, 40–50.
- Stangel, M. (2013). *Kształtowanie współczesnych obszarów miejskich w kontekście zrównoważonego rozwoju*. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (2017). Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- System Zarządzania Rozwojem Polski* (2018). Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa (dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 162/2018 z dnia 29 października 2018 r.).

- Śleszyński, P., Komornicki, T., Deręgowska, A., Zielińska, B. (2015). *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*. IGiPZ PAN, Warszawa.
- Śleszyński, P., Deręgowska, A., Kubiak, Ł., Sudra, P., Zielińska, B. (2018a). *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*. IGiPZ PAN, Warszawa.
- Śleszyński, P., Stępiak, M., Mazurek, D. (2018b). Oszacowanie skutków presji inwestycyjnej i nadpodaży gruntów budowlanych w strefie podmiejskiej Warszawy na przykładzie gmin pasma zachodniego. *Przegląd Geograficzny*, 90, 2, 209–240.
- Todes, A. (2005). *Compact development*, [w:] Caves, R.W. (red.), *Encyclopedia of the City*. Routledge, London–New York, 139–140.
- Van den Berg, L., Drewett, R., Klaassen, L.H., Rossi, A., Vijverberg, C.H.T. (1982). *Urban Europe. A Study of Growth and Decline*. Pergamon Press, Oxford–New York–Toronto–Sydney–Paris–Frankfurt.
- Węclawowicz-Bilska, E. (2012). Miasto przyszłości – tendencje, koncepcje, realizacje. *Czasopismo Techniczne. Architektura*, 1, 323–342.
- Wiechmann, T., Wolff, M. (2014). *Skala i przestrzenne zróżnicowanie procesu kurczenia się miast w Europie na przełomie XX i XXI w.*, [w:] Stryjakiewicz, T. (red.), *Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, 15–27.
- Wojnicka-Sycz, E. (2018). Koncepcja i wymiary zintegrowanego planowania rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego. *Zarządzanie i Finanse*, 16, 1, 257–273.

Zmiany w zasobach mieszkaniowych w obszarach podmiejskich na podstawie NSP 2011 i NSP 2021

1. Wprowadzenie

Rozwój infrastruktury mieszkaniowej na obszarach podmiejskich stanowi jeden z przejawów postępującego procesu suburbanizacji obserwowanego w ostatnim dziesięcioleciu w Polsce. Wszelkie zmiany, które mają miejsce w rozmieszczeniu przestrzennym zasobów mieszkaniowych, odzwierciedlają natomiast potrzeby mieszkaniowe ludności i ich preferencje co do miejsca zamieszkania, a także możliwości finansowe poszczególnych gospodarstw domowych w zakresie zaspokajania tych potrzeb. Tymczasem jedynym źródłem danych umożliwiającym jednoczesną identyfikację zmian zachodzących w populacji mieszkań, jak również w populacji ludności je zamieszkującej, są informacje wynikowe opracowywane w ramach kolejnych spisów powszechnych.

Zgodnie z ostatecznymi wynikami Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 31 marca 2021 r. na terenie kraju znajdowało się ponad 15,2 mln mieszkań, które zlokalizowane były w około 6,8 mln budynków. W porównaniu z NSP 2011 liczba mieszkań zwiększyła się o ponad 1,7 mln, tj. o 12,8%, podczas gdy w przypadku budynków przybyło ich prawie 760 tys., co oznacza wzrost o 12,6%. Dynamika zmian w liczbie mieszkań była jednak zróżnicowana przestrzennie, a prezentacja uzyskanych wyników w podziale na miasto i na wieś nie obrazuje dynamicznego rozwoju zabudowy mieszkaniowej w strefach podmiejskich zlokalizowanych czy to w bezpośrednim sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich, czy mniejszych miast.

^a Główny Urząd Statystyczny.

Dlatego też w celu przedstawienia informacji na temat zmian w zasobach mieszkaniowych, które miały miejsce w okresie międzypisowym na obszarach podmiejskich, w prowadzonych analizach konieczne było uwzględnienie bardziej szczegółowego podziału terytorialnego kraju niż to stosowane dotychczas w opracowaniach statystyki publicznej.

2. Pojęcie strefy podmiejskiej w statystyce publicznej

Obecnie w opracowaniach statystyki publicznej informacje wynikowe prezentowane są przestrzennie z zastosowaniem podziału ustalonego w ramach Krajowego Rejestru Urzędowego Podziału Terytorialnego Kraju (TERYT). W związku z tym dane udostępniane są na poziomie gmin, z uwzględnieniem rodzaju gminy, tj. gmin miejskich, gmin wiejskich oraz gmin miejsko-wiejskich, a w przypadku tych ostatnich dodatkowo wyodrębnione zostają obszary miejskie i obszary wiejskie. Podział ten nie uwzględnia jednak funkcji, jakie pełnią gminy, w tym w szczególności gminy zlokalizowane w sąsiedztwie ośrodków miejskich.

Dlatego też na potrzeby prezentacji danych na temat zmian w zasobach mieszkaniowych, które miały miejsce w okresie międzypisowym (tj. w okresie od 31 marca 2011 r. do 31 marca 2021 r.) na obszarach podmiejskich, wykorzystano propozycję podziału terytorialnego uwzględniającego delimitację obszarów wiejskich. Zastosowane rozwiązanie klasyfikacyjne jest wynikiem prac rozwojowych statystyki publicznej przeprowadzonych przez ekspertów Departamentu Badań Przestrzennych i Środowiska we współpracy z Departamentem Rolnictwa oraz Departamentem Badań Społecznych Głównego Urzędu Statystycznego. Zostało ono pozytywnie zaopiniowane przez Komisję Metodologiczną, działającą jako ciało doradcze Prezesa GUS-u i wkrótce planowane jest jego wdrożenie do statystyki publicznej jako stałego elementu prezentacji informacji wynikowych.

Nowy podział obszarów wiejskich uwzględnia ich położenie w obszarach funkcjonalnych dużych miast oraz zagęszczenie ludności zamieszkujących te obszary. W ramach tego podziału obszary miejskie zostały podzielone na dwie kategorie, tj. miasta wojewódzkie i duże miasta (powyżej 150 tys. mieszkańców)¹ oraz pozostałe miasta.

W przypadku obszarów wiejskich, tj. gmin wiejskich oraz obszarów wiejskich gmin miejsko-wiejskich, w pierwszej kolejności ustalono ich powiązanie z funkcjonalnymi obszarami miejskimi (FUA²) tworzonymi przez miasta wojewódzkie i duże miasta bądź z pozostałymi miastami. Następnie uwzględniono stopień zagęszczenia

¹ Do tej grupy zakwalifikowano 26 miast: Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Bytom, Częstochowa, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Katowice, Kielce, Kraków, Lublin, Łódź, Warszawa, Olsztyn, Opole, Poznań, Radom, Rzeszów, Sosnowiec, Szczecin, Toruń, Wrocław, Zabrze, Zielona Góra.

² FUA – funkcjonalny obszar miejski (ang. *functional urban area*).

ludności zamieszkującej teren gminy. W wyniku tej procedury uzyskano podział obszarów wiejskich na obszary wiejskie:

✓ aglomeracyjne:

- dużej gęstości, tj. jednostki o gęstości zaludnienia powyżej średniej gęstości zaludnienia dla Polski,
- małej gęstości, tj. jednostki o gęstości zaludnienia poniżej średniej gęstości zaludnienia dla Polski;

✓ pozaaglomeracyjne:

- dużej gęstości, tj. jednostki o gęstości zaludnienia powyżej 1/3 średniej gęstości zaludnienia dla Polski,
- małej gęstości, tj. jednostki o gęstości zaludnienia poniżej 1/3 średniej gęstości zaludnienia dla Polski³.

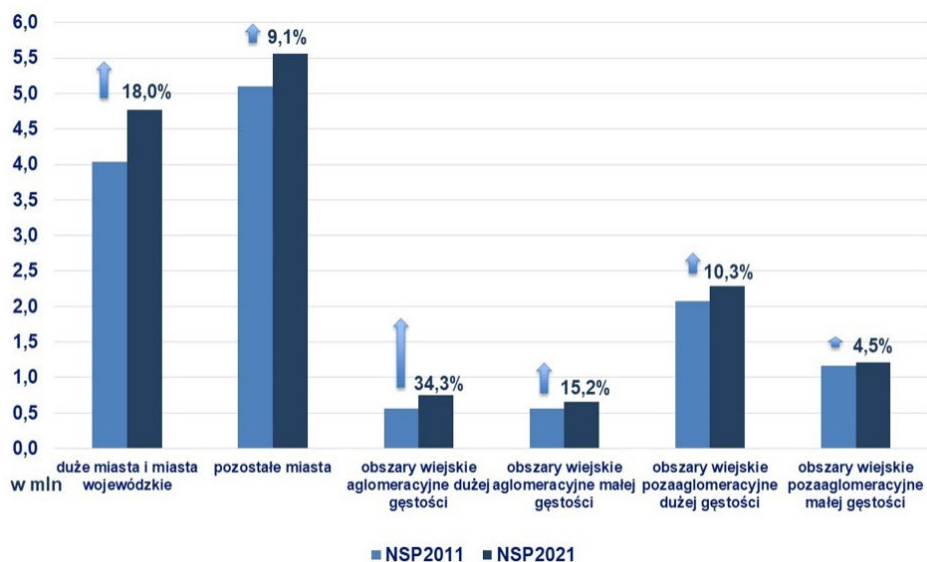
Uwzględniając kryteria zastosowane przy delimitacji obszarów wiejskich, na potrzeby prowadzonych analiz za strefy podmiejskie aglomeracyjne przyjęto obszary wiejskie aglomeracyjne dużej gęstości, natomiast za strefy podmiejskie pozaaglomeracyjne obszary wiejskie pozaaglomeracyjne dużej gęstości.

3. Zmiany przestrzenne w populacji mieszkań i budynków

Dynamika zmian obserwowana w liczbie mieszkań czy budynków, w których są one usytuowane, nie wykazuje dużego zróżnicowania pomiędzy obszarami miejskimi a obszarami wiejskimi. Kiedy to dla Polski ogółem liczba mieszkań w porównaniu z NSP 2011 wzrosła o 12,8%, to na obszarach miejskich wzrost ten wyniósł 13,0%, a na obszarach wiejskich 12,4%. Analogicznie, podczas gdy całkowita liczba budynków z mieszkaniami w Polsce wzrosła w okresie międzypisowym o 12,6%, to na wsiach ich liczba wzrosła o 12,9%, a w miastach o 12,1%. Wyższa dynamika liczby budynków z mieszkaniami na obszarach wiejskich niż na obszarach miejskich wynika z charakteru zabudowy jednorodzinnej przeważającej na wsiach.

³ Kryteria przedstawione w propozycji delimitacji obszarów wiejskich do celów statystycznych.

Wykr. 1. Liczba mieszkań według podziału terytorialnego uwzględniającego delimitację obszarów wiejskich według stanu na 31 marca 2011 r. i 31 marca 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Analiza danych uwzględniająca delimitację obszarów wiejskich wskazuje natomiast, że największy przyrost liczby mieszkań w okresie 31 marca 2011 r.–31 marca 2021 r. wystąpił na obszarach podmiejskich aglomeracyjnych oraz w miastach wojewódzkich i dużych miastach, odpowiednio o 34,3% oraz o 18,0%. Nieco niższy przyrost mieszkań, ale jednocześnie nadal wyższy niż dla Polski, tj. 15,2%, wystąpił także na obszarach wiejskich aglomeracyjnych małej gęstości.

W przypadku obszarów pozaaglomeracyjnych najwyższy przyrost mieszkań zaobserwowano na obszarach wiejskich dużej gęstości, gdzie liczba mieszkań wzrosła o 10,3%, podczas gdy w miastach należących do tych obszarów wzrost ten wyniósł 9,1%. Najniższy przyrost mieszkań, tj. 4,5%, odnotowano natomiast na obszarach wiejskich pozaaglomeracyjnych małej gęstości, które można uznać za typowe obszary wiejskie.

Wzrost liczby mieszkań w poszczególnych obszarach miejskich i wiejskich uwzględniających delimitację obszarów wiejskich był zróżnicowany w zależności od województwa.

Tabl. 1. Dynamika liczby mieszkań w podziale na obszary miejskie i wiejskie uwzględniająca delimitację obszarów wiejskich w okresie 31 marca 2011–31 marca 2021 (NSP 2011=100)

Województwa	Ogółem	Obszary miejskie		Obszary wiejskie			
		miasta wojewódzkie i duże miasta	pozostałe miasta	aglomeracyjne		pozaaglomeracyjne	
				dużej gęstości	małej gęstości	dużej gęstości	małej gęstości
Polska	112,8	118,0	109,1	134,3	115,2	110,3	104,5
Dolnośląskie	117,3	133,1	108,0	175,4	136,5	113,0	108,3
Kujawsko-pomorskie	110,4	111,1	106,8	141,2	125,2	109,6	106,2
Lubelskie	107,3	116,6	106,9	137,3	106,2	103,9	98,0
Lubuskie	111,6	116,7	108,6	–	121,6	109,1	107,5
Łódzkie	106,6	107,1	105,1	129,8	116,3	107,6	101,6
Małopolskie	119,3	131,6	110,4	127,3	110,0	113,0	113,1
Mazowieckie	117,0	120,5	116,7	133,2	111,3	107,4	99,6
Opolskie	104,9	118,4	104,2	77,1	104,6	101,9	101,2
Podkarpackie	112,4	139,3	108,8	116,4	98,0	110,2	107,8
Podlaskie	109,5	117,0	108,7	–	123,4	110,7	100,0
Pomorskie	119,8	122,2	111,5	180,3	128,2	120,1	110,7
Śląskie	106,9	105,7	106,6	113,3	108,5	108,8	99,3
Świętokrzyskie	106,3	113,8	103,4	118,0	109,0	103,7	101,1
Warmińsko-mazurskie	109,8	113,7	108,5	–	139,3	109,4	106,2
Wielkopolskie	117,7	121,6	111,9	169,7	123,9	115,7	111,2
Zachodniopomorskie	112,7	113,8	110,9	141,8	121,5	130,7	109,6

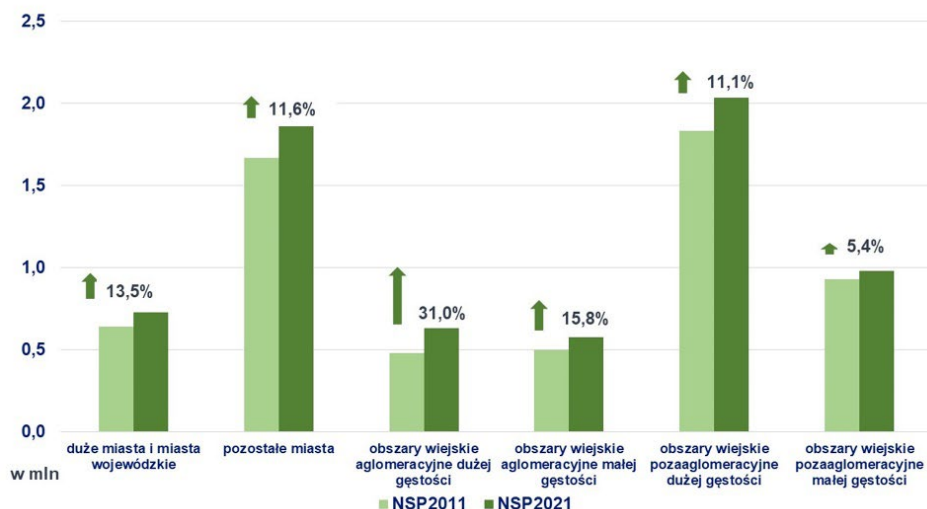
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

W przypadku stref podmiejskich wchodzących w skład funkcjonalnych obszarów miejskich (FUA) miast wojewódzkich oraz dużych miast najwyższy wzrost liczby mieszkań odnotowano w województwach: pomorskim (wzrost o 80,3%), dolnośląskim (o 75,4%) oraz wielkopolskim (o 69,7%). Najniższy przyrost liczby mieszkań wystąpił natomiast na obszarach podmiejskich w województwach: śląskim (o 13,3%) oraz podkarpackim (o 16,4%), a w województwie opolskim liczba mieszkań zaliczana do tych stref spadła o ok. 23%.

W przypadku stref podmiejskich pozostających poza FUA miast wojewódzkich oraz dużych miast najwyższe dynamiki w liczbie mieszkań zaobserwowano natomiast w województwach zachodniopomorskim (wzrost o 30,7%), pomorskim (o 20,1%) czy też wielkopolskim (o 15,7%). Najmniej mieszkań w porównaniu z NSP 2011 przybyło w województwach opolskim (o 1,9%), świętokrzyskim (o 3,7%) oraz lubelskim (o 3,9%).

Co warto zauważyć, w przypadku województwa lubuskiego, podlaskiego oraz warmińsko-mazurskiego gęstość zaludnienia na obszarach wiejskich aglomeracyjnych nie przekraczała przeciętnej gęstości zaludnienia dla kraju ogółem i w związku z tym obszary wiejskie należące do obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich zostały zaklasyfikowane do obszarów małej gęstości.

Wykr. 2. Liczba budynków z mieszkaniami według podziału terytorialnego uwzględniającego delimitację obszarów wiejskich według stanu na 31 marca 2011 r. i 31 marca 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Podobnie jak w przypadku mieszkań, najwyższy przyrost budynków pomiędzy momentami referencyjnymi spisów NSP 2011 i NSP 2021 odnotowano na obszarach wiejskich aglomeracyjnych dużej gęstości, gdzie liczba budynków zwiększyła się o 31,0%. W dalszej kolejności były to obszary wiejskie aglomeracyjne małej gęstości ze wzrostem liczby budynków o 15,8%.

Jeśli natomiast chodzi o strefy podmiejskie pozaaglomeracyjne, to w okresie międzyspisowym odnotowano przyrost budynków o 11,1%, podczas gdy na obszarach wiejskich pozaaglomeracyjnych małej gęstości liczba budynków z mieszkaniami zwiększyła się w analizowanym okresie o 5,4%.

Tabl. 2. Dynamika liczby budynków w podziale na obszary miejskie i wiejskie uwzględniające delimitację obszarów wiejskich w okresie 31 marca 2011–31 marca 2021 (NSP 2011=100)

Województwa	Ogółem	Obszary miejskie		Obszary wiejskie			
		miasta wojewódzkie i duże miasta	pozostałe miasta	aglomeracyjne		pozaaglomeracyjne	
				dużej gęstości	małej gęstości	dużej gęstości	małej gęstości
Polska	112,6	113,5	111,6	131,0	115,8	111,1	105,4
Dolnośląskie	119,3	121,5	111,7	183,3	137,8	118,5	109,9
Kujawsko-pomorskie	114,0	105,7	110,9	143,7	131,1	112,4	109,0
Lubelskie	104,8	108,7	107,5	136,4	106,4	103,8	97,8
Lubuskie	114,2	118,7	112,0	–	125,2	110,9	110,7
Łódzkie	108,9	109,5	109,3	131,2	117,8	108,6	101,8
Małopolskie	115,6	120,8	113,4	125,6	109,9	112,9	112,6
Mazowieckie	111,7	112,0	112,3	129,6	112,2	108,2	99,9
Opolskie	106,2	138,9	108,3	76,6	105,8	104,0	102,3
Podkarpackie	112,2	140,2	115,7	115,1	97,9	110,5	108,7
Podlaskie	106,4	114,4	107,7	–	125,1	111,4	100,1
Pomorskie	120,7	109,9	112,0	160,2	131,8	124,7	114,1
Śląskie	112,2	109,6	113,6	117,0	109,6	110,6	99,2
Świętokrzyskie	105,8	108,7	105,9	119,0	109,4	103,8	100,8
Warmińsko-mazurskie	111,1	110,1	108,0	–	130,1	111,8	110,4
Wielkopolskie	117,8	112,3	112,0	160,6	130,9	116,7	113,7
Zachodniopomorskie	115,8	111,3	113,3	156,2	128,6	137,5	112,5

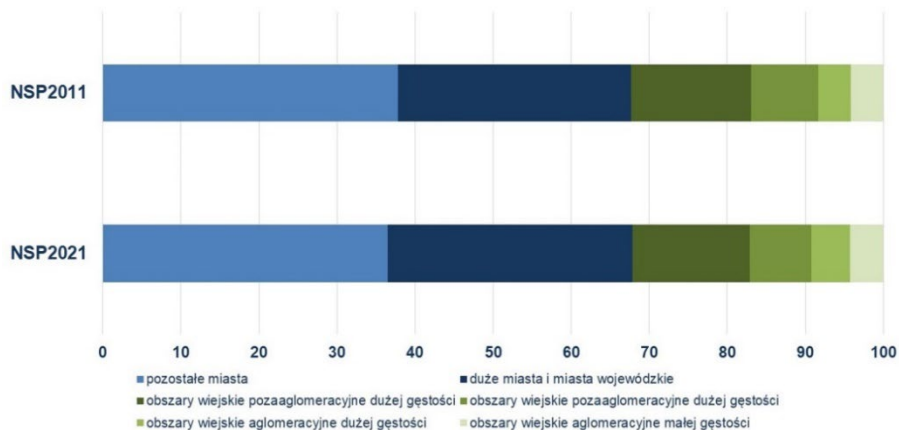
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Najwyższy przyrost budynków w strefach podmiejskich aglomeracyjnych wystąpił w województwach dolnośląskim (o 83,3%), pomorskim (o 60,6%) i wielkopolskim (o 60,2%). Jednocześnie w województwie opolskim liczba budynków z mieszkaniami na tych obszarach spadła o 23,4%.

Z kolei na obszarach podmiejskich pozaaglomeracyjnych najwięcej budynków w porównaniu z NSP 2011 przybyło w województwie zachodniopomorskim (wzrost o 37,5%), a także w województwie pomorskim (o 24,7%) czy też wielkopolskim (o 16,7%). Najniższy przyrost budynków w tych strefach zaobserwowano natomiast w województwach lubelskim i świętokrzyskim (o 6,0%) oraz w województwie opolskim (o 4,0%).

Dynamiki zmian, które odnotowano w okresie międzypisowym w liczbie mieszkań zlokalizowanych na poszczególnych obszarach aglomeracyjnych i pozaaglomeracyjnych, miały wpływ na strukturę liczby mieszkań. W porównaniu z NSP 2011 udział mieszkań wzrósł w miastach wojewódzkich i dużych miastach oraz na obszarach wiejskich wchodzących w skład tych miejskich obszarów funkcjonalnych. Spadek udziału mieszkań odnotowano natomiast w mniejszych miastach oraz na obszarach wiejskich przynależących do tych miast.

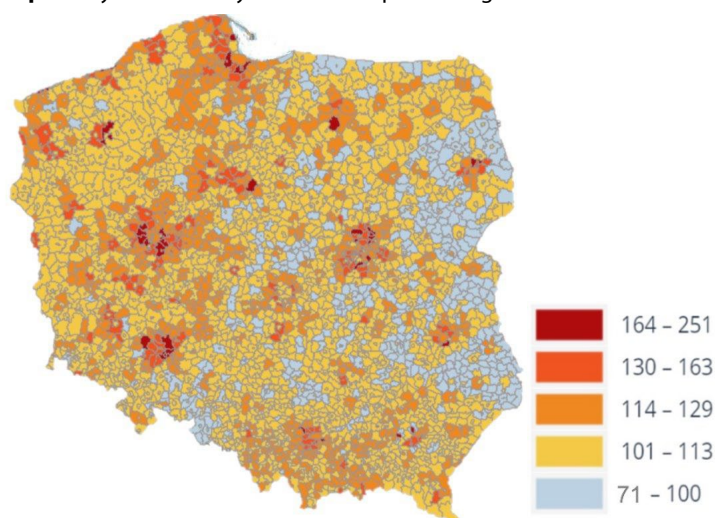
Wykr. 3. Struktura liczby mieszkań według podziału terytorialnego uwzględniającego delimitację obszarów wiejskich według stanu na 31 marca 2011 r. i 31 marca 2021 r. w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Na bardziej szczegółową analizę przestrzenną zjawisk, które miały miejsce w populacji zasobów mieszkaniowych w okresie 31 marca 2011–31 marca 2021, pozwala graficzna prezentacja zmian zachodzących w liczbie mieszkań na poziomie gmin z wyodrębnieniem obszarów miejskich i wiejskich gmin miejsko-wiejskich (łącznie 3 161 jednostek podziału terytorialnego kraju według TERYT).

Mapa 1. Dynamika liczby mieszkań na poziomie gmin^a



^a Uwzględniono podział na gminy oraz obszary miejskie i wiejskie gmin miejsko-wiejskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Przyrost zasobów mieszkaniowych wystąpił w przeważającej większości gmin w Polsce. Na 3 161 gmin i obszarów (tj. rozróżnienia obszaru miejskiego i wiejskiego gminy miejsko-wiejskiej) wzrost odnotowano w prawie 86% tych jednostek, a w prawie 35% dynamika ta była wyższa niż 110. Jednocześnie w przypadku 13,9% jednostek odnotowano ubytek mieszkań w porównaniu z NSP 2011.

W porównaniu z NSP 2011 największy przyrost liczby mieszkań odnotowano w gminach położonych w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodków miejskich, w tym w szczególności dużych ośrodków miejskich, co znalazło również potwierdzenie we wskaźnikach naliczonych dla poszczególnych obszarów miejskich i obszarów wiejskich zaproponowanych w klasyfikacji uwzględniającej delimitację obszarów wiejskich, które zaprezentowano w ramach poprzedniego rozdziału.

Tabl. 3. 10 obszarów gminnych o najwyższym przyroście w liczbie mieszkań w okresie 31 marca 2011–31 marca 2021 r.

Gmina	Powiat	Województwo	Typ gminy	NSP 2011=100
Kosakowo	pucki	pomorskie	wiejska	250,8
Stawiguda	olsztyński	warmińsko-mazurskie	wiejska	241,4
Swarzędz	poznański	wielkopolskie	miejsko-wiejska (obszar wiejski)	223,2
Dziwnów	kamieński	zachodniopomorskie	miejsko-wiejska (obszar wiejski)	214,1
Czernica	wrocławski	dolnośląskie	wiejska	206,1
Żukowo	kartuski	pomorskie	miejsko-wiejska (obszar wiejski)	205,9
Siechnice	wrocławski	dolnośląskie	miejsko-wiejska (obszar wiejski)	199,6
Kórnik	poznański	wielkopolskie	miejsko-wiejska (obszar wiejski)	197,7
Głogów Małopolski	rzeszowski	podkarpackie	miejsko-wiejska (obszar wiejski)	195,6
Komorniki	poznański	wielkopolskie	wiejska	192,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Wśród gmin o najwyższej dynamice liczby mieszkań przeważają gminy zlokalizowane wokół miast wojewódzkich województw, w których w okresie między-spisowym odnotowano najwyższy przyrost mieszkań, tj. w województwie pomorskim, wielkopolskim oraz dolnośląskim.

Jakkolwiek wśród gmin z najwyższym spadkiem liczby mieszkań dominowały te usytuowane w województwach: mazowieckim, opolskim czy podkarpackim, to najwięcej gmin z ubytkiem mieszkań odnotowano na wschodzie kraju, tj. w województwach: lubelskim (część wschodnia), podlaskim, a także na terenach górskich i przy granicy z Rosją.

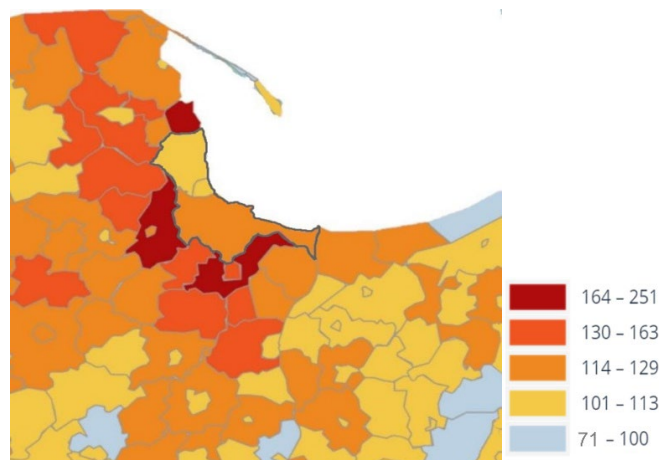
Tabl. 4. 10 obszarów gminnych o najwyższym spadku w liczbie mieszkań w okresie 31 marca 2011–31 marca 2021 r.

Gmina	Powiat	Województwo	Typ gminy	NSP 2011=100
Głogów Małopolski	rzeszowski	podkarpackie	miejsko-wiejska (obszar wiejski)	73,9
Otmuchów	nyski	opolskie	miejsko-wiejska (obszar wiejski)	76,8
Sędziszów Małopolski	ropczycko-sędziszowski	podkarpackie	miejsko-wiejska (obszar wiejski)	77,8
Jabłonna Lacka	sokołowski	mazowieckie	wiejska	82,3
Sterdyń	sokołowski	mazowieckie	wiejska	82,5
Obryte	pułtusi	mazowieckie	wiejska	84,1
Góra Świętej Małgorzaty	łęczycki	łódzkie	wiejska	84,4
Chodecz	włocławski	kujawsko-pomorskie	miejsko-wiejska (obszar wiejski)	84,6
Kłwów	przysuski	mazowieckie	wiejska	85,8
Komprachcice	opolski	opolskie	wiejska	86,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

4. Zmiany w populacji mieszkań w strefach podmiejskich wybranych aglomeracji

Województwem o najwyższej dynamice liczby mieszkań było województwo pomorskie, w którym liczba mieszkań wzrosła w porównaniu z NSP 2011 o 19,8%. W przypadku Gdańska wzrost ten wyniósł 28,3%, Gdyni – 11,1%, a Sopotu – 4,3%, podczas gdy na obszarach wiejskich dużej gęstości dynamika wyniosła 180,3.

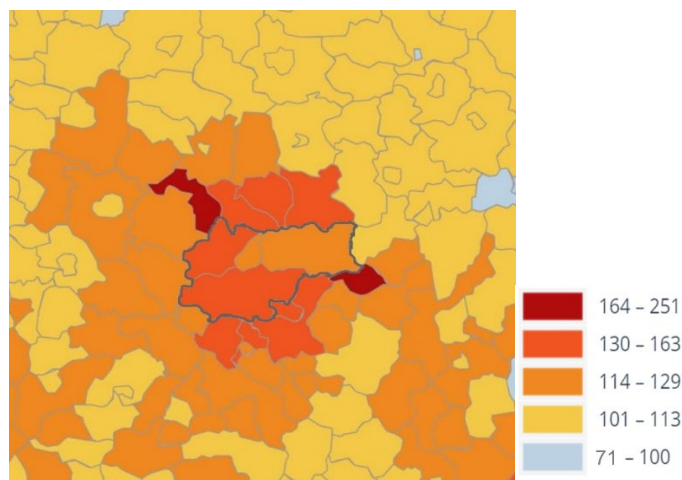
Mapa 2. Dynamika liczby mieszkań w aglomeracji Trójmiasta (NSP 2011=100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Największy przyrost mieszkań w aglomeracji Trójmiasta odnotowano natomiast w gminach wiejskich bezpośrednio sąsiadujących z zespołem miejskim: Kosakowo (wzrost o 150,8%), Żukowo (o 105,9%), Pruszcz Gdański (o 89,0%), a także w gminach Wejherowo (o 62,0%) czy Kolbudy (o 61,0%).

Kolejnym województwem, w którym odnotowano najwyższy przyrost mieszkań, tj. o 19,3%, było województwo małopolskie. W przypadku Krakowa liczba mieszkań zwiększyła się o 31,6%, podczas gdy w gminach zlokalizowanych wokół miasta – o 27,3%.

Mapa 3. Dynamika liczby mieszkań w aglomeracji Krakowa (NSP 2011=100)

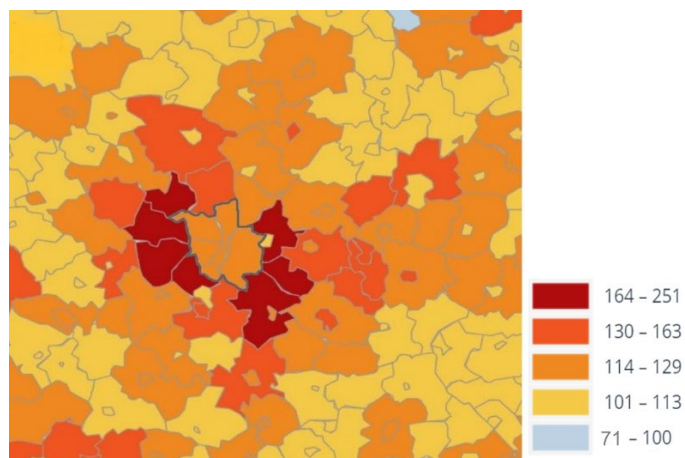


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Najwyższy przyrost mieszkań odnotowano na obszarze miejskim gminy Niepołomice – o 81,3% oraz gminie wiejskiej Wielka Wieś – o 67,3%. W dalszej kolejności była to gmina wiejska Zielonka – o 53,9% oraz obszar miejski gminy Wieliczka – o 50,0%.

W województwie wielkopolskim w okresie międzypisowym zaobserwowano wzrost liczby mieszkań o 17,7%. W samym Poznaniu liczba mieszkań zwiększyła się o 21,6%. Jednocześnie na obszarach wiejskich dużej gęstości zaliczanych do tej aglomeracji wzrost ten wyniósł prawie 70%.

Mapa 4. Dynamika liczby mieszkań w aglomeracji Poznania (NSP 2011=100)

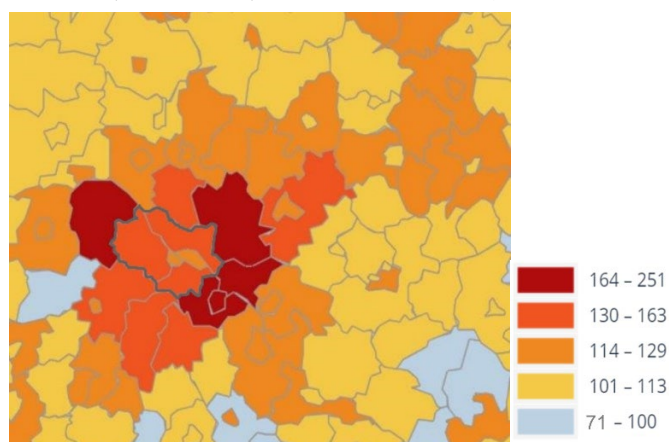


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Najwyższa dynamika wystąpiła w gminie wiejskiej Swarzędz – 223. Powyżej 90% zwiększyła się natomiast liczba mieszkań w gminach Komorniki czy Kórnik. Nieco niższy przyrost mieszkań wystąpił także w gminach: Kleszczewo (o 88,5%), Rokietnica (o 85,3%), Dopiewo (o 82,9%) czy Tarnowo Górne (o 64,3%).

W województwie dolnośląskim 31 marca 2021 r. liczba mieszkań była wyższa od tej odnotowanej 10 lat wcześniej o ponad 17%. We Wrocławiu liczba mieszkań w okresie międzypisowym wzrosła o ok. 33%, natomiast w gminach zlokalizowanych wokół miasta wojewódzkiego – o ponad 75%.

Mapa 5. Dynamika liczby mieszkań w aglomeracji Wrocławia (NSP 2011=100)

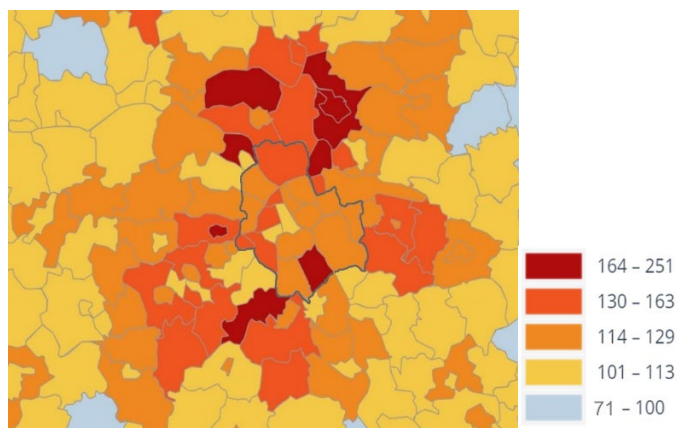


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Gminami podmiejskimi należącymi do funkcjonalnych obszarów Wrocławia o najwyższych dynamikach były: gmina wiejska Czernica z ponad dwukrotnym przyrostem liczby mieszkańców (wzrost o 106,1%), gmina miejsko-wiejska Siechnice ze wzrostem liczby mieszkańców na obszarze miejskim o 99,6%, a na obszarze wiejskim o 80,9%, a także gmina wiejska Długoleś (wzrost o 87,1%).

W województwie mazowieckim pomiędzy NSP 2011 a NSP 2021 liczba mieszkańców wzrosła o 17,0%. Jeśli chodzi o samą Warszawę, to wzrost ten wyniósł 23,5%. Warszawa i jej okolice stanowią przykład aglomeracji, w której połowa gmin położonych w bezpośrednim sąsiedztwie miasta centrum to gminy miejskie tworzące sieć wzajemnych powiązań funkcjonalnych z obszarami wiejskimi.

Mapa 6. Dynamika liczby mieszkańców w aglomeracji Warszawy (NSP 2011=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

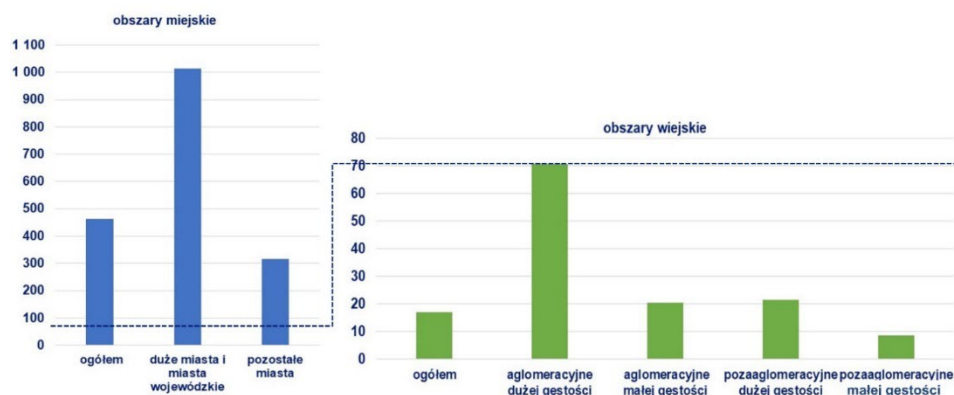
W porównaniu z NSP 2011 najwyższy przyrost mieszkańców odnotowano w gminie miejskiej Marki – o 72,5%, a w dalszej kolejności w obszarze wiejskim gminy Łomianki – o 69,5%, w obszarze miejskim gminy Ożarów Mazowiecki – o 65,7% czy też gminie wiejskiej Lesznowola – o 64,8%. Najmniej mieszkańców w stosunku do stanu zasobów mieszkaniowych z 31 marca 2011 r. przybyło natomiast w gminie wiejskiej Izabelin – o 5,3% oraz gminie miejskiej Józefów – o 9,3%. W przypadku gmin oddalonych nieco dalej od stolicy znaczący wzrost mieszkań zaobserwowano także w gminie miejskiej Wieliszew, tj. o 86,2%, czy też obszarze miejskim gminy Radzymin – o 79,0%.

5. Zagęszczenie mieszkań

Przyrost zabudowy mieszkaniowej w strefach podmiejskich znajduje swoje odzwierciedlenie w zagęszczeniu mieszkań. Zgodnie z ostatecznymi danymi na temat liczby

mieszkań, które były zlokalizowane na terytorium kraju 31 marca 2021 r., na 1 km² powierzchni kraju przypadało 48,7 mieszkania, przy czym w miastach wskaźnik ten wyniósł 462,5 mieszkania/km², a na terenach wiejskich – 16,9 mieszkania/km².

Wykr. 4. Liczba mieszkań przypadających na km² powierzchni obszarów według stanu na 31 marca 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Zagęszczenie mieszkań było zróżnicowane w zależności od wielkości miasta czy też kategorii obszaru wiejskiego. W przypadku miast wojewódzkich i dużych miast na 1 km² powierzchni przypadało prawie 1 013 mieszkań, podczas gdy w pozostałych miastach – ok. 315 mieszkań.

Jednocześnie obszary podmiejskie charakteryzowały się wyższym zagęszczeniem mieszkań niż pozostałe obszary wiejskie. Na obszarach wiejskich aglomeracyjnych dużej gęstości na 1 km² powierzchni przypadało ponad 70 mieszkań, podczas gdy na pozostałych obszarach wiejskich aglomeracyjnych ponad 20 mieszkań. W przypadku obszarów wiejskich pozaaglomeracyjnych dużej gęstości wskaźnik ten wyniósł prawie 22 mieszkania/km². Najmniejsze zagęszczenie mieszkań wystąpiło natomiast na obszarach wiejskich pozaaglomeracyjnych małej gęstości – 8,6 mieszkania/km².

6. Status zamieszkania mieszkań

Spśród wszystkich mieszkań zlokalizowanych na terenie kraju 31 marca 2021 r. 11,7% ogółu mieszkań było niezamieszkanymi. Na obszarach wiejskich odsetek mieszkań niezamieszkanymi, tj. 11,6%, był nieco niższy niż w przypadku miast, gdzie mieszkania niezamieszkanymi stanowiły 11,8% ogółu mieszkań zlokalizowanych na terenach miejskich.

Wykr. 5. Struktura mieszkań według statusu zamieszkania według stanu na 31 marca 2021 r. w %



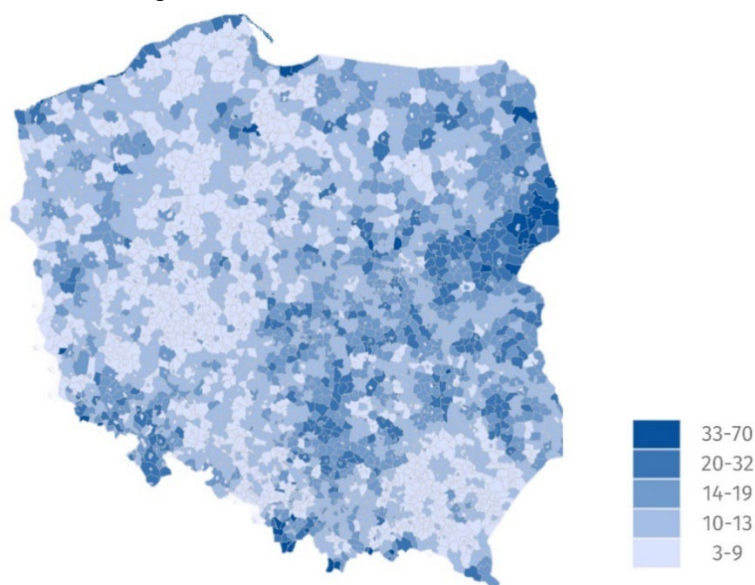
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

W obszarach aglomeracyjnych udział mieszkań niezamieszkanym w strefach podmiejskich był niższy niż w miastach wojewódzkich i dużych miastach, wokół których te strefy są zlokalizowane. W miastach wojewódzkich i dużych miastach odsetek mieszkań niezamieszkanym wyniósł 14,0%, a na obszarach wiejskich aglomeracyjnych dużej gęstości – 9,8%.

W przypadku obszarów pozaaglomeracyjnych nie można zaobserwować już takiej zależności. W miastach zaliczanych do tych obszarów mieszkania niezamieszkane stanowiły 9,9% ogółu mieszkań, podczas gdy na obszarach wiejskich pozaaglomeracyjnych dużej gęstości – 11,0%.

Zróżnicowanie odsetka mieszkań niezamieszkanym pomiędzy poszczególnymi obszarami miejskimi i wiejskimi uwzględniającymi ich przynależność do obszarów funkcjonalnych aglomeracji miejskich znajduje potwierdzenie w danych prezentowanych na mapach.

Mapa 7. Odsetek mieszkań niezamieszkałych na poziomie gmin według stanu na 31 marca 2021 r. w %



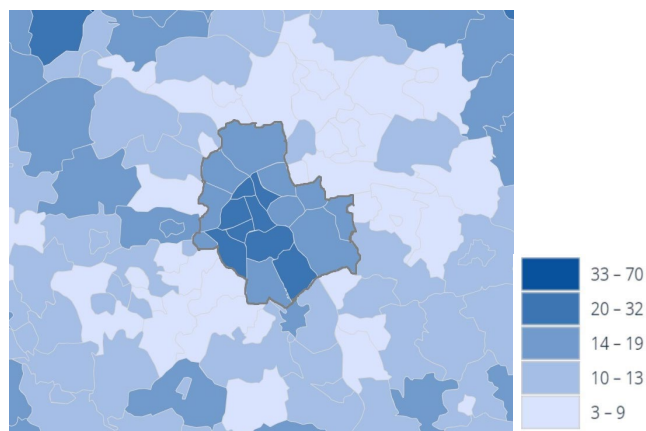
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Najwyższy udział mieszkań niezamieszkałych zidentyfikowano m.in. w gminach położonych na terenach przygranicznych na wschodzie kraju czy też w gminach zlokalizowanych na obszarach turystycznych.

Odrębną grupę gmin z dużym odsetkiem mieszkań niezamieszkałych stanowiły natomiast duże ośrodki miejskie (Warszawa, Wrocław, Łódź, Poznań czy Kraków), w przypadku których istnieje rozwinięty rynek najmu mieszkań. W analizach należy uwzględnić, że moment referencyjny spisu, tj. 31 marca 2021 r., przypadał na okres trwania pandemii koronawirusa i związanych z tym ograniczeń, tj. nauki i pracy w systemie zdalnym lub hybrydowym. Najwyższy udział mieszkań niezamieszkałych wystąpił natomiast w centrach tych miast, co może świadczyć, że mieszkania te były przeznaczone głównie na wynajem. Jednocześnie w strefach podmiejskich położonych wokół tych miast udział mieszkań niezamieszkałych był poniżej wskaźnika uzyskanego dla Polski ogółem.

Doskonałym przykładem zależności występujących pomiędzy odsetkiem mieszkań niezamieszkałych w miastach wojewódzkich oraz w ich strefach podmiejskich jest aglomeracja warszawska.

Mapa 8. Odsetek mieszkań niezamieszkanych w Warszawie i okolicach według stanu na 31 marca 2021 r. w %



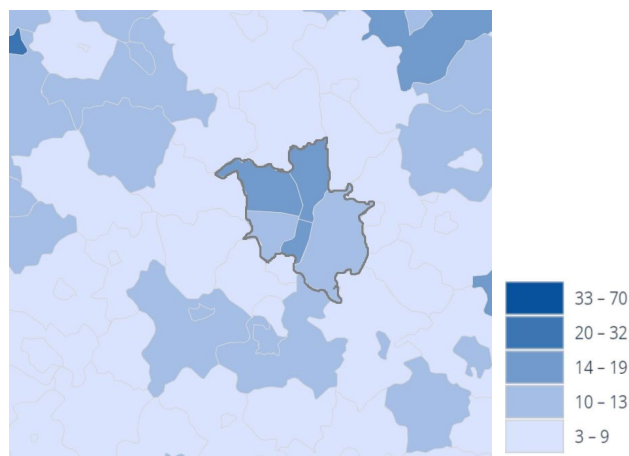
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Zgodnie z wynikami NSP 2021 udział mieszkań niezamieszkanych w Warszawie wyniósł 20,0%. W dzielnicach: Warszawa-Śródmieście mieszkania niezamieszkane stanowiły ponad 28% ogółu mieszkań, w Warszawa-Wola – ponad 25%, Warszawa-Praga-Północ – prawie 25%. Najmniejszy odsetek mieszkań niezamieszkanych wystąpił natomiast w Warszawa-Targówek czy też Warszawa-Ursynów – około 15%. O przeznaczeniu mieszkań na wynajem może też świadczyć przypadek dzielnicy Warszawa-Wilanów. W okresie międzyspisowym liczba mieszkań zwiększyła się w tej dzielnicy o ponad 82%, a jednocześnie dane spisowe wskazują, że w momencie referencyjnym spisu ponad 23% mieszkań było niezamieszkanych.

W tym samym momencie w gminach zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie Warszawy odsetek mieszkań niezamieszkanych wahał się od 6,2% na obszarze miejskim gminy Łomianki, 6,7% – miasta Łomianki oraz 6,8% – miasta Żąbki, do 13,8% w przypadku obszaru wiejskiego gminy Ożarów Mazowiecki, 14,2% miasta Ożarów Mazowiecki czy też 15,4% miasta Konstancin-Jeziorna.

Kolejnym ciekawym przykładem jest także Poznań i jego okolice.

Mapa 9. Odsetek mieszkań niezamieszkałych w Poznaniu i okolicach według stanu na 31 marca 2021 r. w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

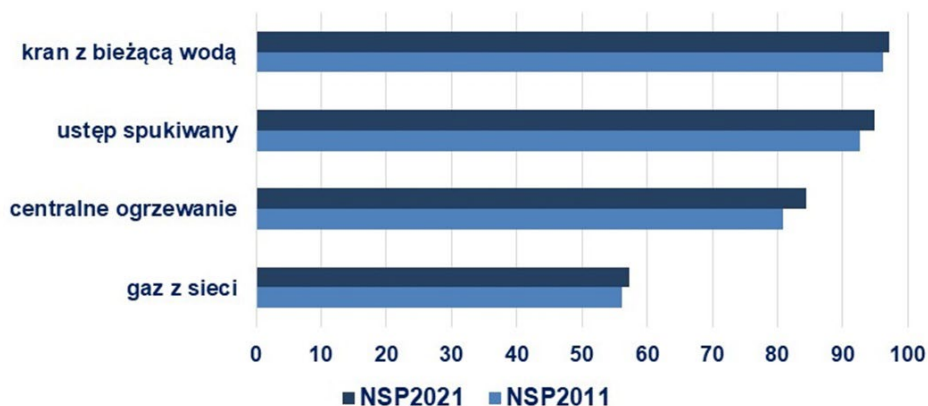
31 marca 2021 r. w Poznaniu mieszkania niezamieszkałe stanowiły 13,6% ogółu mieszkań. Najwyższy udział mieszkań niezamieszkałych odnotowano w dzielnicach: Poznań-Jeżyce – 16,4% oraz Poznań-Stare Miasto – 14,5%. Najmniejszy odsetek takich mieszkań wystąpił natomiast w dzielnicy Poznań-Grunwald – 11,0%. Wśród gmin podmiejskich najmniej mieszkań niezamieszkałych zaobserwowano w gminach wiejskich Czerwonak – 3,6% ogółu mieszkań zlokalizowanych w tej gminie, Komorniki – 5,0% czy też Doplewo i Luboń – 5,4%. Najwyższy udział mieszkań niezamieszkałych odnotowano natomiast w gminie Mosina, to zarówno na obszarze wiejskim tej gminy, jak i w mieście – 12,7%, czy też w mieście Kórnik – 12,0%.

7. Zmiany w standardzie zasobów mieszkaniowych w Polsce

Wstępne wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 wskazują, że w okresie międzyspisyowym kontynuowany był proces poprawy standardu zasobów mieszkaniowych zlokalizowanych na terenie kraju. Zwiększeniu uległa przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania czy też przeciętna liczba izb przypadająca na mieszkanie. Wzrósł także udział mieszkań wyposażonych w instalacje techniczno-sanitarne oraz udział budynków podłączonych do urządzeń technicznych.

31 marca 2021 r. całkowita powierzchnia użytkowa mieszkań pozostających do dyspozycji ludności wyniosła 1 138 512, 7 tys. m² i w porównaniu z NSP 2011 zwiększyła się ona o 20,3%. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania zwiększyła się natomiast o 4,7 m² i wyniosła 74,8 m².

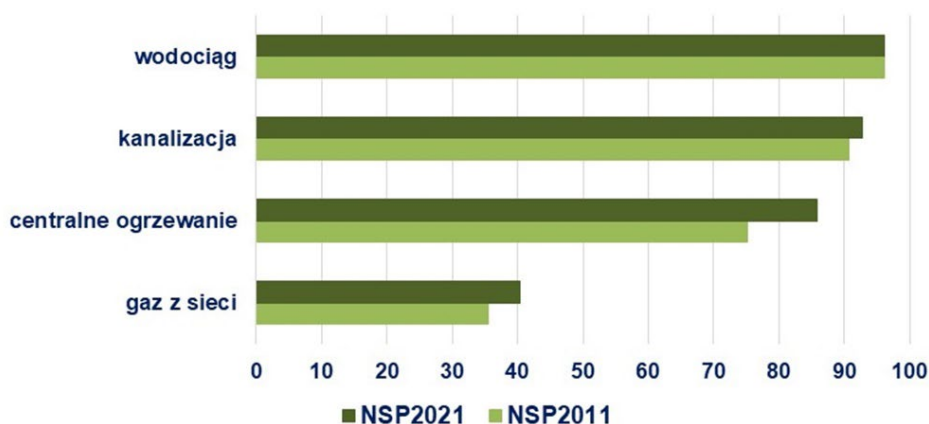
Wykr. 6. Odsetek mieszkań wyposażonych w instalacje techniczno-sanitarne według stanu na 31 marca 2021 r. w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

31 marca 2021 r. kran z bieżącą wodą funkcjonował w 97,1% ogółu mieszkań i udział ten wzrósł w stosunku do 2011 r. o 1 p.p. Zwiększyła się również liczba mieszkań z ustępem spłukiwanym bieżącą wodą, w wyniku czego udział takich mieszkań wyniósł 94,8%. W centralne ogrzewanie wyposażonych było 84,4% mieszkań, a gaz z sieci – 57,2%.

Wykr. 7. Odsetek budynków wyposażonych w urządzenia techniczne według stanu na 31 marca 2021 r. w %



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NSP 2011 i NSP 2021.

Spośród wszystkich budynków, w których usytuowane były mieszkania, 96,2% stanowiły budynki podłączone do wodociągu. W kanalizację wyposażonych było 92,7% ogółu budynków z mieszkaniami. Jednocześnie w 85,9% ogółu budynków z mieszkaniami funkcjonowało centralne ogrzewanie, a do sieci gazowej podłączonych było 40,3% ogólnej liczby budynków z mieszkaniami.

Poprawa stopnia wyposażenia była następstwem oddania do użytku w okresie międzypisowym znacznej liczby mieszkań i budynków, które były wyposażone w instalacje i urządzenia techniczne. W analizowanym okresie zaobserwowano także ożywienie w działalności inwestycyjnej gmin, która ukierunkowana została na rozwój infrastruktury technicznej sieci i była m.in. następstwem możliwości wsparcia finansowego tych przedsięwzięć z budżetu państwa. Dynamiczny rozwój infrastruktury i dostępność danych spisowych na temat wyposażenia mieszkań i budynków w udogodnienia na poziomie powiatów nie pozwala jednak na analizę zmian, jakie miały miejsce w tym obszarze na terenach podmiejskich.

Na podstawie dostępnych danych na temat liczby przyłączy do sieci wodociągowej prowadzących do budynków mieszkalnych oraz budynków zbiorowego zamieszkania ustalono natomiast, że w latach 2011–2021 liczba tych przyłączy wzrosła o 19,1%, przy czym na wsiach wzrost ten wyniósł 21,0%, a w miastach 16,1%. Jednocześnie w okresie tym liczba przyłączy sieci kanalizacyjnej prowadzących do budynków mieszkalnych oraz budynków zbiorowego zamieszkania zwiększyła się o 47,9%. Działania inwestycyjne dominowały na obszarach wiejskich, gdzie liczba przyłączy wzrosła w analizowanym okresie o 71,9%. Jednocześnie na obszarach miejskich wzrost ten wyniósł 31,7%.

Jakkolwiek brak jest obecnie danych spisowych charakteryzujących wielkość czy stopień wyposażenia mieszkań funkcjonujących na obszarach podmiejskich, to dynamiczny przyrost liczby mieszkań i budynków na tych terenach pozwala na stwierdzenie, że wzrost standardu zasobów mieszkaniowych pozostających do dyspozycji ludności zamieszkującej obszary wiejskie w głównej mierze dotyczy terenów zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie ośrodków miejskich.

8. Podsumowanie

Zmiany w zasobach mieszkaniowych odnotowane w okresie międzypisowym wskazują na rozwój infrastruktury mieszkaniowej w obszarach podmiejskich jako jeden z wyników procesu suburbanizacji kraju. Spisy powszechne są natomiast jedynym badaniem, które jednocześnie dostarcza szczegółowych informacji zarówno o zasobach mieszkaniowych zlokalizowanych na terenie kraju, jak i ludności, do której dyspozycji one pozostają i w ten sposób umożliwia charakterystykę warunków mieszkaniowych ludności na możliwie najniższym poziomie podziału terytorialnego kraju, tj. na poziomie gminy.

Dysponując danymi ostatecznymi NSP 2021 dotyczącymi liczby mieszkań i budynków, w których są one zlokalizowane, ustalono, że w porównaniu z NSP 2011 najwyższą dynamikę liczby mieszkań odnotowano na obszarach wiejskich zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich, tj. wokół miast wojewódzkich oraz dużych miast charakteryzujących się dużą gęstością zaludnienia, a także w samych tych miastach. Podobną zależność zaobserwowano także w przypadku mniejszych miast, w których dynamika liczby mieszkań była niższa niż na sąsiadujących obszarach wiejskich.

W okresie od 31 marca 2011 r. do 31 marca 2021 r. przyrost zasobów mieszkaniowych dotyczył przeważającej większości gmin w Polsce. Jednak w wyniku zaistniałych zmian nastąpił spadek udziału mieszkań zlokalizowanych na obszarach pozaaglomeracyjnych na poczet wzrostu udziału mieszkań na obszarach aglomeracyjnych.

Jednocześnie obszary podmiejskie charakteryzują się niższym odsetkiem mieszkań niezamieszkałych niż miasta, wokół których są one usytuowane. Najniższy odsetek mieszkań niezamieszkałych wystąpił na terenach wiejskich zlokalizowanych wokół miast wojewódzkich z dobrze rozwiniętym rynkiem najmu nieruchomości mieszkalnych. Jednocześnie w samych miastach wojewódzkich, w tym w szczególności w ich centrach, odsetek ten był najwyższy.

Według wstępnych wyników NSP 2021 w okresie międzyspisowym miała miejsce dalsza poprawa standardu zasobów mieszkaniowych ogółem w kraju. Zwiększeniu uległa zarówno wielkość mieszkań i budynków, jak i stopień ich wyposażenia w instalacje i urządzenia techniczne. Jakkolwiek obecnie dostępne dane spisowe na poziomie powiatów uniemożliwiają szczegółową analizę zmian w obszarach podmiejskich, to w oparciu o informacje dostępne w statystyce publicznej odnośnie do rozwoju infrastruktury sieciowej w gminach można stwierdzić, że podwyższenie standardu zasobów mieszkaniowych pozostających do dyspozycji ludności zamieszkującej obszary wiejskie w głównej mierze dotyczy terenów zlokalizowanych w sąsiedztwie ośrodków miejskich.

Część II

Społeczny wymiar suburbanizacji

Suburbanizacja a środowisko

– kontekst dobrostanu człowieka

1. Wstęp

Suburbanizacja – jako proces polegający na przenoszeniu form przestrzennych miasta, podmiotów gospodarczych, ludności oraz życia miejskiego z jego centrum na tereny peryferyjne i do strefy podmiejskiej – powoduje zmiany w funkcjonowaniu systemu przyrodniczego terenów otaczających. Narastająca antropopresja przekształca naturalne ekosystemy, wprowadzane są gatunki synantropijne, zaburzona zostaje gospodarka wodna obszarów, właściwości retencyjne i infiltracyjne gleb, a także zmniejsza się naturalny potencjał troficzny siedlisk. Efektem tych zmian jest pogarszanie się stanu środowiska zarówno w mieście, jak i na obszarach podmiejskich, a tym samym spadek jakości życia mieszkańców.

Celem artykułu jest określenie konsekwencji procesów suburbanizacji dla środowiska i warunków życia mieszkańców zarówno w mieście, jak i na terenach objętych tymi procesami. Pokazane zostanie również wykorzystanie potencjału środowiska do wzmocnienia funkcjonowania systemu środowiska przyrodniczego oraz dobrostanu człowieka w warunkach nasilającego się procesu suburbanizacji.

2. Suburbanizacja jako proces generowany przez człowieka i wpływający na jego dobrostan

Badając suburbanizację, zawsze można postawić pytanie, czy proces ten jest nieunikniony. Odpowiedź będzie zazwyczaj twierdząca, ponieważ podstawą procesu suburbanizacji są pragnienia i marzenia człowieka o innym stylu życia. Suburbanizacja uwarunkowana jest zatem w znacznym stopniu poprzez czynniki społeczne, wy-

^a Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Zakład Geoekologii.

nikające z potrzeb człowieka i dążenia do poprawy jakości życia. Wśród nich wymienić można:

- chęć posiadania domu poza miastem, który będzie miejscem zamieszkania;
- chęć posiadania drugiego domu poza miastem, który będzie miejscem wypoczynku;
- pragnienie kontaktu z przyrodą;
- mieszkanie w miejscu pozbawionym miejskich zanieczyszczeń i tłoku;
- atrakcyjność terenów otwartych;
- chęć zaznaczenia klasy społecznej przez budowanie/posiadanie rezydencji na obszarach podmiejskich (fot. 1).

Fot. 1. Zabudowa rezydencjonalna. Aglomeracja warszawska – Konstancin-Jeziorna



Często te pragnienia realizowane są bardzo pragmatycznie, a można je określić ucieczką z miasta jak najbliżej, co przekłada się na koncentryczny rozkład osadnictwa względem centrum miasta lub wzdłuż osi szlaków komunikacyjnych, zapewniających szybki dojazd do centrum. Przemieszczanie się ludności z centrów miast do obszarów peryferyjnych ma swoje konsekwencje w postaci zmniejszania się liczby ludności i gęstości zaludnienia w centrum, rozwoju powierzchni usługowych i biurowych w tej części miasta czy też zwiększenia się kongestii spowodowanej dojazdami

do pracy z obszarów peryferyjnych, a tym samym zanieczyszczenia powietrza w miastach i nasilającego się zjawiska smogu. Wszystko to wpływa na zmiany w funkcjonowaniu powiązań ekologicznych centrum z obszarami otwartymi, zabudowywanie korytarzy nawietrzających miasto, zabudowywanie korytarzy ekologicznych i ograniczanie łączności centrum miasta z obszarami otwartymi. Dostęp do zasobów naturalnych środowiska i walorów krajobrazowych wpływa na cenę atrakcyjnych lokalizacji w strefach suburbanizacyjnych i presję na ich zabudowę. Oceny atrakcyjności lokalizacyjnej (VEFP) dokonuje się na podstawie rangowania poszczególnych ocenianych elementów przestrzeni przyrodniczej, a następnie obliczenia sumy liczby punktów (m), określonej dla analizowanej powierzchni pokrycia terenu (P).

$$VEFP = (P1_{m1} + P2_{m2}) \cdot \sum P^{-1}$$

Przykładowo, dla poszczególnych kategorii pokrycia terenu można zastosować następującą punktację: stary las – 10 punktów (fot. 2), pastwisko – 4 punkty (fot. 3), grunty orne – 1 punkt.

Fot. 2. Zabudowa wolnostojąca w lesie w aglomeracji warszawskiej
– dzielnica Wawer, Warszawa



Fot. 3. Budowa domów na łąkach – dzielnica Wawer, Warszawa



3. Suburbanizacja a system przyrodniczy

Suburbanizacja ma ogromny wpływ na funkcjonowanie systemu środowiska przyrodniczego, niemniej jednak to od człowieka zależy, jaka będzie siła oddziaływania na niego. Szczególnie wrażliwe na zmiany jakości środowiska – z uwagi na warunki życia mieszkańców – są obszary zurbanizowane, charakteryzujące się dużą gęstością zaludnienia. Rozwój urbanizacji, obserwowany w ostatnim stuleciu, jest jedną z przyczyn szybkiego wzrostu liczby mieszkańców miast i obszarów podmiejskich (urbanizacja demograficzna) oraz zwiększania się powierzchni obszarów podlegających procesom suburbanizacji. Niespełna 200 lat temu, czyli na początku XIX w. tylko 2,4% populacji świata mieszkało w miastach, podczas gdy w 2007 r. po raz pierwszy w historii liczba mieszkańców miast przewyższyła liczbę mieszkańców terenów wiejskich, a do roku 2030 liczba mieszkańców miast przekroczy 60% w skali globalnej (Degórska, Degórski, 2018). Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców następowало sukcesywne powiększanie się obszarów zurbanizowanych (urbanizacja przestrzenna), często z niekontrolowanym rozlewaniem się miast i agresywną suburbanizacją (*urban sprawl*).

Wszystkie zmiany związane z rozwojem demograficznym, procesami urbanizacji i suburbanizacji powodują rosnącą presję człowieka na środowisko, a tym samym przekształcanie jego naturalnego potencjału przyrodniczego. Następują zmiany w funkcjonowaniu systemu przyrodniczego poprzez utratę właściwości naturalnych ekosyste-

mów i ich zastępowanie przez siedliska antropogeniczne z roślinnością synantropijną, zmniejszanie się powierzchni biologicznie czynnych poprzez zasklepianie gleb, co powoduje między innymi zaburzenie gospodarki wodnej, zmniejszanie się retencji wodnej czy też właściwości infiltracyjnych oraz właściwości ewapotranspiracyjnych ekosystemów, tak bardzo istotnych w czasie nawalnych deszczy. Dodatkowo gęste zabudowywanie centrum miast, a w wyniku procesów suburbanizacji również osiedli podmiejskich, prowadzi do przestrzennego zwiększania się miejskiej wyspy ciepła, która już w ostatniej dekadzie bardzo się powiększyła i utrwaliła w przestrzeni naszego kraju. Przykładowo, według badań zespołu kierowanego przez K. Błażejczyka (Błażejczyk i in., 2014) w Warszawie w latach 1981–2011 zjawisko to pojawiało się przez blisko 87% dni w roku, wahając się od 80% dni zimą do ponad 94% dni w okresie letnim. Miejska wyspa ciepła jest szczególnie niebezpieczna dla osób starszych, cierpiących często na schorzenia wieńcowo-sercowe czy też niewydolność oddechową (Kuchcik, 2017). Jest to populacja ludzi szczególnie wrażliwych na stres termiczny, a jej liczebność stale wzrasta.

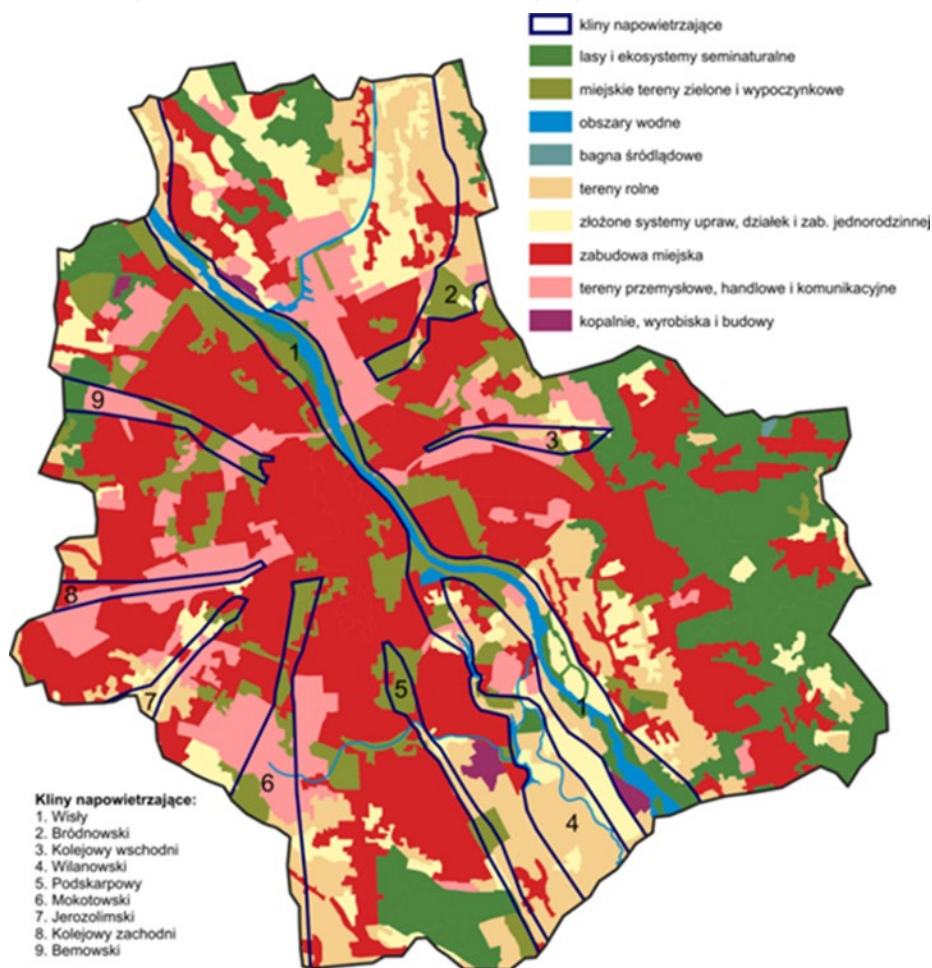
Coraz lepsza opieka medyczna i coraz łatwiejsza jej dostępność sprawiają, że wydłuża się życie człowieka, a udział mieszkańców w poprodukcyjnej grupie wiekowej w ogólnej liczbie mieszkańców aglomeracji miejskich stale wzrasta. W związku z tak kształtującą się strukturą wiekową społeczeństwa określono wrażliwość dużych miast na ekspozycję wysokich temperatur i zastosowano przy tym dwa mierniki: 1) bezwzględne demograficzne ryzyko termiczne miast (BDRT) – określone jako liczba mieszkańców w wieku do 4 lat włącznie oraz 65 lat i więcej w danym mieście, 2) demograficzny wskaźnik ryzyka termicznego (DWRT) – określony jako udział mieszkańców w wieku do 4 lat włącznie oraz 65 lat i więcej w danym mieście w ogólnej liczbie ludności tego miasta (Degórska, Degórski, 2018). Spośród polskich miast najgorszą sytuację demograficzną pod tym względem ma Warszawa, która charakteryzuje się największą koncentracją mieszkańców narażonych na ryzyko termiczne BDRT – 405,1 tys., w tym 223,5 tys. to ludność w wieku 75 lat i więcej. Kolejne miasta to: Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań i Gdańsk. W odniesieniu do sumarycznej liczby mieszkańców zagrożonych ryzykiem BDRT badanych miast, aż 17,4% z tej liczby mieszka w Warszawie.

Analiza porównawcza dużych miast pod względem wskaźników DWRT wykazuje, że największym odsetkiem ludności danego miasta objętej ryzykiem termicznym charakteryzuje się Warszawa, a następnie Łódź, Katowice, Chorzów i Gdynia. Należy jednak stwierdzić, że zróżnicowanie miast pod względem wartości tych wskaźników nie jest duże, ponieważ waha się od 18,3% w Elblągu do 23,6% w Warszawie.

Istotnym problemem ściśle związanym z procesami suburbanizacji jest rozprzestrzenianie się miejskiej wyspy ciepła poprzez zabudowywanie klinów napowietrzających oraz sieci ekologicznej aglomeracji łączącej ją z terenami otaczającymi i wzmac-

niającej odporność obszarów zurbanizowanych na czynniki zewnętrzne, zarówno naturalne jak i antropogeniczne (Degórska, 2014, 2015). Niestety, rozwój przestrzenny miast i ich obszarów peryferyjnych (suburbanizacja) coraz częściej blokuje wymianę powietrza pomiędzy obszarem zurbanizowanym a terenami otwartymi, co poza wzrostem temperatury sprzyja również powstawaniu smogu. Na problem ten zwróciła uwagę B. Degórska (Błażejczyk i in., 2014), która na podstawie *Corine Land Cover* (z 2006 r.) oraz Opracowania ekofizjograficznego do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy (Biuro Naczelnego Architekta Warszawy 2006) zaprezentowała opisany problem dla Warszawy (mapa 1).

Mapa 1. Kliny napowietrzające Warszawę na tle mapy użytkowania ziemi



Źródło: Błażejczyk i in. (2014).

W polskich warunkach rozwój suburbanizacji to także wzrost zanieczyszczenia powietrza przez spaliny komunikacyjne, ponieważ przy olbrzymim niedorozwoju infrastruktury i niskiej jakości usług oferowanych przez transport publiczny dojazdy do pracy opierają się głównie na prywatnym transporcie samochodowym, powodującym znaczny wzrost zanieczyszczeń komunikacyjnych, zarówno w strefie śródmiejskiej dużych miast, jak i przy trasach dojazdowych, co niemal codziennie powodowane jest przez zjawisko kongestii. Korytarze transportowe, przebiegające przez obszary zurbanizowane, to często korytarze dymne. Ponadto zarówno w niektórych obszarach śródmiejskich, jak i w obszarach podmiejskich, szczególnie w obrębie starszych obszarów osadniczych, funkcjonuje jeszcze ogrzewanie piecowe, będące źródłem niskiej emisji, która jest głównym czynnikiem powodującym smog na obszarach z zabudową mieszkaniową.

Zanieczyszczenia są wprowadzane do atmosfery także przez liczne lokalne kopalnie oraz przemysł, towarzyszący niemal każdej aglomeracji miejskiej. W warunkach coraz wyższych temperatur notowanych w ostatnich latach zanieczyszczenia te zwiększają zagrożenie dla zdrowia także przez wpływ na wzrost stężenia ozonu. W związku z prognozowanym ociepleniem klimatu i wzrostem ruchu samochodowego zjawisko to będzie się nadal nasilać. Już obecnie występuje w wielu polskich aglomeracjach. Liczba dni z przekroczonym poziomem ozonu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, tam gdzie jest prowadzony jego monitoring, jest znacząca i wynosi kilkanaście dni w roku. Przykładowo, w Częstochowie i Dąbrowie Górniczej liczba tych dni wynosi 18, a w stolicy – 16. Oznacza to, że przez ponad połowę miesiąca w roku mieszkańcy tych miast są narażeni na oddziaływanie toksycznego ozonu przyziemnego (Degórska, Degórski, 2018).

Z uwagi na koncentrację problemów ekologicznych, jakie występują w miastach i ich strefach suburbanizacyjnych, szczególną rolę w kształtowaniu się jakości życia mieszkańców może odgrywać przyjęcie rozwiązań gospodarki o obiegu cyrkulacyjnym. Mogą one stać się najlepszym inkubatorem generującym wiele kierunków aktywności, pozwalających na poprawę dobrostanu człowieka (Degórski, 2018). Wśród najważniejszych celów wdrażania tej koncepcji w obszarach zurbanizowanych, łącznie ze strefami występowania procesu suburbanizacji, wymienia się redukcję emisji gazów cieplarnianych, poprawę efektywności energetycznej obszarów zabudowanych oraz zwiększenie wydajności odzyskiwania surowców z odpadów komunalnych, co w konsekwencji ma doprowadzić do całkowitego ich wyeliminowania w mieście (zwiększonego recyklingu) i tzw. zeroemisyjności. Oczywiście założenia takie mają wymiar deklaracyjny i należy je traktować jako maksymalną wartość docelową, niemniej jednak wyznaczają one kierunek działań, nawet jeżeli ten cel nigdy nie zostanie osiągnięty.

Z perspektywy mieszkańców miast jako konsumentów gospodarka o obiegu cyrkulacyjnym odwołuje się również do koncepcji ekonomii współdzielonej (*sharing economy*), zgodnie z którą nieograniczona konsumpcja czy akumulacja własności ustępują miejsca wymianie i pożyczaniu posiadanych dóbr. Wdrażanie tej koncepcji generuje potencjalną możliwość rozwijania się sektora usług, które w różnym stopniu spełniają kryteria gospodarki o obiegu cyrkulacyjnym, szczególnie przy silnie rozwijającej się suburbanizacji. Ich korzystny wpływ na środowisko nie został dotąd jednoznacznie skwantyfikowany. Przykładowo, jednym z działań przemawiających za jego pozytywnym oddziaływaniem na stan środowiska są inicjatywy typu wspólnego użytkowania samochodów osobowych (*carsharing*), które ograniczają liczbę pojazdów i ich przebiegi kilometrowe (w ujęciu jednostkowym), a tym samym redukują emisję CO₂ (Clewlow, 2016). Jednocześnie podkreśla się, że stały dostęp do wspólnych samochodów powoduje stałe ich użytkowanie, a więc zwiększone przebiegi sumaryczne i emisję zanieczyszczeń emitowanych przez jeden pojazd, ale również ogranicza to produkcję nowych aut (Martin, 2016). Alternatywą redukującą emisję spalin może być zastępowanie aut napędzanych silnikami spalinowymi autami elektrycznymi. Obecnie jednak nadal pozostaje to w sferze projekcji, a realnie przykładowo w Warszawie zarejestrowanych mamy blisko 1,3 mln pojazdów mechanicznych (GUS, 2019), a dodatkowo każdego dnia wlewa się do miasta potok kolejnych 0,5 mln pojazdów mechanicznych z obszarów objętych procesem suburbanizacji. Tak duży ruch pojazdów spalinowych jest również jednym z istotnych źródeł zanieczyszczeń atmosfery w aglomeracji.

Należy jednak podkreślić, że w opracowywaniu rozwiązań związanych ze współdzieloną ekonomią bardzo ważnym etapem proceduralnym jest diagnoza ich skuteczności dla gospodarki o obiegu cyrkulacyjnym i dla rozwoju zrównoważonego. Opracowania takie można już znaleźć w literaturze przedmiotu. Przykładowo, H. Verboven i L. Vanherck (2016) identyfikują wyznaczniki pomagające określić, czy dana forma usług faktycznie przyczynia się do równoważenia rozwoju obszarów aglomeracyjnych i metropolitarnych.

4. Wykorzystanie potencjału środowiska do niwelowania negatywnych skutków procesu suburbanizacji

Obecnie jedną z metod wykorzystywanych do wielokierunkowej ewaluacji potencjałów przyrodniczych pod kątem ich wykorzystania do niwelowania skutków antropopresji, a zarazem wyceny i implementacji w kreowaniu kierunków zagospodarowania przestrzennego są tzw. świadczenia ekosystemowe. W badaniach, które prowadzi się w zakresie współzależności człowiek–środowisko, koncepcja świadczeń ekosystemowych opisuje relacje systemu przyrodniczego z systemem społeczno-ekonomicznym i koncentruje się przy tym na korzyściach, jakie człowiek czerpie ze

środowiska. Osadzona jest zatem bardzo silnie zarówno w geografii społeczno-ekonomicznej, jak i w geografii fizycznej oraz ekologii. Koncepcja usług ekosystemów została sformułowana po to, aby możliwe było uwzględnienie w rachunku ekonomicznym świadczeń płynących z przyrody, czyli innymi słowy – aby wycenić wartość systemu przyrodniczego. Współczesna koncepcja usług ekosystemowych rozróżnia funkcje ekosystemowe, podstawowe procesy i struktury ekologiczne, które są zależne od różnorodności biologicznej (Maes i in., 2014). W tym rozumieniu funkcje tworzone są przez różne kombinacje procesów i struktur, stanowiąc potencjał ekosystemów do świadczenia usług, niezależnie od tego, czy są one aktualnie wykorzystywane przez ludzi czy nie (TEEB, 2010). Zgodnie z tym podejściem wartość dowolnego ekosystemu można określić w odniesieniu do potencjalnej lub rzeczywistej ilości dostarczanych dóbr i usług (Burkhard i in., 2014; Maes i in., 2014). Z perspektywy zarządzania środowiskiem priorytetem powinna być ocena zdolności ekosystemów do dostarczania usług (potencjału), który w tzw. modelu kaskadowym znajduje się pomiędzy procesami biologiczno-fizycznymi a rzeczywistymi usługami (Bastian i in., 2013; Burkhard i in., 2014; Spangenberg, von Haaren, Settele, 2014). Rozpoznanie potencjału przyrody wyrażonego w kategoriach możliwych do wykorzystania usług ekosystemowych ma istotne znaczenie dla realizacji zasad zrównoważonego rozwoju (Mizgajski, Stępniewska, 2009), w tym do planowania bardziej zrównoważonej eksploatacji zasobów naturalnych i optymalizacji użytkowania gruntów (Bastian i in., 2012). Współcześnie największym wyzwaniem jest zaproponowanie wiarygodnych narzędzi do oceny potencjału systemów przyrodniczych dla świadczenia usług na rzecz człowieka (Affek i in., 2020; Degórski i in., 2022). Koncepcja ta może być bardzo pomocna w niwelowaniu skutków suburbanizacji, a przede wszystkim we wskazaniu miejsc i rozwiązań, które powinny poprawiać dobrostan człowieka. Przyroda może zaspokajać nasze potrzeby:

w zakresie usług zaopatrzeniowych:

- w żywność (np. jagody, grzyby, płody rolne, ryby, miód),
- w pozyskiwanie włókna i innych materiałów do bezpośredniego użycia lub przetworzenia (np. drewno budowlane, nawóz),
- do wytwarzania energii (np. drewno opałowe, brykiet, pelet);

w zakresie usług regulacyjnych i utrzymania poprzez:

- bioremediację (np. rozkład zanieczyszczeń przez mikroorganizmy glebowe),
- oczyszczanie powietrza z pyłów,
- redukcję nieprzyjemnego zapachu,
- tłumienie hałasu,
- redukcję uciążliwości wizualnych,
- przeciwdziałanie erozji,
- ograniczanie ruchów masowych,

- przeciwdziałanie powodziom,
- ochronę przed silnym wiatrem,
- zapyłanie;

w zakresie usług kulturowych, dając możliwość:

- rozrywki, regeneracji sił i wspierania zdrowia poprzez aktywności na łonie przyrody,
- rozrywki, regeneracji sił i wspierania zdrowia poprzez bierną obserwację przyrody,
- prowadzenia badań naukowych i tworzenia wiedzy ekologicznej,
- prowadzenia działań edukacyjnych i szkoleniowych na łonie przyrody,
- doznań estetycznych na łonie przyrody,
- doznań duchowych na łonie przyrody.

Wykazane powyżej korzyści płynące z usług świadczonych przez przyrodę pozwalają mieć nadzieję, że chociaż w pewnym stopniu umożliwią człowiekowi niwelowanie uciążliwości cywilizacyjnych związanych z procesami antropogenicznymi, wynikającymi również z rozwoju procesu suburbanizacji, szczególnie jej form najbardziej agresywnych dla środowiska, czyli niekontrolowanego rozlewania się osadnictwa i związanego z nim rozwoju infrastruktury technicznej, jak drogi i inne elementy liniowe przecinające struktury ekologiczne i generujące zanieczyszczenia. Aglomeracje (jądro miejskie i tereny objęte procesem suburbanizacji) są obszarami, w których notuje się najwyższe wartości zanieczyszczeń atmosferycznych ze źródeł antropogenicznych, zarówno mobilnych jak i stacjonarnych (Livesley i in., 2016). Stężenie zanieczyszczeń, w tym pyłu zawieszonego, z reguły wzrasta wraz z gęstością zaludnienia (Borck, Schrauth, 2021). Zanieczyszczenie atmosfery stanowi coraz poważniejszy problem z perspektywy zdrowia ludzkiego. Przechwytywanie zanieczyszczeń i w efekcie zmniejszanie ich stężenia w powietrzu jest od dawna uznawane za jedną z najważniejszych korzyści dla zdrowia ludzkiego, jakie mogą zapewnić drzewa (McDonald i in., 2016; Nowak i in., 2018). Dojrzałe drzewo może przechwycić do 23 kg cząstek stałych rocznie (Dwyer i in., 1992). Większa liczba drzew skuteczniej redukuje ilość pyłu zawieszonego w powietrzu, w rezultacie zmniejszając zachorowalność i śmiertelność w wyniku chorób cywilizacyjnych, w szczególności chorób układu oddechowego (Turner-Skoff, Cavender, 2019). Podobnie emisja gazów niszczy nasze zdrowie i sprawność całego systemu środowiskowego. Najważniejszym składnikiem szkodliwej dla ekosfery mieszanki antropogenicznych gazów cieplarnianych powstającej w wyniku opisanych procesów związanych z urbanizacją i suburbanizacją jest dwutlenek węgla (Garnaut, 2008). Związana głównie z nim mitygacja zmian klimatycznych obejmuje zarówno przyczyny (np. rozwój niskoemisyjnych źródeł energii, dekarbonizację gospodarki), jak i skutki (wychwytywanie, transport i składowanie CO₂). Kosztochłonność i liczne bariery technologiczne,

prawne i środowiskowe sprawiają, że żadne z dotychczasowych rozwiązań z zakresu geoinżynierii klimatu nie znalazło zastosowania. Najtańszym, najmniej konflikto-gennym i do tego niosącym liczne dodatkowe korzyści rozwiązaniem w ekosyste-mach obszarów zurbanizowanych jest biosekwestracja węgla, czyli wykorzystanie naturalnej zdolności wszelkich roślin lądowych do wiązania CO₂ z atmosfery w pro-cesie fotosyntezy.

Przedstawione korzyści dla dobrostanu człowieka z usług świadczonych przez ekosystemy stanowią tylko jeden z przykładów możliwości implementowania ich w celu optymalizacji zarządzania przestrzenią i niwelowania skutków suburbanizacji. Często usługi ekosystemowe są ze sobą powiązane i tworzą tak zwane wiązki. Na przykład usługa oczyszczania przez drzewa powietrza z pyłów wytworzonych przez człowieka tworzy wiązkę z kilkoma pokrewnymi usługami świadczo-nymi przez drzewa, przede wszystkim z usługą regulacji chemicznego stanu wód słodkich przez procesy biologiczne, ale także z usługami kulturowymi (cechy sys-temów biologicznych umożliwiające działania wspierające zdrowie, regenerację sił albo rozrywkę poprzez interakcje aktywne lub angażujące).

Doskonale jest to widoczne w opracowaniu świadczeń ekosystemowym dla War-szawy, dla której obliczono wskaźniki istotne z punktu widzenia roli błękitno-zielonej infrastruktury w systemie miejskim (Degórski i in., 2022). Uwzględnio-no usługi: zaopatrzeniowe (produkcja pierwotna), regulacyjne (przeciwdziałanie podtopieniom i powodziom miejskim; regulacja składu chemicznego atmosfery; oczyszczanie powietrza z pyłów wytworzonych przez człowieka; zmniejszanie po-wierzchniowej erozji wodnej) oraz kulturowe (możliwość rekreacji i odpoczynku oraz edukacji ekologicznej na łonie natury). Wskaźniki zostały policzone dla wszyst-kich 18 dzielnic Warszawy i/lub dla 143 obszarów Miejskiego Systemu Informacji, jak i jednostek struktury funkcjonalnej miasta (mapa 2).

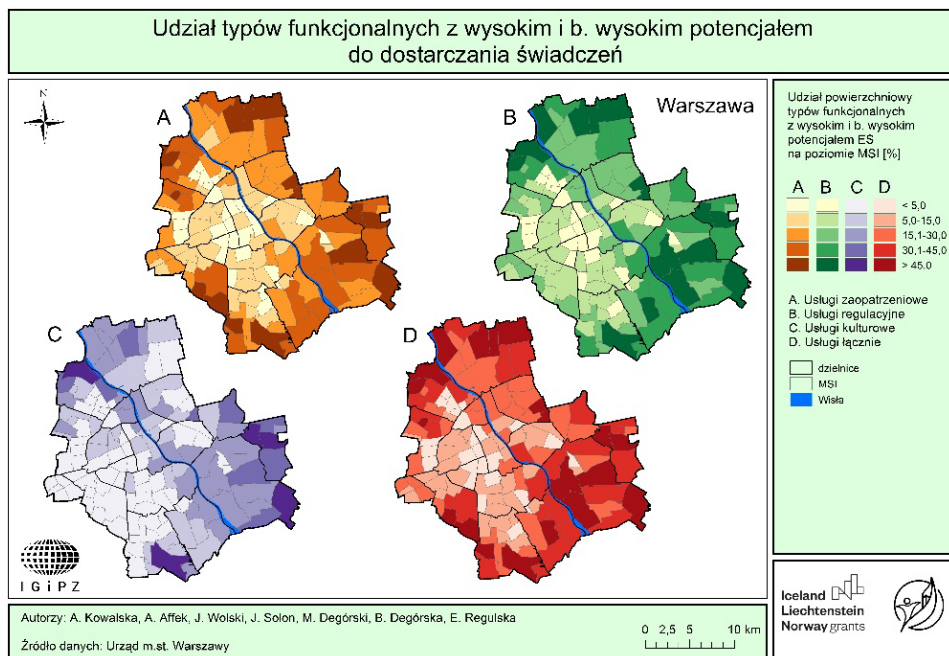
Mapa 2. Dzielnice i obszary Miejskiego Systemu Informacji (MSI) w Warszawie



Źródło: Degórski i in. (2022).

Uzyskane wyniki pokazują jednoznacznie, że największy udział powierzchniowy typów funkcjonalnych z wysokim i bardzo wysokim potencjałem usług ekosystemowych na poziomie Miejskiego Systemu Informacji obserwowany jest poza ścisłym centrum Warszawy, w jednostkach na obrzeżach miasta i sąsiadujących z doliną Wisły, czyli na obszarach charakteryzujących się największym udziałem obszarów zielonych (mapa 3).

Mapa 3. Udział typów funkcjonalnych z wysokim i bardzo wysokim potencjałem (ranga 4 i 5) do dostarczania świadczeń (dla poszczególnych sekcji i łącznie) na poziomie MSI na przykładzie Warszawy



5. Podsumowanie i wnioski

Suburbanizacja jest procesem, który w kontekście rozwoju obszarów zurbanizowanych powoduje zmiany w funkcjonowaniu powiązań ekologicznych centrum miast z obszarami otwartymi. Ogranicza łączność miejskiego centrum z obszarami peryferyjnymi, prowadzi do zabudowywania korytarzy aeracji miast oraz korytarzy ekologicznych. Z punktu widzenia dobrostanu człowieka w kontekście funkcjonowania środowiska przyczynia się do wzrostu zanieczyszczenia jego wszystkich komponentów (powietrza, wody, gleby), zaburzenia gospodarki wodnej, pogorszenia właściwości retencyjnych i infiltracyjnych siedlisk, zanikania naturalnych ekosystemów, skutkuje rozwojem roślinności synantropijnej i inwazyjnej. Wszystkie te negatywne skutki dla środowiska można jednak ograniczać poprzez kontrolowanie oraz planowanie rozwoju miast i obszarów peryferyjnych w aglomeracjach zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Podsumowując przedstawione rozważania na temat procesu suburbanizacji w kontekście jej wpływu na środowisko i dobrostan człowieka, można sformułować następujące wnioski o charakterze ogólnym:

- proces suburbanizacji stał się ważnym elementem w rozwoju przestrzeni zurbanizowanej współczesnego świata;

- niewątpliwie suburbanizacja ma ogromny wpływ na funkcjonowanie systemu środowiska przyrodniczego, niemniej jednak to od człowieka zależy, jaka będzie siła jej oddziaływania na niego;
- dobrostan człowieka w dużym stopniu uzależniony jest od warunków endogenicznych środowiska i jego potencjału, dlatego też należy maksymalnie wykorzystywać go w kształtowaniu i zagospodarowaniu obszarów podlegających procesowi suburbanizacji.

Bibliografia

- Affek, A.N., Degórski, M., Wolski, J., Solon, J., Kowalska, A., Roo-Zielińska, E., Grabińska, B., Kruczkowska, B. (2020). *Ecosystem service potentials and their indicators in postglacial landscapes: Assessment and mapping*. Elsevier, Amsterdam, Oxford, Cambridge.
- Bastian, O., Haase, D., Grunewald, K. (2012). Ecosystem properties, potentials and services – The EPPS conceptual framework and an urban application example. *Ecological Indicators*, 21, 7–16.
- Bastian, O., Syrbe, R.U., Rosenberg, M., Rahe, D., Grunewald, K. (2013). The five pillar EPPS framework for quantifying, mapping and managing ecosystem services. *Ecosystem Services*, 4, 15–24.
- Błażejczyk, K., Kuchcik, M., Milewski, P., Dudek, W., Kręcisz, B., Błażejczyk, A., Szmyd, J., Degórska, B., Pałczyński, C. (2014). *Miejska wyspa ciepła w Warszawie. Uwarunkowania klimatyczne i urbanistyczne*. IGiPZ PAN, Wydawnictwo Akademickie Sedno. Warszawa.
- Borck, R., Schrauth, P. (2021). Population density and urban air quality. *Regional Science and Urban Economics*, 86: 103596.
- Burkhard, B., Kandziora, M., Hou, Y., Müller, F. (2014). Ecosystem service potentials, flows and demand – concepts for spatial localisation, indication and quantification. *Landscape Online*, 34, 1, 1–32.
- Clewlow, R. (2016). Carsharing and sustainable travel behavior: Results from the San Francisco Bay Area. *Transport Policy*, 51, 158–164.
- Degórska, B. (2014). Wrażliwość i adaptacja dużych miast do zmian klimatu w kontekście wzrostu temperatury powietrza. *Biuletyn KPZK PAN*, 254, 27–46.
- Degórska, B. (2015). Koncepcja kształtowania struktury przestrzennej sieci ekologicznej Krakowa. W: M. Baścik, B. Degórska (red.). *Środowisko przyrodnicze Krakowa. Zasoby–Ochrona–Kształtowanie*. IGiPZ UJ. Kraków. Wydanie II zmienione i uzupełnione, format A4, 363–376.
- Degórska, B., Degórski, M. (2018). Influence of climate change on environmental hazards and human well-being in the urban areas – Warsaw case study versus general problems. W: S. Mal, R.B. Singh, Ch. Huggel (red.). *Climate change, extreme events and disaster risk reduction*. Springer International Publishing AG. Heidelberg, New York, Dordrecht, London: 43–57.
- Degórski, M. (2018). Gospodarka o obiegu zamkniętym circular economy – nowe podejście w rozumieniu relacji człowiek–środowisko. W: P. Churski (red.). *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*. Studia KPZK, 183. Polska Akademia Nauk, 27–35.

- Degórski, M., Affek, A., Degórska, B., Kowalska, A., Wolski, J., Solon, J., Regulska, E. (2022). *Identyfikacja znaczących interakcji (wspierających i osłabiających) między usługami ekosystemowymi oraz istotnych zestawów usług na przykładzie Warszawy*. Raport IGiPZ PAN. Warszawa.
- Dwyer, J.F., McPherson, E.G., Schroeder, H.W., Rowntree, R.A. (1992). Assessing the benefits and costs of the urban forest. *Journal of Arboriculture*, 18, 227–234.
- Kuchcik, M. (2017). Warunki termiczne w Polsce na przełomie XX i XXI wieku i ich wpływ na umiERALNOŚĆ. *Prace Geograficzne*, 263, IGiPZ PAN. Warszawa.
- Livesley, S.J., McPherson, G.M., Calfapietra, C. (2016). The urban forest and ecosystem services: impacts on urban water, heat, and pollution cycles at the tree, street, and city scale. *Journal of Environmental Quality*, 45, 119–124.
- Maes, J., Teller, A., Erhard, M., Murphy, P., Paracchini, M.L., Barredo, J.I. (2014). *MAES – Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services. Indicators for ecosystem assessments under Action 5 of the EU Biodiversity Strategy to 2020 (2nd Report – Final, February 2014)*. Technical Report – 2014 – 08, European Union. Luxembourg.
- Martin, C.J. (2016). The sharing economy: A pathway to sustainability or a nightmarish form of neoliberal capitalism. *Ecological Economics*, 121, 149–159.
- McDonald, R., Kroeger, T., Boucher, T., Longzhu, W., Salem, R. (2016). *Planting healthy air: a global analysis of the role of urban trees in addressing particulate matter pollution and extreme heat*. The Nature Conservancy Arlington.
- Mizgajski, A., Stępniewska, M. (2009). Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju. [W:] D. Kielczewski, B. Dobrzańska (red.). *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*. Wydawnictwo WSE. Białystok, 12–23.
- Spangenberg, J.H., von Haaren, C., Settele, J. (2014). The ecosystem service cascade: Further developing the metaphor. Integrating societal processes to accommodate social processes and planning, and the case of bioenergy. *Ecological Economics*, 104, 22–32. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2014.04.025>.
- TEEB. (2010). *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and economic foundation*. Cambridge.
- Turner-Skoff, J.B., Cavender, N. (2019). The benefits of trees for livable and sustainable communities. *Plants People Planet*, 1, 323–335.
- Verboven, H., Vanherck, L. (2016). The sustainability paradox of the sharing economy. *UWF*, 24, 303–314.

Suburbanizacja a upodabnianie się zachowań demograficznych w wielkich polskich miastach i na terenach je okalających

1. Wprowadzenie

Jednym z najważniejszych trendów demograficznych obserwowanych we współczesnej Polsce – obok depopulacji i starzenia się ludności – jest koncentracja ludności w największych miastach, przy jednoczesnym jej rozpraszaniu się na tereny podmiejskie. W rezultacie coraz większa liczba ludności charakteryzuje się rozbieżnością pomiędzy faktycznym miejscem zamieszkiwania (wieś, małe miasto) a miejscem stanowiącym rzeczywisty punkt odniesienia dla samoidentyfikacji (mieszkaniec wielkiego miasta). Suburbanizacja w przypadku największych miast dokonuje się –przynajmniej na tym etapie, który dziś obserwujemy w Polsce – poprzez dwójki napływ: 1) mieszkańców miasta rdzenia, przemieszczających się na bardziej przyjazne codziennemu życiu tereny podmiejskie i korzystających z różnic cen nieruchomości zlokalizowanych w mieście i na przedmieściu (sprzedaż lub wynajem dotychczasowego lokum w celu sfinansowania zakupu tego nowego), 2) osiedlanie się imigrantów z innych części danego województwa i reszty kraju, dla których tereny podmiejskie stanowią bardziej atrakcyjne – dzięki niższemu kosztowi wynajmu lub zakupu mieszkania – miejsce zamieszkiwania niż teren miasta rdzenia.

Zazwyczaj zakłada się, że wśród mieszkańców wielkich miast osiedlających się na przedmieściach dominują przedstawiciele klasy średniej i wyższej (choć ci drudzy osiedlają się punktowo, w bardziej prestiżowych lokalizacjach). Oczekiwać zatem należy, iż wśród przemieszczających się na suburbia występować będzie nadreprezentacja osób relatywnie dobrze wykształconych i zamożnych. Samoistnie rodzi się pytanie, w jakim stopniu grupa ta może być utożsamiana z tzw. pionierami zmian

^a Uniwersytet Łódzki, Katedra Socjologii Stosowanej i Pracy Socjalnej.

demograficznych, tj. osobami, które w największym stopniu otwarte są na życie zgodne z nietradycyjnymi zachowaniami demograficznymi w sferze doboru partnera i prokreacji. Autor pojęcia „pionierzy zmian demograficznych”, holenderski demograf Henk de Feijter, zdefiniował te osoby jako młode, dobrze wykształcone kobiety o lewicowych poglądach, nieudzielające się religijnie, zamieszkujące wielkie miasta (van de Kaa, 1987: 9).

Choć trudno o jednoznaczne przesłanki wskazujące, iż grupę osiedlających się na przedmieściach stanowią tylko, czy w większości, wspomniani pionierzy, należy oczekiwać, że stanowią oni jakąś część, przyczyniając się do przyspieszonego rozpowszechniania nietradycyjnych zachowań demograficznych na terenach podmiejskich. W efekcie wskutek napływu ludności z wielkich miast powinna zmniejszać się różnica pomiędzy terenami podmiejskimi a wielkomiejskimi w zakresie częstości występowania nietradycyjnych zachowań demograficznych, w tych i tych rozrodczych.

Celem niniejszego opracowania jest sprawdzenie, czy powyższe oczekiwanie jest spełnione w polskich warunkach.

Badanym obszarem są tereny metropolitarne mające jako swoje rdzenie 5 największych polskich miast. Tereny te zostały określone na podstawie nie zawsze jednoznacznej literatury, tak aby pokrywały się z terenami powiatów okalających Warszawę¹ (powiaty: grodziski, legionowski, miński, nowodworski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni, wołomiński), Kraków² (krakowski, proszowicki, wielicki), Łódź³ (brzeziński, łódzki wschodni, pabianicki, zgierski), Wrocław (średzki, trzebnicki, wrocławski) i Poznań (poznański). Ograniczenie się do całych powiatów wynikało z ograniczeń w dostępie do materiału statystycznego, a mianowicie do wykorzystywanych dalej danych o współczynnikach dzietności, obliczanych przez GUS dla powiatów jako najmniejszych jednostek administracyjnych.

Źródłem wszystkich wykorzystywanych w niniejszym opracowaniu danych są bazy GUS – Bank Danych Lokalnych (<https://bdل.stat.gov.pl/bdl/start>) i Baza Danych Demografia (<https://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/StartIntro.aspx>).

2. Czy suburbia są podobne do miast rdzeni w sferze zachowań rozrodczych?

Pierwszym, samoistnie nasuwającym się pytaniem jest to, czy tereny okalające największe polskie miasta są z punktu widzenia chociażby podstawowego, syntetycznego wskaźnika opisującego sferę zachowań prokreacyjnych – współczynnika dzietności

¹ <https://um.warszawa.pl/waw/strategia/obszar-metropolitalny-warszawy>.

² W tym przypadku zawężono badany obszar w stosunku do niektórych propozycji, zob. https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/krak/ASSETS_07m22_00.pdf.

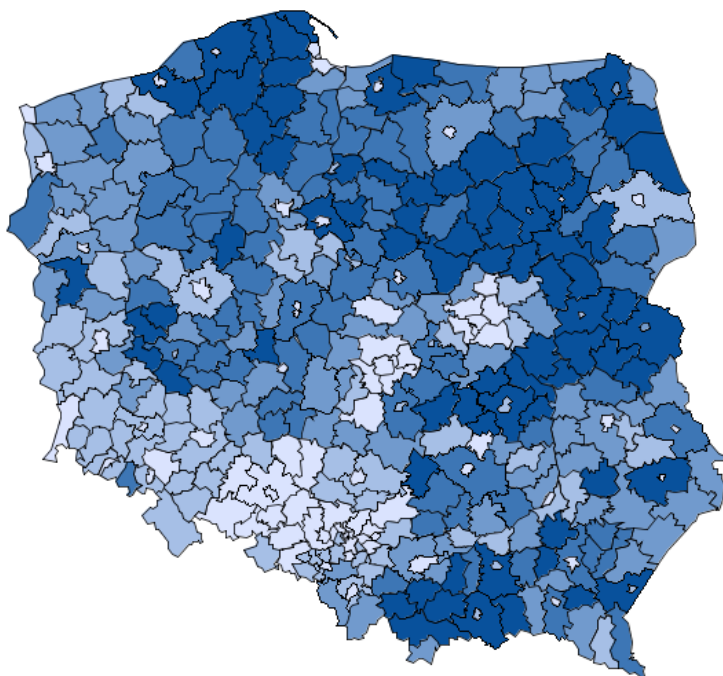
³ <http://www.lom.lodz.pl/>.

– podobne do owych miast rdzeni. Sam współczynnik dzietności to – najczęściej – miara bazująca na analizie przekrojowej opisująca, jaka w warunkach utrzymywania się obserwowanego na danym terenie poziomu płodności (tj. rozkładu częściowych współczynników płodności opisujących natężenie urodzeń w poszczególnych podgrupach wieku rozrodczego, czyli w wieku 15–49 lat) byłaby średnia liczba dzieci wydanych przez mieszkanki danego obszaru.

W celu odpowiedzi na powyższe pytanie przyjrzyjmy się kartogramom (mapa) opisującym, jak w trakcie ostatnich dwóch dekad zmieniało się przestrzenne zróżnicowanie współczynników dzietności w Polsce. Na poniższych kartogramach dokonano podziału powiatów na 5 równolicznych grup, tj. po 76, przy czym kolor najjaśniejszy oznacza za każdym razem jednostki administracyjne o najniższych wartościach współczynnika dzietności w danym roku kalendarzowym, zaś kolor najciemniejszy – powiaty o wartościach najwyższych.

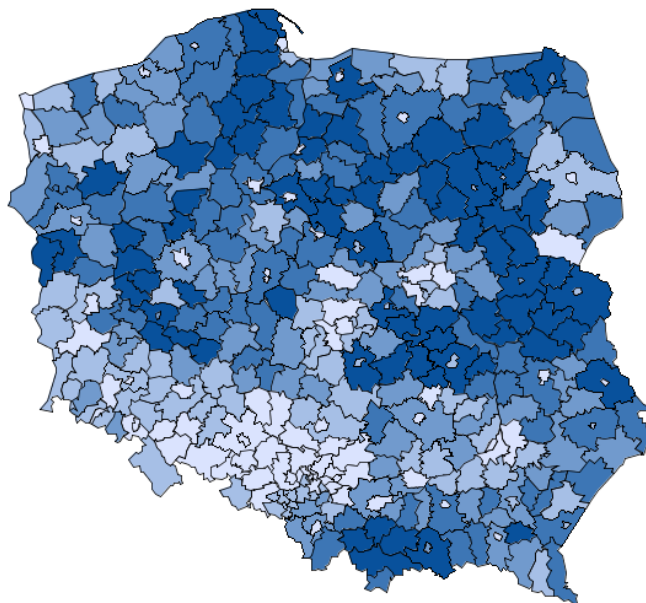
Mapa. Poziom współczynników dzietności w układzie powiatowym w latach 2002, 2005, 2010, 2015, 2019 z zastosowaniem podziału kwintylowego

2002

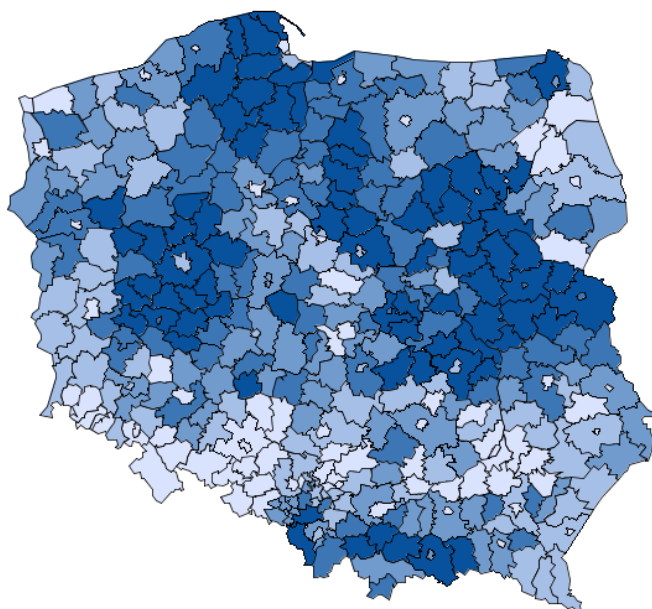


Mapa. Poziom współczynników dzietności w układzie powiatowym
w latach 2002, 2005, 2010, 2015, 2019 z zastosowaniem podziału kwintylowego (dok.)

2005

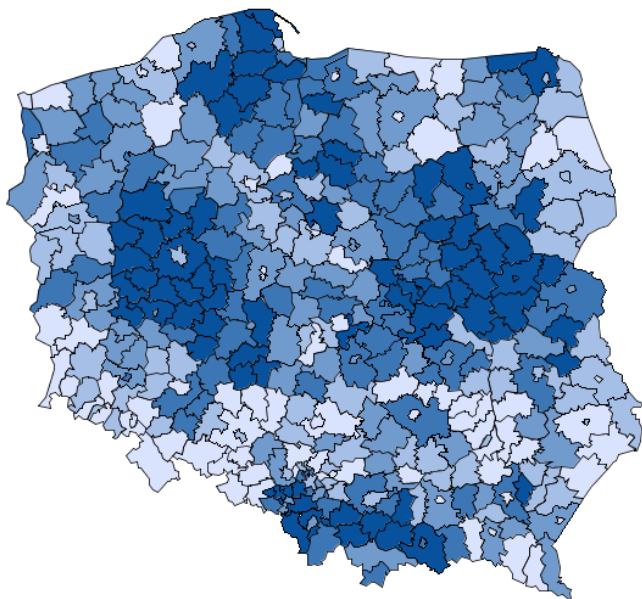


2010

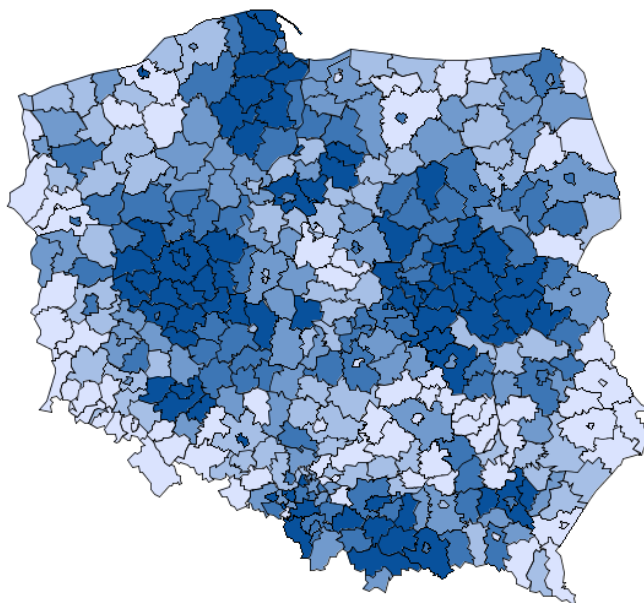


Mapa. Poziom współczynników dzietności w układzie powiatowym
w latach 2002, 2005, 2010, 2015, 2019 z zastosowaniem podziału kwintylowego

2015



2019



Źródło: Szukalski (2022).

Porównanie przedstawionych powyżej map jednoznacznie wskazuje na znaczne zmiany uporządkowania powiatów, jakie dokonały się w badanym okresie. Jako pierwsze minimalne wartości osiągnęły powiaty zlokalizowane w dużych i wielkich miastach, ich suburbiach lub na terenach wysoko zurbanizowanych województw opolskiego, śląskiego, fragmentarycznie dolnośląskiego. Następnie niska dzietność umocniona została na terenach Dolnego Śląska, a jednocześnie w innych województwach zaczęły pojawiać się pojedyncze powiaty niewchodzące w skład dużych miast i terenów je okalających. W 2010 r. do grona powiatów o najniższej dzietności dołączać zaczęły jednostki administracyjne z województw świętokrzyskiego i podlaskiego, a jednocześnie do grupy o relatywnie wysokim poziomie wydawania na świat potomstwa przeszły tereny suburbiów. W latach 2015 i 2019 mapa wygląda całkowicie inaczej – najniższe poziomy odnotowywane są w Polsce Wschodniej, zaś najwyższe na terenach wielkich miast (z wyjątkiem Łodzi) i ich rozlewających się w przestrzeni suburbiów.

Za każdym razem widoczne jest przyporządkowanie największych miast i okalających je powiatów albo do tych samych klas wartości, albo do klas sąsiadujących, co wskazuje na podobieństwa zmian. Uzyskujemy w ten sposób pierwszą, wstępną przesłankę odnośnie do pozytywnej odpowiedzi na wyjściowe pytanie niniejszego podrozdziału. Niemniej bazowanie jedynie na tak ogólnych danych prowadzić może do błędnych wniosków, stąd też należy dokonać całościowej analizy, uwzględniającej nie tylko syntetyczny wskaźnik, poddający się – o czym szerzej w następnym podrozdziale – zniekształceniom z różnych przyczyn, ale i bardziej szczegółowe i dopasowane do dostępnego materiału statystycznego wskaźniki.

3. Wiarygodność używanych danych

Zanim przejdziemy do głównego tematu niniejszego opracowania, należy dokonać weryfikacji wiarygodności danych, na podstawie których dokonywane będzie niniejsze badanie.

Przede wszystkim należy sobie zdawać sprawę z zaniżania na terenach objętych badaniem rzeczywistej liczby ludności. NSP 2021 wykazał, że w przypadku prawie wszystkich wyodrębnionych powiatów podmiejskich – podobnie jak w przypadku miast rdzeni – liczba ludności była o kilka procent wyższa od tej rejestrowanej, przy czym w maksymalnym przypadku (powiat ziemski wrocławski) różnica ta wynosiła ponad 11% (tablica).

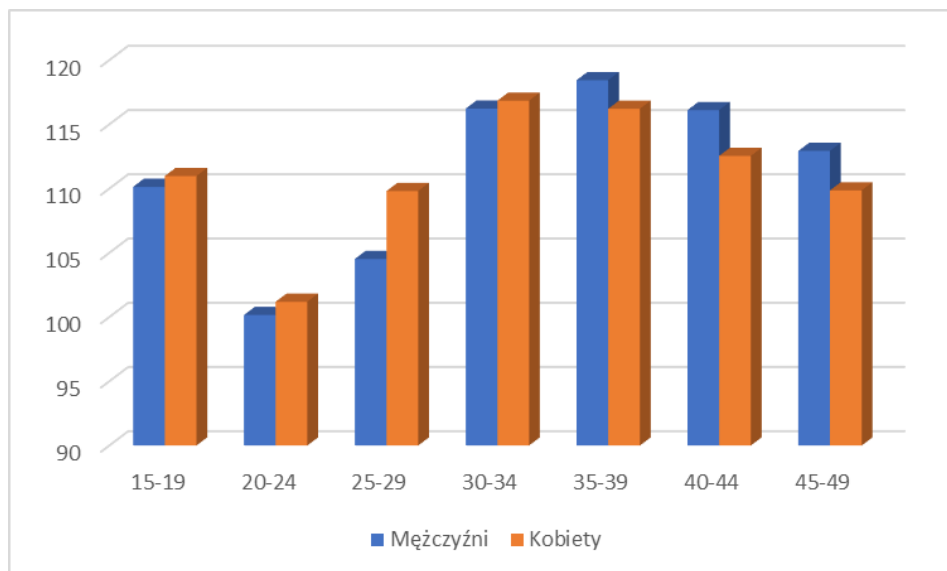
Tablica. Liczba ludności w badanych jednostkach administracyjnych według ewidencji bieżącej i NSP 2021 oraz indeks różnic (stan na 30 czerwca 2021 r.)

Powiaty	Liczba ludności rejestrowanej	Liczba ludności według NSP 2021	Indeks różnic (ludność rejestrowana = 100)
Warszawa	1 792 718	1 860 205	103,8
grodziski	98 120	102 314	104,3
legionowski	120 654	127 942	106,0
miński	154 988	158 710	102,4
nowodworski	79 022	79 833	101,0
otwocki	124 171	126 606	102,0
piaseczyński	191 905	208 100	108,4
pruszkowski	167 112	176 779	105,8
warszawski zachodni	120 932	130 759	108,1
wołomiński	253 856	269 034	106,0
Kraków	780 796	801 242	102,6
krakowski	282 721	297 016	105,1
proszowicki	42 944	42 651	99,3
wielicki	131 478	139 403	106,0
Łódź	667 923	668 712	100,1
brzeziński	30 589	30 403	99,4
łódzki wschodni	72 690	73 825	101,6
pabianicki	118 681	119 816	101,0
zgierski	165 444	167 353	101,2
Wrocław	641 201	672 826	104,9
średzki	55 849	57 762	103,4
trzebnicki	85 242	86 892	101,9
wrocławski	158 755	176 760	111,3
Poznań	530 464	546 127	103,0
poznański	409 974	433 317	105,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS Demografia.

Podobne co do skali niedoszacowania różnice występowały również wśród kobiet w wieku rozrodczym oraz mężczyzn w zbliżonym do nich wieku, a zatem mężczyzn stanowiących w naturalny sposób partnerów owych kobiet. Najpełniej widać to na przykładzie wspomnianego już powiatu wrocławskiego (wykr. 1). W efekcie rzeczywista liczba urodzeń porównywana jest z zaniżoną liczbą potencjalnych matek, tj. kobiet w wieku rozrodczym, zamieszkujących na danym terenie, co zawiąza współczynniki płodności i dzietności.

Wykr. 1. Indeksy różnic między ludnością rejestrowaną i ludnością według NSP 2021 w powiecie wrocławskim w wieku 15–49 lat według płci (stan ludności na 30 czerwca 2021 r.; ludność rejestrowana = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS Demografia.

Tak duże – choć są to, jak pamiętamy, ekstremalne – rozbieżności samoistnie prowadzić będą do znacznego przeszacowania danych na temat rozrodczości. W przypadku pozostałych badanych jednostek administracyjnych różnice w zakresie liczby kobiet w wieku rozrodczym są odpowiednio mniejsze. Niemniej należy sobie zdawać sprawę, że spis wyłapał jedynie część faktycznych, a nie zameldowanych mieszkańców interesujących nas terenów, co oznacza, że oficjalne wskaźniki są – i nawet po uwzględnieniu NSP 2021 będą dalej – przeszacowane, jeśli idzie o poziom dzietności.

Drugim zakłócającym czynnikiem jest selektywność migracji ze względu na plany prokreacyjne. Podejrzewać można, że w przypadku kobiet nielegalizujących dotąd swego pobytu na terenach i wielkiego miasta, i terenów przylegających wyraźnie zwiększa się skłonność do zameldowania na terenie rzeczywistego miejsca zamieszkiwania w przypadku zajścia w ciążę. Rejestracja pobytu jest bowiem warunkiem dostępu na normalnych lub preferencyjnych (pierwszeństwo dla mieszkańców danej gminy) zasadach do usług społecznych dostarczanych przez władze gmin – przede wszystkim usług opiekuńczo-wychowawczych (żłobki, przedszkola). Dodatkowo w przypadku osób przemieszczających się z terenu miasta rdzenia na tereny suburbiów można oczekiwać nadreprezentacji kobiet planujących kolejne dziecko, warunkujących ciążę i poród znaczną poprawą dotychczasowych warunków mieszkaniowych. W obu powyższych przypadkach mamy do czynienia z zakłóceniem pomiaru

dziatności, która bazuje na cząstkowych współczynnikach płodności porównujących strumień urodzeń ze stanem kobiet w wieku rozrodczym. Przedstawione powyżej selektywne migracje silnie oddziałują na strumień urodzeń, zaś w niewielkim stopniu na wspomniany stan, prowadząc do zawyżania poziomu dzietności.

Oczywiście w powyższym przypadku rodzi się jednak pytanie, na ile zamierzenia prokreacyjne są przyczyną migracji *ex ante* (migracja jako czynnik umożliwiający realizację planów odnośnie do posiadania potomstwa), a na ile *post factum* (migracja jako czynnik, który po realizacji planów prokreacyjnych umożliwia lepsze życie dzięki lepszym warunkom mieszkaniowym).

4. Oczekiwane rezultaty

Z uwagi na stosowaną metodykę badawczą w niniejszym opracowaniu nie zostaną sformułowane hipotezy badawcze, których weryfikacja wymuszałaby stosowanie bardziej wyrafinowanej metodologii. Ograniczono się do przedstawienia oczekiwanych rezultatów jako formuły wymagającej mniej formalnej drogi sprawdzenia, czy istnieją przesłanki uznania owych rezultatów za wiarygodne.

Na wstępie, na bazie przedstawionej we wcześniejszej części niniejszego opracowania ewolucji zmian poziomu dzietności w przekroju powiatowym, sformułować można pierwszy oczekiwany rezultat – upodabnianie się z czasem poziomu dzietności wskutek upowszechniania się na terenach suburbiów wartości związanych z miejskim stylem życia.

Drugi oczekiwany rezultat odnosi się do wyższej na terenach podmiejskich niż w mieście rdzeniu częstości występowania urodzeń wyższej kolejności jako konsekwencji wspomnianych wcześniej możliwych migracji tych mieszkańców wielkich miast, którzy od zmiany miejsca zamieszkiwania i poprawy warunków mieszkaniowych z tym związanej uzależniają wydanie na świat dzieci drugich, trzecich i jeszcze wyższej rangi.

Trzeci oczekiwany rezultat to spodziewany relatywnie wysoki udział urodzeń wydawanych przez dojrzałe matki, tj. kobiety w wieku 35+, zarówno na terenach wielkomiejskich (efekt późnego uzyskiwania stabilności zawodowej i coraz późniejszego tworzenia stabilnych związków), jak i podmiejskich (co odzwierciedla ponownie przyspieszone upowszechnianie się wielkomiejskiego stylu życia wraz z osiedlaniem imigrantów z miast rdzeni i aspirujących do miana „wielkomieszczan” innych imigrantów).

Ostatni oczekiwany rezultat odnosi się do spodziewanego udziału urodzeń pozamałżeńskich na terenach podmiejskich, który powinien być zdecydowanie wyższy niż typowy (średni) na terenie danego województwa, aczkolwiek niższy niż ten występujący na terenie miasta rdzenia. Ponownie oczekuje się, że wraz z napływem ludności wielkomiejskiej, zwłaszcza zaś wspomnianych wcześniej pionierów zmian

demograficznych, następuje szybka liberalizacja podejścia do związków pomiędzy małżeństwem i prokreacją.

5. Zastosowana metoda badawcza

Z różnorodnych względów, przede wszystkim wynikających z ograniczeń czasowych w dostępie do danych zagregowanych na poziomie powiatów (dostępne są najczęściej jedynie od 2002 r.), wykorzystana zostanie analiza szeregów czasowych odnoszących się do wybranych największych miast i powiatów je okalających. Szeregi czasowe mają wskazać, czy w badanym okresie występuje – oczekiwana wraz z długotrwałym napływem nowej ludności – konwergencja wartości badanych cech między dwoma grupami obszarów.

W celu uniknięcia wątpliwości odnośnie do wiarygodności danych przy sprawdzaniu zgodności oczekiwanych rezultatów z materiałem empirycznym posłużono się nie tylko danymi bazującymi na dzietności i płodności, lecz także danymi opisującymi strukturę urodzeń. W tym drugim przypadku zdawać sobie należy jednak sprawę z ograniczeń wynikających z wpływu czynnika strukturalnego, przede wszystkim struktury wieku kobiet mających od 15 do 49 lat, jako potencjalnego zakłócenia porównania.

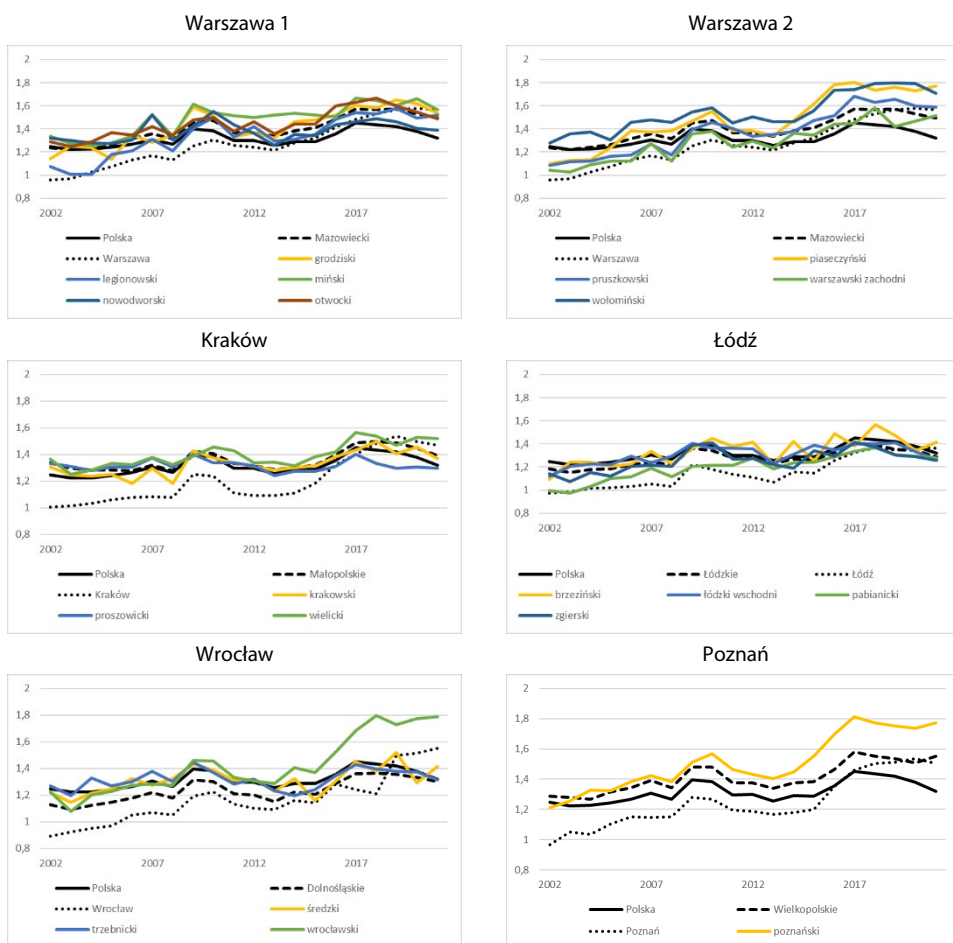
W przypadku pierwszego rezultatu jako wskaźnik użyto wartości współczynnika dzietności, sprawdzając, czy ogólny poziom dzietności wskazywał na upodabnianie się wielkich miast i terenów je okalających. W przypadku drugiego rezultatu jako wskaźnik użyto informacji o rozkładzie urodzeń żywych według ich kolejności, koncentrując się na urodzeniach trzecich i dalszych. W trzecim przypadku ponownie odwołano się do miar natężenia, wybierając jako wskaźnik udział płodności realizowanej po 35. roku życia wśród płodności ogółem. Wreszcie w czwartym przypadku odwołano się do udziału urodzeń pozamałżeńskich wśród urodzeń żywych jako miernika rozpowszechnienia nietradycyjnego podejścia do związków między małżeństwem a prokreacją.

6. Poziom dzietności

W pierwszej kolejności przyjrzymy się współczynnikom dzietności (wykr. 2). Za każdym razem zestawiać będziemy dane odnoszące się do badanego obszaru metropolitarnego (wszystkie powiaty wchodzące w jego skład, w tym i miasto rdzeń) i dane odnoszące się do Polski ogółem i do regionu, którego wielkie miasto jest stolicą. Podejście takie umożliwi lepsze uwzględnienie regionalnej specyfiki, która niekiedy decydować może o odmiennych w stosunku do pozostałych obszarów metropolitarnych wartościach bezwzględnych występujących na danym terenie (przykładowo, spodziewać się można takiej sytuacji w przypadku urodzeń pozamałżeńskich).

Z uwagi na to, że Warszawę okala aż 9 powiatów zaliczonych jako jej suburbia, dla zapewnienia przejrzystości wykresów w tym przypadku podzielono owe powiaty na 2 podgrupy, zaś wykresy są opisane odpowiednio jako Warszawa 1 i Warszawa 2.

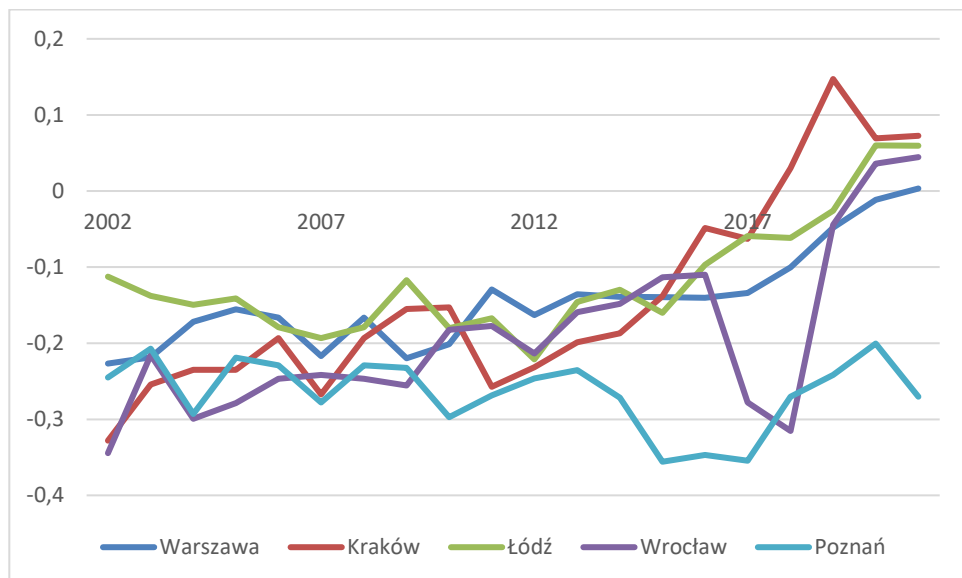
Wykr. 2. Poziom współczynnika dzietności w badanych jednostkach administracyjnych w latach 2002–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS Demografia.

W przypadku dzietności zauważyć można, że o ile w pierwszych 10 badanych latach jej poziom był najniższy w mieście rdzeniu, o tyle po 2012 r. we wszystkich 5 lokalizacjach dzietność w mieście rdzeniu wzrastała, dochodząc do wartości typowych dla terenów podmiejskich. W efekcie zmniejszała się średnia różnica pomiędzy wartościami i na terenach suburbiów, i na obszarze wielkich miast (wykr. 3).

Wykr. 3. Średnia różnica pomiędzy wartościami współczynnika dzietności odnotowywanymi w miastach rdzeniach a wartościami odnotowywanymi w powiatach okalających w latach 2002–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS Demografia.

Patrząc zatem z perspektywy celów niniejszego opracowania, można powiedzieć o zmniejszaniu się różnic pomiędzy terenami podmiejskimi a miastem rdzeniem, aczkolwiek główną przyczyną jest podwyższanie się dzietności na terenie 5 największych polskich miast.

7. Udział urodzeń wyższej kolejności

Kolejnym oczekiwanym rezultatem jest spodziewany wyższy udział urodzeń wysokiej kolejności na terenach podmiejskich jako skutek osiedlania się tam tych osób, które szukają odpowiednich warunków mieszkaniowych, chcąc zrealizować swoje plany prokreacyjne⁴. W tym przypadku jako wskaźnik wykorzystano informacje o udziale wśród urodzeń takich, które są co najmniej trzeciej kolejności – wykr. 4.

⁴ Na poniższych wykresach brak danych dla 2018 r. wynika z tego, iż wskutek zmiany rozporządzenia Ministra Zdrowia w roku tym jednorazowo karta statystyczna urodzenia nie obejmowała informacji o kolejności urodzenia.

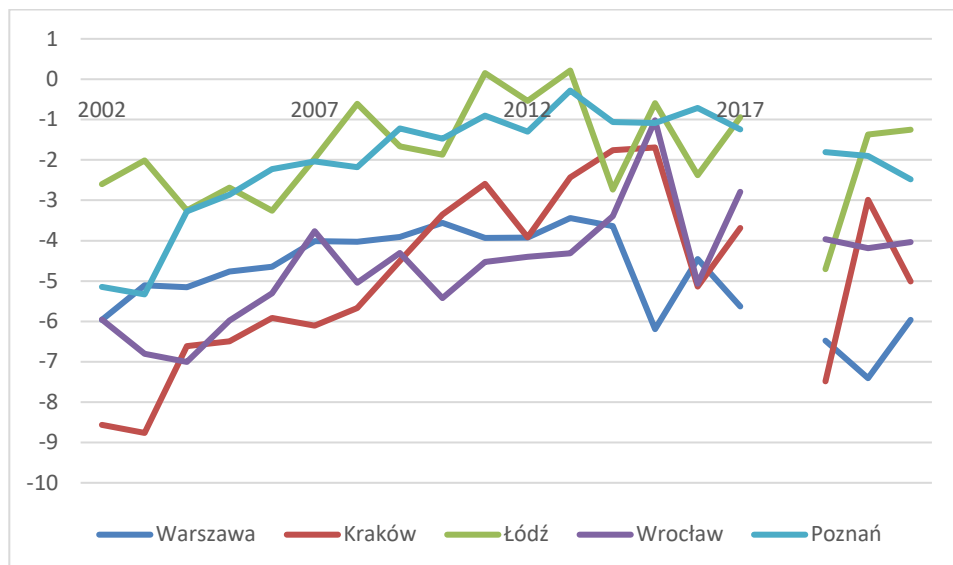
Wykr. 4. Udział urodzeń co najmniej trzeciej kolejności wśród ogółu urodzeń żywych w badanych jednostkach administracyjnych w latach 2002–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS Demografia.

Zgodnie z oczekiwaniami we wszystkich analizowanych przypadkach udziały urodzeń prowadzących do powstania lub utrwalenia wielodzietności na terenach wielkich miast są niższe niż na terenach je okalających. Zaznaczyć jednak należy, iż z biegiem czasu różnice te zasadniczo zmniejszały się (wykr. 5), choć ostatnie kilka lat to czas ponownego, choć bardzo powolnego zwiększania się różnic.

Wykr. 5. Średnia różnica pomiędzy wartościami odnotowywanymi w miastach rdzeniach a wartościami odnotowywanymi w powiatach okalających (udział urodzeń co najmniej trzecich) w latach 2002–2021

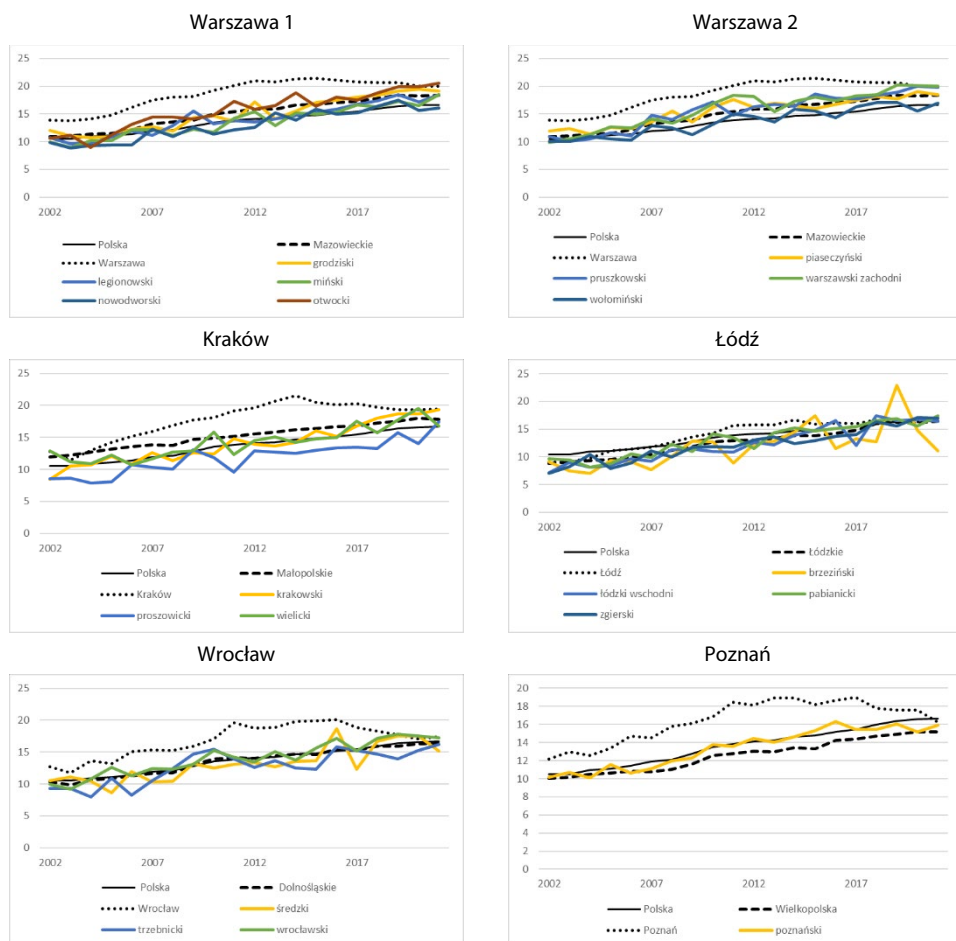


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS Demografia.

8. Późna płodność

Wyraźnie obserwowaną zmianą, jaka zaszła w ostatnich trzech dekadach, jest wzrost znaczenia późnego macierzyństwa. O ile w dalekiej przeszłości związane ono było z wydawaniem na świat dzieci wysokiej rangi, o tyle współcześnie mamy do czynienia z późnymi decyzjami odnośnie do wydania na świat dziecka pierwszego lub drugiego. Badając późną płodność, najczęściej badacze wykorzystują wiek 35 lat jako cezurę umożliwiającą operacjonalizację analizowanego pojęcia. Również i w tym opracowaniu, chcąc sprawdzić, czy na badanych terenach widoczne są podobieństwa w zakresie późnego decydowania się na potomstwo, odwołamy się do tego wieku, zaś wykorzystanym wskaźnikiem – mającym umożliwić eliminację zakłóceń struktury kobiet według wieku – będzie udział płodności w wieku 35–49 lat w płodności ogółem.

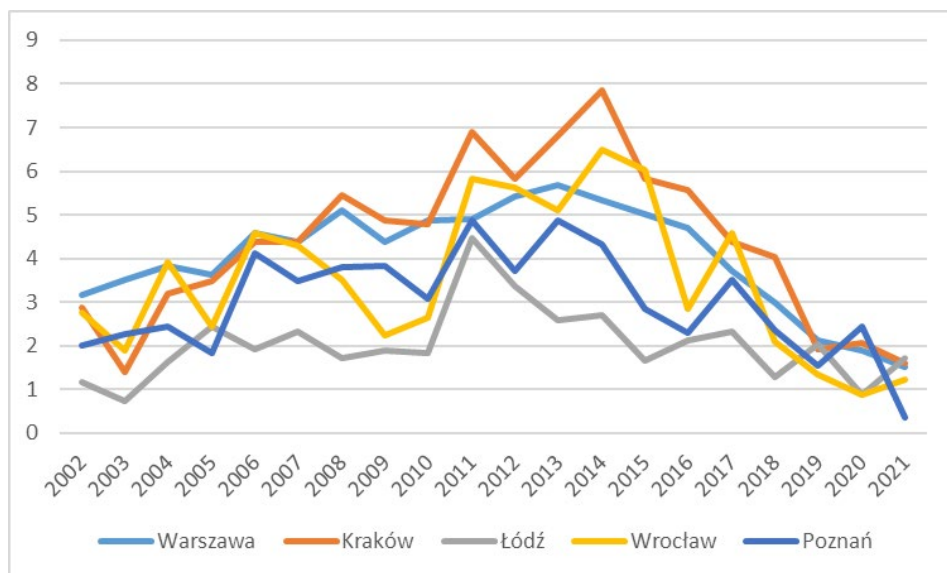
Wykr. 6. Udział późnej płodności w płodności ogółem (jako %) w badanych jednostkach administracyjnych w latach 2002–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS Demografia.

Poza Łodzią w każdym przypadku udziały odnotowane w miastach rdzeniach są znacznie wyższe niż na terenach okalających, aczkolwiek w ostatnich latach różnica ta wyraźnie zmniejszała się, choć po części wskutek obniżania się znaczenia późnej płodności w największych miastach. Z kolei praktycznie we wszystkich powiatach wchodzących w skład badanych obszarów metropolitarnych występował stały wzrost wartości interesującego nas wskaźnika. W efekcie najpierw obserwowane było zwiększanie się skali średnich różnic, a ostatnich kilka lat przynosi obserwowalne zmniejszanie się we wszystkich badanych przypadkach (wykr. 7). Zaznaczyć jednak należy, iż ewolucja zmian na obszarach podmiejskich jest w pełni zbieżna z obserwowanymi zmianami ważności późnej płodności w skali ogólnopolskiej.

Wykr. 7. Średnia różnica pomiędzy wartościami odnotowywanymi w miastach rdzeniach a wartościami odnotowywanymi w powiatach okalających (udział późnej płodności w płodności ogółem) w latach 2002–2021

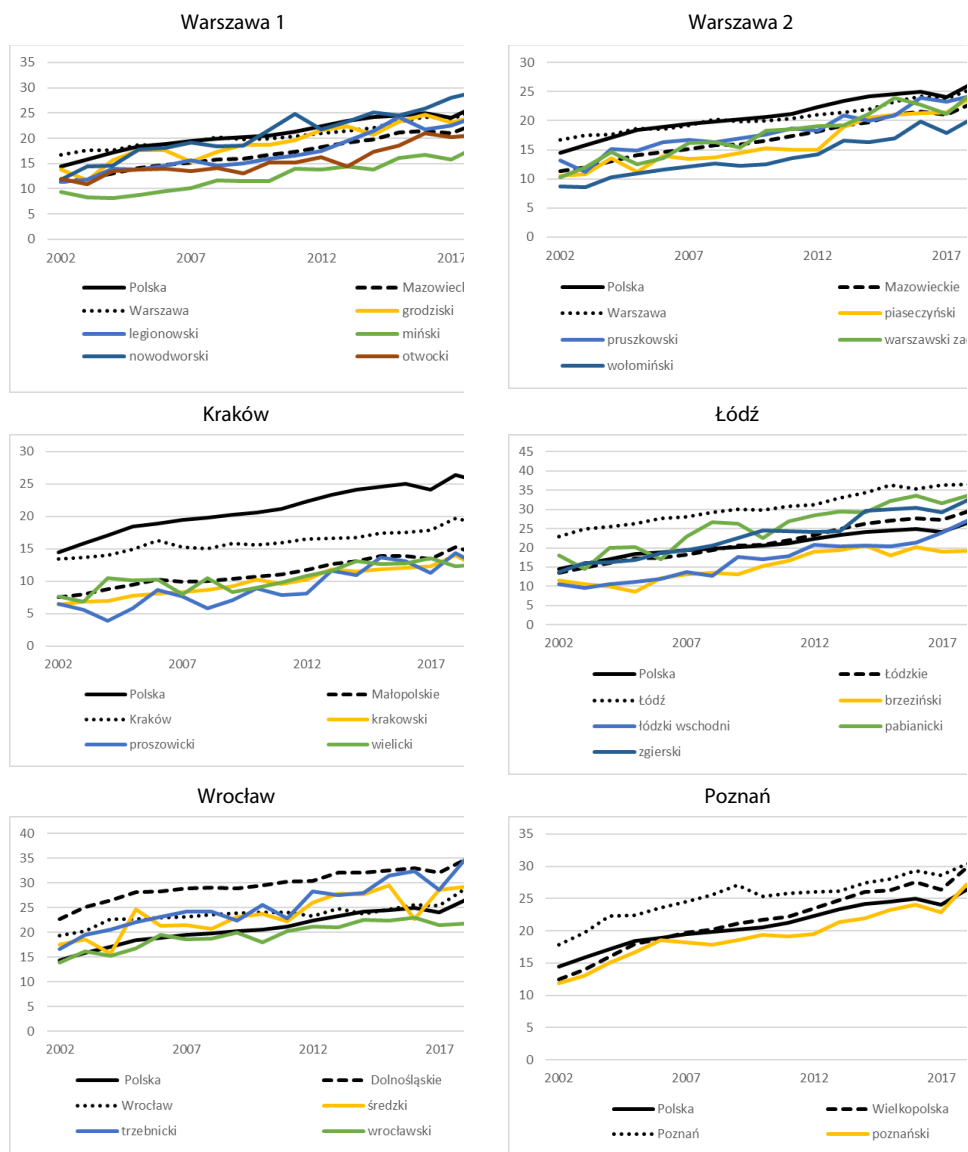


Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS Demografia.

9. Urodzenia pozamałżeńskie

Innym ważnym wskaźnikiem opisującym związek między formowaniem zalegalizowanego związku a skłonnością do posiadania potomstwa jest udział urodzeń pozamałżeńskich. W długim okresie w Polsce widoczny jest wyraźny wzrost tego wskaźnika, sugerujący upowszechnianie się długotrwałych, intymnych i niesformalizowanych relacji, które są na tyle silne, iż nie stanowią przeszkody do decyzji o wydaniu na świat dziecka. W podziale (sub)regionalnym udział wspomnianych urodzeń jest bardzo zróżnicowany, co widać i w przypadku poniższych wielkości, albowiem poszczególne miasta i ich suburbia znacznie różnią się ich poziomem (wykr. 8).

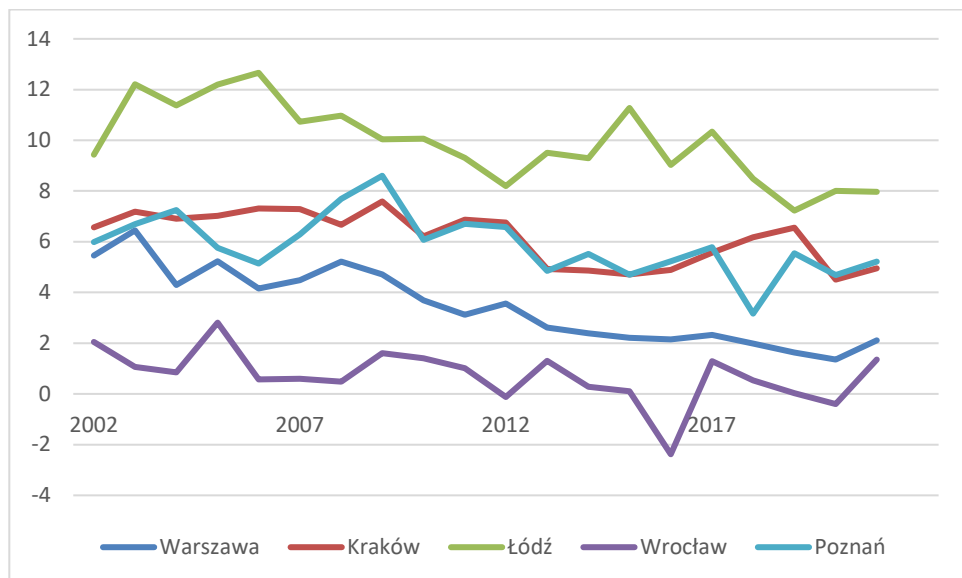
Wykr. 8. Udział urodzeń pozamałżeńskich wśród ogółu urodzeń żywych w badanych jednostkach administracyjnych w latach 2002–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS Demografia.

Zazwyczaj w największych miastach (z wyjątkiem Wrocławia) udział urodzeń pozamałżeńskich jest o kilka punktów procentowych wyższy niż na terenach suburbiów, aczkolwiek w przypadku Warszawy i Łodzi widoczne jest wyraźne upodabnianie się w ostatnich latach sytuacji na terenach podmiejskich – wykr. 9.

Wyrk. 9. Średnia różnica pomiędzy wartościami odnotowywanymi w miastach rdzeniach a wartościami odnotowywanymi w powiatach okalających (udział urodzeń pozamałżeńskich) w latach 2002–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych GUS Demografia.

Ponownie, patrząc na wartości średnich różnic, widoczne jest powolne zmniejszanie się owych różnic w długim czasie.

10. Podsumowanie

Przedstawione w niniejszym opracowaniu dane wskazują na powolne upodabnianie się zachowań rozrodczych na badanym terenie 5 największych polskich miast i ich suburbiów. Niemniej widoczne są wciąż różnice pomiędzy samymi obszarami metropolitalnymi, zwłaszcza w przypadku częstości urodzeń pozamałżeńskich.

Trudno jednoznacznie wskazać, co jest przyczyną widocznego zbliżania się wartości analizowanych wskaźników. Bez analizy bazującej na indywidualnych rekordach odnoszących się do związków pomiędzy osiedlaniem się na przedmieściach a występującymi w ciągu 2–3 kolejnych lat zachowaniami rozrodczymi trudno formułować uzasadnienia o innym niż spekulacyjny charakter. Niemniej wydaje się, że przedstawione na początku niniejszego opracowania mechanizmy – prowadzące do oczekiwanego upodabniania się zachowań rozrodczych – działają. Upodabnianie takie zapewne współwystępuje z malejącymi różnicami w zakresie struktury ludności miast rdzeni i terenów podmiejskich odnoszącej się do poziomu wykształcenia, religijności czy typów rodzin. Po opublikowaniu przez GUS informacji o rodzinach i gospodarstwach domowych warto sprawdzić – porównując to z danymi z dwóch ostatnich spisów – czy opisane w niniejszym opracowaniu upodabnianie się zachowań

wań rozrodnych współwystępuje z podobieństwami odnośnie do częstości niesformalizowanych związków (kohabitacje), co samoistnie ułatwiłoby np. podbudowanie przedstawionych wyżej zmian odnoszących się do urodzeń pozamażeńskich.

Dokonana w niniejszym opracowaniu próba zbadania procesów zachodzących na obszarach metropolitalnych jest z definicji niedoskonała. Powinna być traktowana raczej jako kierunkowskaz przyszłych, bardziej wnikliwych i poprawnych metodologicznie badań, niżli jednoznaczny dowód odnośnie do upodabniania się zachowań rozrodnych. Wszak, patrząc na wykorzystaną, prostą metodykę, z definicji rodzi się pytanie o wpływ trendów długookresowych i zróżnicowanych zmian kalendarza zachowań rozrodnych na wartości wskaźników wykorzystanych do przeprowadzonych analiz.

Bibliografia

- Gołata, E. (2016). Estimation of fertility in Poland and of Polish born women in the United Kingdom. *Studia Demograficzne*, nr 1 (169), 13–38. http://sd.czasopisma.pan.pl/images/data/sd/wydania/no_1_169_2016/SD_1-2016_3_GOLATA.pdf.
- Janiszewska, A. (2013). *Zachowania matrymonialne i prokreacyjne w Polsce – ujęcie geograficzne*. Wyd. UŁ, Łódź, 310.
- Kotowska, I. (red.) (2014). *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków. Diagnoza społeczna 2013*. Warszawa. http://www.diagnoza.com/pliki/raporty_tematyczne/Niska_dzietnosc_w_Polsce.pdf.
- Kurek, S., Lange, M. (2013). *Zmiany zachowań prokreacyjnych w Polsce w ujęciu przestrzennym*. WN UP, Kraków, 160.
- Paradysz, J. (2017). Perspektywy rozwoju demograficznego województwa wielkopolskiego – wybrane konsekwencje ekonomiczne i społeczne. W: J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.). *Sytuacja demograficzna Wielkopolski jako wyzwanie dla polityki społecznej i gospodarczej*, J. Hryniewicz, A. Potrykowska (red.), Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa, 170–211. <https://bip.stat.gov.pl/organizacja-statystyki-publicznej/rzadowa-rada-ludnosciowa/publikacje-rzadowej-rady-ludnosciowej/cykl-publicacji-poswieconych-sytuacji-demograficznej-wojewodztw/>.
- Podogrodzka, M. (2011). Przestrzenne zróżnicowanie płodności w Polsce, *Studia Demograficzne*, nr 2 (160), 85–106. http://www.sd.pan.pl/images/stories/pliki/Archiwum/2011_2_3_mp_przestrzenne_zroznicowanie_plodnosci_wpolsce.pdf.
- Szukalski, P. (2015). Przestrzenne zróżnicowanie dzietności w Polsce. *Wiadomości Statystyczne*, nr 4, 13–27. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/inne-opracowania-zbiorcze/wiadomosci-statystyczne-nr-4-kwiecien-2015-r-2,21.html>.
- Szukalski, P. (2019). Wzrost dzietności w ostatnich latach: dlaczego najbardziej z niego korzystają duże miasta? „*Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny*”, nr 5. <http://hdl.handle.net/11089/29980>.
- Szukalski, P. (2022). *Przemiany dzietności w Polsce w latach 2002–2019 w układzie przestrzennym powiatów*. W: K. Markowski (red.). *Konsekwencje zmian demograficznych*. RRL, GUS, Warszawa 2022, 15–31. <https://kd.stat.gov.pl/publikacje>.
- van de Kaa, D.J. (1987). Europe's Second Demographic Transition. *Population Bulletin*, vol. 42, nr 1.

Suburbanizacja w zarządzaniu rozwojem

1. Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie jest próbą oceny realnych możliwości wpływania na przebieg procesu suburbanizacji w ramach zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym. Suburbanizacja – jako proces społeczno-gospodarczy rozwijający się w przestrzeni fizyczno-geograficznej – stała się w Polsce, także pod względem formalnym, wprost składową polityki rozwoju po wprowadzeniu aspektów planowania i zagospodarowania przestrzennego do strategicznego zarządzania rozwojem¹. Jest to problematyka znajdująca się na pograniczu teorii i praktyki trzech sfer, tj. szeroko rozumianej gospodarki przestrzennej, ekonomii oraz zarządzania.

Podstawowe pojęcia określające zakres podjętej tu analizy wymagają zdefiniowania, ponieważ nie tylko należą do aparatu poznawczego odrębnych dyscyplin wiedzy, lecz są także w dość dowolny sposób używane w języku potocznym, co jest powodem wielu nieporozumień. Na tego typu problemy terminologiczne zwraca uwagę m.in. J.J. Parysek².

Pojęcie „rozwój” według ogólnej definicji słownikowej może występować w trzech znaczeniach, tj. jako: „1. Proces przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych lub pod pewnym względem doskonalszych; też: stadium tego procesu; 2. Sposób rozwijania się zdarzeń w czasie; 3. Proces zmian zachodzących w organizmach w ciągu życia osobnika lub w kolejnych pokoleniach”³. W niniejszym opracowaniu przyjęto za J.J. Paryskim, iż „inaczej od opisanej powyżej przedstawia się sytuacja w naukach społecznych i ekonomicznych, gdzie pod pojęciem rozwoju

^a Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne.

¹ Por. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2006 r. Nr 227, poz. 1658, z 2021 r. poz. 1057 oraz z 2022 r. poz. 1079 i 1846 – tekst jednolity).

² J.J. Parysek, *Rozwój społeczno-gospodarczy oraz czynniki i uwarunkowania rozwoju*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, s. 37 i 38. https://journals.pan.pl/Content/107785/PDF/Studia%20KPZK%20183_Parysek.pdf.

³ <https://sjp.pwn.pl/sjp/szukaj/rozwój>.

gospodarczego (społeczno-gospodarczego) generalnie rozumie się całokształt zmian, względnie przemian, jakim podlegają zarówno społeczeństwo, jak i gospodarka. Jest to proces złożony i długotrwały”⁴.

W takim ujęciu ów „całokształt zmian” obejmuje również przemiany układu zagospodarowania przestrzennego kraju we wszystkich skalach przestrzennych. Należy przy tym zwrócić uwagę na dość złożone relacje między rozwojem a wzrostem gospodarczym, w tym na występowanie w pojęciu „rozwój” kryteriów wartościujących zachodzące zmiany. Pojawienie się kwestii ocen obserwowanych zmian wprowadza do pojęcia „rozwój” elementy niejednoznaczności i zmienności. Tak więc już na poziomie pojęciowym zaczynają się pojawiać problemy ocen i wartościowania zarówno podejmowanych działań „rozwojowych”, jak i ich efektów.

Definiowanie głównego przedmiotu prezentowanych rozważań, tj. pojęcia „suburbanizacji”, na poziomie ogólnym wydaje się bardziej jednoznaczne. W najnowszym, fundamentalnym opracowaniu wydanym przez KPZK PAN dotyczącym tej problematyki Autorzy stwierdzają: «W polskiej literaturze przedmiotu suburbanizacja jest przedstawiana zazwyczaj jako naturalne stadium w procesie rozwoju każdego miasta i jeden z wiodących trendów rozwojowych większości miast (...). W literaturze podkreśla się, że suburbia jako strefa podmiejska to klasyczny „produkt” rozwoju miasta (...).» Dalej stwierdza się, iż spotykane są „cztery grupy definicji odnoszących się do strefy podmiejskiej: funkcjonalne (zwraca się w nich uwagę na zmiany funkcji, np. na mieszkaniową, letniskową, przemysłową, komunikacyjną, oraz podkreśla zmiany w użytkowaniu ziemi i wzrost powierzchni użytkowanych pozarolniczo); lokalizacyjne (relacja strefy podmiejskiej do miasta i terenów wiejskich oraz wewnętrzne podziały strefy podmiejskiej); strukturalne (koncentrujące się na wewnętrznym układzie i sposobie zagospodarowania strefy oraz własności gruntów); społeczne (odnoszące się przede wszystkim do ruchów migracyjnych ludności)”⁵.

Podobnie, choć w uproszczonej formule, suburbanizacja przedstawiana jest w ujęciu praktyki samorządowej: „To jedna z faz rozwoju miasta. Polega ona na wyludnianiu się centrum i rozwoju strefy podmiejskiej. Wynikiem suburbanizacji jest rozwój infrastruktury (zabudowa mieszkaniowa, punkty handlowo-usługowe, połączenia komunikacyjne) na obszarach podmiejskich oraz tworzenie się tzw. miast – sypialni, których mieszkańcy dojeżdżają do pracy do centrum”⁶. Taka zgodność definicyjna występuje jednak tylko na poziomie ogólnym. Tu także pojawiają się kwestie ocen i wartościowania procesu suburbanizacji, niekiedy skrajne i wza-

⁴ J.J. Parysek, *Rozwój społeczno-gospodarczy...*, op. cit., s. 39.

⁵ A. Jadach-Sepioło, P. Legutko-Kobus, *Suburbanizacja – ujęcie teoretyczne i specyfika w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] P. Śleszyński, M.J. Nowak, P. Legutko-Kobus, A. Hołuj, P. Lityński, A. Jadach-Sepioło, M. Błaszke, *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*, Cykl Monografii, *Studia*, KPZK PAN, 11/203, Warszawa 2021.

⁶ Serwis Regionalnego Programu Województwa Śląskiego; Słownik: <https://rpo.slaskie.pl/Sownik#S>.

jemnie wykluczające się. W szczególności dotyczy to trudności rozgraniczenia między procesami suburbanizacji a zjawiskiem „rozlewania się miast” (eksuburbanizacji) oraz oceny skutków społecznych, ekonomicznych, a zwłaszcza środowiskowych procesu suburbanizacji⁷.

Kolejny problem wiąże się ze zdefiniowaniem pojęcia „zarządzanie rozwojem”. Na stronach Ministerstwa Rozwoju i Technologii (2022 r.) znajduje się zapis: „Czym jest zarządzanie rozwojem. Polska wprowadziła system zarządzania rozwojem, który pozwala na sprawne kierowanie polityką rozwoju państwa. Polityka ta pozwala określać cele rozwojowe kraju i planować, w jaki sposób zostaną zrealizowane. Takie planowanie jest ważne, bo dzięki niemu wiemy, dokąd zmierzamy i możemy racjonalnie gospodarować dostępnymi środkami. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej we współpracy z innymi resortami konsekwentnie buduje i rozwija system zarządzania rozwojem Polski. Podstawą naszych działań jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057) oraz szczegółowy dokument System zarządzania rozwojem Polski, który Rada Ministrów przyjęła 29 października 2018 r.”⁸. W tym kontekście pojawia się zasadnicze pytanie o zgodność tak ujmowanego terminu „zarządzanie” z definicjami zarządzania i zarządzania w sektorze publicznym stosowanymi w naukach o zarządzaniu.

2. Progi ograniczające skuteczność zarządzania rozwojem

2.1. Sektorowy próg skuteczności zarządzania rozwojem

Uogólniając, można stwierdzić, iż kompetencje w zakresie szeroko pojętego zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym na wszystkich poziomach jednostek organizacji przestrzennej kraju skoncentrowane są w organach władzy publicznej. Tylko tego typu instytucje mają określone ustawami prawo ingerencji w działalność wszelkich podmiotów życia społeczno-gospodarczego. Wynika to z mandatu politycznego, na podstawie którego działają instytucje władzy publicznej, a nie z tytułu prawa własności do określonych zasobów. W takim rozumieniu zarządzanie rozwojem podlega więc wszystkim uwarunkowaniom wynikającym ze specyfiki funkcjonowania sektora publicznego.

W 1909 r. H. Fayol w książce *L'exposee des principes generaux d'administration* wyróżnił 5 podstawowych funkcji zarządzania (dokładniej administrowania w ówczesnym rozumieniu), wskazując kolejno na: 1. Planowanie, ściśle powiązane z przewidywaniem, które powinno być punktem wyjścia do podejmowania jakich-

⁷ Por. np. A. Żróbek-Różańska, A. Wolny, Zatrzymać czy pozwolić? Nieoczywiste skutki suburbanizacji. Studium podolsztyńskich gmin wiejskich, *Studia Miejskie*, tom 26 (2017), s. 10–11 oraz *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, IGiPZ PAN, Warszawa 2014.

⁸ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/czym-jest-zarzadzanie-rozwojem>.

kolwiek działań w zarządzaniu; 2. Organizowanie, czyli wszelkie czynności administracyjne polegające na pozyskaniu odpowiednich zasobów, które umożliwią sprawną realizację zaplanowanych działań; 3. Koordynowanie skierowane na zasoby i podejmowane działania; 4. Przewodzenie, czyli decydowanie, wydawanie poleceń, doprowadzanie do wykonania planu, polegające na modyfikowaniu postaw podwładnych w taki sposób, aby osiągnęli wyznaczone cele; 5. Kontrolowanie wykonania planu⁹.

Taka funkcjonalna definicja pojęcia „zarządzanie” ulega ciągłym zmianom, ale w swej podstawowej części zachowała się także współcześnie. Przykładem tego jest zdefiniowanie zarządzania proponowane np. przez R.W. Griffina: „Zarządzanie jest zestawem działań (obejmującym planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie, tj. kierowanie ludźmi i kontrolowanie) skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”¹⁰.

W nieco innym ujęciu stwierdza się, iż „o zarządzaniu można mówić, gdy spełnione są jednocześnie następujące warunki: działalność jest skierowana na osiągnięcie celów, łączy się z występowaniem grup ludzi (rozumianych jako podmioty zarządzania), ma miejsce w organizacji, w której występuje organ kierowniczy, mający wpływ na ten proces i dysponujący uprawnieniami do rozporządzenia wykorzystywanymi zasobami. Szczególnym podmiotem zarządzania jest państwo, które posiada przymioty władzy i podejmuje decyzje na rzecz swoich obywateli. Każde państwo ma określony, uporządkowany zbiór norm i reguł, definiujący zasady politycznej organizacji i zarządzania oraz system organów władzy publicznej”¹¹.

Współcześnie za szczególne i wyodrębniające się rodzaje zarządzania uznawane są, według różnych ujęć: zarządzanie w sektorze publicznym, zarządzanie sektorem publicznym i zarządzanie publiczne¹². Ogólne zasady zarządzania w sektorze publicznym i prywatnym są podobne. Sektor publiczny w porównaniu z sektorem prywatnym charakteryzuje się jednak silnie zaznaczoną specyfiką w zakresie:

1. Motywów działania: zaspokajanie potrzeb społecznych vs. zysk;
2. Sposobu zarządzania: partycypacja różnych podmiotów vs. autorytaryzm;
3. Charakteru podejmowanych decyzji: wypadkowa interesów różnych podmiotów vs. cele kierownictwa;
4. Wpływu otoczenia: presja społeczna i kontrola zewnętrzna vs. autonomia decyzji;

⁹ Por. np. H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1947 oraz Z. Martyniak, *Historia myśli organizatorskiej*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1996, s. 87.

¹⁰ Źródło: R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacją*, PWN, Warszawa 1996, s. 98.

¹¹ M. Marks-Krzyszkowska, Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje, *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Sociologica* 56, 2016, s. 38.

¹² B. Kożuch, Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa, *Zarządzanie Publiczne* 1/2005, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, passim.

5. Własności zasobów: własność publiczna, dysponowanie zasobami vs. własność prywatna;
6. Źródła władzy: mandat polityczny vs. prawo własności;
7. Przejrzystości działania: jawność procedur vs. poufność decyzji;
8. Relacji z odbiorcami: egalitaryzm, powszechność vs. segmentacja i selektywny dobór odbiorców;
9. Zakresu działalności: różnorodność i złożoność vs. monofunkcyjność;
10. Kryteriów oceny: złożone i niejednoznaczne vs. jednoznaczne i finansowe¹³.

Na różnice te powszechnie zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, stwierdzając np.: „Zarządzanie publiczne stanowi także jedną z subdyscyplin naukowych zarządzania. Badacze mają jednak pewne wątpliwości i, jak się wydaje, uzasadnione obawy przed stawianiem znaku równości między zarządzaniem organizacjami biznesowymi a zarządzaniem organizacjami sektora publicznego”¹⁴.

Specyfika zarządzania w sektorze publicznym jest przyczyną występowania wielu ograniczeń skuteczności (czyli faktycznie realizacji przyjętych celów) zarządzania w sektorze publicznym. Należy tu zwrócić uwagę na trzy podstawowe uwarunkowania tego procesu, tj. teorię wyboru publicznego, teorię agencji oraz teorię kosztów transakcyjnych.

W teorii wyboru publicznego stwierdza się, iż w praktyce zarządzania w sektorze publicznym występują trzy grupy podmiotów: wyborcy, politycy i urzędnicy, których odpowiednikami w sektorze komercyjnym są konsumenci, przedsiębiorcy, menedżerowie i pracownicy. Centralnym elementem tej teorii jest stwierdzenie występowania tzw. interesu własnego (*self-interest postulate*), określającego zachowanie jednostek niezależnie od tego, czy działają na rynku, czy w sferze publicznej. «Głównym dążeniem zarówno uczestników rynku, jak i podmiotów działających w sektorze publicznym jest więc maksymalizacja własnych korzyści, jednak w sektorze publicznym brak takiego mechanizmu, jak „niewidzialna ręka rynku”, który koordynowałby interes własny z interesem publicznym. Działania polityków i urzędników nie są zgodne z interesem społecznym, ponieważ kierując się interesem własnym, dążą oni do zwiększenia posiadanej władzy, prestiżu i dochodu, co dokonuje się poprzez maksymalizację budżetu i rozrost administracji. (...) Zasadniczy wniosek wynikający z teorii wyboru publicznego jest taki, że uzyskanie najlepszych efektów wymaga maksymalnego udziału rynku, a minimalnego udziału państwa w gospodarce»¹⁵.

¹³ T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006, passim.

¹⁴ Por. np. M. Marks-Krzyszowska, *Zarządzanie publiczne...*, op. cit., s. 41.

¹⁵ J.D. Gwartney, E.R. Wagner, *Public Choice and the Conduct of Representative Government*, [w:] J.D. Gwartney, E.R. Wagner (red.), *Public Choice and Constitutional Economics*, JAI Press, Greenwich-London 1988, s. 7, 13 i 14.

Kolejna grupa ograniczeń wynika z występowania mechanizmów tzw. „teorii agencji”. Oddzielenie własności od zarządzania przedsiębiorstwem tworzy rozbieżność między celami właścicieli prywatnych przedsiębiorstw a celami menedżerów¹⁶. W sektorze publicznym problem agencji występuje z większą ostrością: polityk formułuje określoną politykę, której wykonawcą jest „administrator”. Polityk ma mniejszą wiedzę o przebiegu realizacji polityki niż „administrator”, w związku z tym pojawia się niekiedy zdecydowana różnica między deklaracyjnymi celami a wynikami realizacji określonej polityki¹⁷.

Na jeszcze inną sferę ograniczeń skuteczności zarządzania w sektorze publicznym, w tym zarządzania rozwojem, wskazuje teoria kosztów transakcyjnych. Zwraca się tu uwagę na powszechne występowanie swego rodzaju kosztów „towarzyszących” związanych z podejmowaniem wszelkich działań społeczno-gospodarczych (tzw. transakcji). W sektorze publicznym, w szczególności w podmiotach wdrażających różne „polityki publiczne”, występują bardzo wysokie koszty analiz, programowania, negocjacji, uzgodnień, ustaleń międzyinstytucjonalnych, certyfikacji itp. „Koszty transakcyjne publiczne (racjonowania) odnoszą się do transakcji dostarczania dóbr publicznych, w których występuje kolektywny przełożony, a podwładnym jest jednostka. Obejmują nakłady na tworzenie instytucji ogólnego zasięgu, dostarczanie dóbr publicznych, podejmowanie decyzji politycznych, a w szczególności utrzymanie organizacji wykonujących te działania. Związane są z udziałem państwa w gospodarce i zawodnością regulacji, np. biurokracją”¹⁸. Poza ww. kosztami transakcyjnymi występuje wydłużenie wszelkich procedur realizacyjnych, generując jeszcze innego typu koszty dodatkowe. Zarządzanie rozwojem jest tego najlepszym przykładem.

Mimo tego, iż zarządzanie w sektorze publicznym zaczęło się wyodrębniać w ramach nauk o zarządzaniu relatywnie niedawno, to w praktyce szeroko rozumiane zarządzanie w sektorze publicznym ma bogatą historię: od koncepcji administracyjnej szkoły zarządzania H. Fayola i biurokratycznego modelu organizacji i zarządzania M. Webera do rozwoju modelu państwa opiekuńczego opartego na koncepcji *Public Administration*. Po kryzysie państwa opiekuńczego w końcu lat 70. XX wieku pojawiła się, wraz z triumfem doktryny neoliberalnej, koncepcja tzw. *New Public Management*. Ta właśnie koncepcja określa formy i treść współczesnego zarządzania sektorem publicznym i w sektorze publicznym w Polsce od początku okresu trans-

¹⁶ Por. np. I. Szwedziak-Bork, *Zastosowania teorii agencji w zarządzaniu*, [w:] K. Kłincewicz (red.), *Zarządzanie, organizacje i organizowanie – przegląd perspektyw teoretycznych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, *passim*.

¹⁷ Por. np. A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005, s. 11–74.

¹⁸ B. Zbroińska, Wkład ekonomii kosztów transakcyjnych i teorii kontraktów do nauki o zarządzaniu, [w:] Z. Kałamaga, A. Szplit (red.), *Nauki dla zarządzania. Od czasów Adamieckiego do współczesności*, Studia i Materiały. *Miscellanea Oeconomicae* Rok 17, Nr 2/2013, Wydział Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, s. 167.

formacji ustrojowej. „Głównymi jej wyznacznikami były: 1) profesjonalne zarządzanie, wzmocnienie uprawnień zarządczych w sektorze publicznym; 2) precyzowanie standardów i wskaźników pomiaru efektywności; 3) kontrola wyników; 4) podział instytucji – niezależność, autonomia finansowa; 5) promowanie konkurencyjności; 6) wykorzystanie koncepcji oraz technik zarządzania z sektora prywatnego; 7) racjonalizacja wydatków”¹⁹. Koncepcja ta, podobnie jak wcześniej dominujące doktryny, wskutek narastającej nieadekwatności jej powiązań z realnymi procesami społeczno-gospodarczymi znajduje się obecnie w fazie schyłkowej. W ostatnich dziesięcioleciach w wyniku poszukiwania nowych rozwiązań poprawiających skuteczność zarządzania w sektorze publicznym wykształciła się, m.in. związana z polityką emancypacji społecznej, tzw. *Governance*, czyli koncepcja współzarządzania publicznego, występująca także w formie partycypacyjnego zarządzania publicznego i zarządzania interaktywnego. Te nowe, promowane przez UE w ostatnich latach formy zarządzania publicznego również nie przyniosły oczekiwanych rezultatów w poprawie skuteczności zarządzania w sektorze publicznym i spotykają się z narastającą krytyką²⁰.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż w sektorze publicznym brak obiektywnych mechanizmów efektywnościowej alokacji zasobów. Występują trudności ze sformułowaniem nie tylko kryteriów efektywności, lecz także skuteczności działania tych organizacji. W takich warunkach decyzje o kierunkach działań oraz poziomie i strukturze wydatków publicznych są podejmowane w procesie negocjacji politycznych. Skuteczność zarządzania w sektorze publicznym, w tym i zarządzania rozwojem, podlega licznym ograniczeniom wynikającym ze specyfiki tego sektora. Z powyżej zaprezentowanego, tylko ogólnego, zarysu stopnia komplikacji mechanizmów zarządzania w sektorze publicznym wynika w szczególności ograniczona skuteczność polityki zarządzania rozwojem, w tym zarządzania w zakresie gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego. Jak widać, dla wdrożenia ogólnie akceptowanych celów i zasad zarządzania rozwojem niewystarczające są nawet najlepsze ramy formalno-prawne. Zarządzanie rozwojem nie jest zadaniem i procesem o charakterze technokratycznym, lecz swego rodzaju sztuką permanentnego przełamywania ograniczeń skuteczności zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym, także w aspekcie przestrzennym. Te ograniczenia mają jednak charakter systemowy i można je ograniczać, ale wydają się nieusuwalne.

¹⁹ Por. M. Marks-Krzyszkowska, *Zarządzanie publiczne...*, op. cit., s. 44.

²⁰ Ibidem, s. 47.

2.2. Próg skuteczności zarządzania rozwojem: ogólne ramy współczesnych procesów suburbanizacji

Ekonomiczna kompromitacja gospodarki centralnie administrowanej, opartej na systemie nakazowo-rozdzielczym, w państwach tzw. realnego socjalizmu zbiegła się na przełomie lat 70. i 80. XX wieku z kryzysem państwa opiekuńczego w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych. Upraszczając, można stwierdzić, iż w pierwszym przypadku zakończyło się to upadkiem całego systemu gospodarki socjalistycznej, a w drugim – pojawieniem się i narastającą dominacją szeroko rozumianego nurtu ekonomii neoliberalnej w gospodarce i życiu społecznym. Ta doktryna ekonomiczna określiła kierunek transformacji ustrojowej państw postsocjalistycznych, w tym Polski²¹. Fakty te miały i mają zasadnicze znaczenie, wprowadzając możliwie jak najbardziej ograniczoną rolę państwa w systemie społeczno-gospodarczym poszczególnych krajów.

Niezależnie od zapatrywań politycznych trzeba obiektywnie stwierdzić, iż doktryna neoliberalna, w ekonomii wdrażana m.in. w formule elementów *New Public Management*, stanowiąc dość spójny system zasad, przyniosła zarówno pozytywne, jak i negatywne zjawiska i procesy społeczno-ekonomiczne. Poszukując swego rodzaju najogólniejszego, podstawowego wykazu zasad tej doktryny, często wskazuje się na tzw. „Konsensus Waszyngtoński” oraz zmodyfikowaną pod wpływem ujawnionych dysfunkcji jego formę, tzw. „Konsensus Postwaszyngtoński”. Meandry formułowania przedmiotowej doktryny doskonale pokazuje A. Wojtyna w artykule *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi i polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym* opublikowanym w 2007 r.

Z punktu widzenia zakresu możliwości w sferze zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym w przytaczanych zapisach „Konsensusu Waszyngtońskiego” uwagę zwracają wskazania na „reorientację wydatków publicznych”, „prywatyzację”, „deregulację”, a przede wszystkim na „zabezpieczenie prawa własności”. W praktyce oznacza to ograniczanie wydatków sektora publicznego, faktyczny prymat własności prywatnej nad publiczną, możliwie maksymalną deregulację w zakresie zarządzania procesami społeczno-gospodarczymi oraz budowę i ochronę „instytucji” prawa własności.

²¹ Por. T. Kowalik, *Współczesne systemy ekonomiczne – powstawanie, ewolucja, kryzys*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2000, passim.

**Konsensus Waszyngtoński i Konsensus Postwaszyngtoński – ramy aktywności państwa
w życiu społeczno-gospodarczym**

Oryginalny Konsensus Waszyngtoński	„Uzupełniony” Konsensus Waszyngtoński
1. Dyscyplina fiskalna 2. Reorientacja wydatków publicznych 3. Reforma podatkowa 4. Liberalizacja finansowa 5. Ujednolicone i konkurencyjne kursy walutowe 6. Liberalizacja handlu 7. Otwarcie na BIZ 8. Prywatyzacja 9. Deregulacja 10. Zabezpieczone prawa własności	11. Nadzór właścicielski 12. Walka z korupcją 13. Elastyczne rynki pracy 14. Porozumienia w ramach WTO 15. Kodeksy i standardy finansowe 16. „Ostrożne” otwarcie rachunku kapitałowego 17. Odejście od pośrednich reżimów kursowych 18. Niezależność banku centralnego/strategia celu inflacyjnego 19. Siatki zabezpieczenia społecznego 20. Programy ograniczenia ubóstwa

Źródło: D. Rodrik, Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?, *Journal of Economic Literature*, nr 4, 2006, [za:] A. Wojtyna, Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi i polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym, *Gospodarka Narodowa*, 5–6 (189–190), Rok XVIII, maj–czerwiec 2007.

Uwzględnianie, choć w praktyce występujące w różnym stopniu nasilenia, powyższych wskazań czyni cały proces zarządzania rozwojem działalnością bardzo skomplikowaną o ograniczonej skuteczności. Z drugiej jednak strony chroniony jest tu podstawowy mechanizm rozwoju, którego pozbawiony był upadły system gospodarki realnego socjalizmu, tj. materialne (przede wszystkim finansowe) zainteresowanie podejmowaniem szeroko rozumianej aktywności gospodarczej (także i społecznej). Ograniczając możliwości czerpania korzyści z posiadanych prywatnych zasobów, eliminuje się podstawowy mechanizm rozwoju systemu kapitalistycznego, tj. zysk. Stopniowo prowadzi to do zaniku roli cen jako „prawdziwych parametrów” określających relatywną dostępność dóbr (w interesującej nas dziedzinie, np. terenów pod zabudowę). W oderwaniu od kryteriów rynkowych niemożliwe okazuje się prowadzenie jakichkolwiek analiz efektywności ekonomicznej (a w końcu i społecznej) podejmowanych przedsięwzięć rozwojowych. Przy dominacji zysku jako podstawowego motywu podejmowanej działalności oczywiste jest stałe zagrożenie występowaniem nadużyć spekulacyjnych. W sumie przynoszą one jednak mniejsze szkody od skutków woluntaryzmu decyzyjnego władz publicznych dowolnego poziomu organizacji państwa występującego w warunkach działania systemu gospodarki nakazowo-rozdziałczej.

Zasygnalizowane tu ograniczenia skuteczności zarządzania rozwojem są szczególnie widoczne w warunkach dominacji doktryny neoliberalnej, ponieważ najczęściej ujawniają się one w krótkim i średnim okresie, po czym zwykle podejmowane są działania korygujące określone „polityki publiczne”. W gospodarkach centralnie administrowanych wszelkie działania władz w zakresie zarządzania rozwojem mogły pozostawać niezauważone aż do momentu powstania ostrych niedoborów dóbr

o zasięgu ogólnogospodarczym. Narastające napięcia były kamuflowane omnipotencją decyzyjną i wielkością rozporządzanych przez państwo zasobów. Zwykle kończyło się to szeroko rozumianą reglamentacją deficytowych dóbr, a przy braku postaw przedsiębiorczych, wskutek eliminowania zysku z podejmowanej działalności, ostrymi przesileniami politycznymi – aż do upadku społeczno-gospodarczego całej formacji ustrojowej.

W konkluzji należy tu stwierdzić, iż dla podniesienia skuteczności zarządzania rozwojem, w tym procesów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, konieczne jest stałe poszukiwanie granicy między publiczną ingerencją w żywiołowo rozwijające się procesy społeczno-gospodarcze a zachowaniem fundamentalnych mechanizmów rozwoju gospodarki funkcjonującej w systemie kapitalistycznym. Trzeba przy tym stale pamiętać, iż podniesienie skuteczności zarządzania rozwojem poprzez nieograniczone wzmacnianie roli władz publicznych da efekt krótkotrwały i odległy od zamierzonego celu. Niepodważalnych dowodów na to dostarczyły losy systemu gospodarki centralnie administrowanej w Polsce przed 1990 r.

2.3. Diagnostyczno-programowy próg w zarządzaniu rozwojem

Kolejny próg ograniczający skuteczność zarządzania rozwojem przez władze publiczne, w tym działalność w sferze polityki i gospodarki przestrzennej, jest efektem niedopasowania wdrażanego ortodoksyjnego modelu procesów rozwoju społeczno-gospodarczego do sfery realnej. Nie tylko etap analityczno-diagnostyczny, ale przede wszystkim faza programowania rozwoju wymaga przyjęcia określonego paradygmatu działania, czyli sposobu ujmowania i rozwiązywania zidentyfikowanych problemów. Niemal od początku dominacji swoistej globalizacji doktryny neoliberalnej, która określiła politykę rozwoju społeczno-gospodarczego w większości państw wysoko rozwiniętych, pojawiają się, z rosnącą siłą, nurty myśli ekonomicznej wskazujące na nieadekwatność ww. podejścia do zróżnicowanych realiów społeczno-gospodarczych. Neoliberalna koncepcja rozwoju stopniowo przeszła w stadium doktryny ortodoksyjnej, czemu przeciwstawia się podejście tzw. heterodoksyjne. Sytuację tę dobrze charakteryzuje następujący opis: «Przyjmuje się, że ekonomiści pozostający pod wpływem tradycji naukowej, rygorystycznie przestrzegający założeń sformułowanych przez twórców określonych szkół, są reprezentantami ekonomii ortodoksyjnej, natomiast pozostałe szkoły składają się na ekonomię heterodoksyjną. Należy przy tym podkreślić, że mimo dwuznaczności samego terminu „heterodoksja”, wspomniany podział nie powinien mieć charakteru normatywnego czy wręcz ideologicznego, ponieważ sam fakt długotrwałej dominacji jakiegokolwiek podejścia w nauce nie upoważnia do traktowania go jako jedyne go naukowego sposobu

objaśniania rzeczywistości, nadrzędnego względem podejść konkurencyjnych»²². M. Ratajczak wskazuje, iż „Ekonomię ortodoksyjną można utożsamiać z ciągiem szkół od ekonomii klasycznej, poprzez szkołę neoklasyczną, aż do współczesnych kontynuatorów tej tradycji. Często włącza się do ekonomii ortodoksyjnej keynesizm oraz nową ekonomię instytucjonalną”²³. Przyjęcie ortodoksyjnego (doktrynalnego – opartego na stałych założeniach) lub heterodoksyjnego (elastycznego – zmiennego) podejścia w diagnozowaniu stanu i programowaniu działań w ramach zarządzania rozwojem ma daleko idące konsekwencje. Wynika to stąd, iż: „Ekonomię ortodoksyjną i heterodoksyjną cechuje odmienny przedmiot badań oraz akcentowanie innych aspektów badanych zjawisk. Zainteresowanie ekonomii ortodoksyjnej skupiało się głównie na problemie alokacji, podziału, stabilności i wzrostu gospodarczego. Badano zachowania ekonomiczne w kontekście funkcjonowania różnorodnych instytucji czy też występowania określonych zjawisk, które nie podlegały analizie. Z kolei ekonomiści heterodoksyjni koncentrowali się na czynnikach powodujących zmiany społeczno-gospodarcze oraz rozwój instytucji”²⁴. Niestety, uznanie zmienności i unikatowości (czy wręcz niepowtarzalności) badanych zjawisk i procesów nie nadaje się do prowadzenia zwłaszcza scentralizowanej polityki zarządzania rozwojem. Zarządzanie w sektorze publicznym, ze względu na specyfikę tego sektora, wymaga stosowania powtarzalnych, transparentnych procedur – skłania się więc ku podejściu ortodoksyjnemu²⁵. W warunkach nasilających się zmian społeczno-gospodarczych o charakterze globalnym, kontynentalnym, horyzontalnym i strukturalnym stałość przyjmowanych założeń i zasad, diagnoz i programowania coraz częściej nie obejmuje nowych czynników kształtujących współczesną rzeczywistość. Formułowane na tej podstawie polityki rozwoju jest obciążone dużym ryzykiem.

W sferze zarządzania rozwojem, w szczególności w zakresie planowania przestrzennego i polityki oraz gospodarki przestrzennej, dobitnym przykładem „nieadekwatności ortodoksji” względem współczesnych problemów są np. rzeczowe efekty rewitalizacji przestrzeni publicznych w miastach, co już bezpośrednio wiąże się z niezaspokajaniem potrzeb i oczekiwań mieszkańców. W warunkach zmian klimatycznych, presji na rozwiązania rezylienne itp. realizowane są wręcz kuriozalne

²² Źródło: J. Włodarczyk (2012), *Współczesna ekonomia heterodoksyjna – wybrane zagadnienia*, [w:] S. Czaja, A. Becla, J. Włodarczyk, T. Poskrobko, *Wyzwania współczesnej ekonomii. Wybrane problemy*, Difin, Warszawa 2012.

²³ M. Ratajczak (red.), *Współczesne teorie ekonomiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 9–10; S. Sztaba: *Ekonomia niekonwencjonalna*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 1994, s. 16–27.

²⁴ Źródło: J. Włodarczyk (2012), *Współczesna ekonomia heterodoksyjna – wybrane zagadnienia*, [w:] S. Czaja, A. Becla, J. Włodarczyk, T. Poskrobko, *Wyzwania współczesnej ekonomii. Wybrane problemy*, Difin, Warszawa 2012.

²⁵ Por. D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej, czyli jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wydawnictwo Media Rodzina, Poznań 2005, *passim*.

projekty urbanistyczno-architektoniczne w centrach miast²⁶. W ten właśnie sposób z pozoru racjonalna polityka i planowanie przestrzenne w miastach przekształca się w swoje zaprzeczenie i staje się jednym z setek czynników stymulujących intensyfikację procesu suburbanizacji.

2.4. Aplikacyjny próg ograniczający skuteczność zarządzania rozwojem – sfera realna²⁷

Bariery skuteczności zarządzania rozwojem powstające na etapie realizacji określonych celów, w szczególności w zakresie polityki i gospodarki przestrzennej, są tak liczne, iż samo zasygnalizowanie tego faktu wymaga dokonania ich systematyzacji. W niniejszym opracowaniu progi skuteczności zarządzania rozwojem występujące w sferze realnej – dla uporządkowania – wskazano według grup interesariuszy procesu suburbanizacji. Wyróżniono tu władze publiczne podsektorów samorządowego i rządowego, podmioty gospodarcze oraz osoby fizyczne biorące udział w przedmiotowym procesie.

Właściwie na wszystkich poziomach funkcjonowania władz publicznych, tak podsektora rządowego, jak i samorządowego, najsilniej odczuwalne są ekonomiczne i społeczne efekty suburbanizacji wynikające z intensyfikacji procesów osadniczych, w tym budownictwa mieszkaniowego, rozwoju lokalnego handlu i usług, a przede wszystkim te generowane przez intensywną aktywność gospodarczą, zwłaszcza mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. W pierwszym rzędzie chodzi tu o wpływy z podatków od firm zlokalizowanych na takich obszarach, w tym od podmiotów obsługujących te tereny. W suburbiach lokalizują się nie tylko zasoby pracy, lecz są one także ważnymi lokalnymi rynkami pracy, generują popyt na pracę. Suburbia, nawet te ze zdegradowaną przestrzenią, są składnikiem swoistego „continuum” dostępnej przestrzeni osadniczej, tak dla budownictwa mieszkaniowego, jak i lokalizacji podmiotów gospodarczych. Bez relatywnie „taniej”, bo niedostatecznie lub ułomnie zagospodarowanej, przestrzeni suburbiów nie funkcjonowałyby relatywnie dostępne cenowo rodzaje budownictwa mieszkaniowego, nie działałyby rozliczne mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, których nie stać na lokalizowanie swojej aktywności w atrakcyjnej biznesowo przestrzeni miast i ich bliskich przedmieść. Wszystko to, niestety przy występowaniu licznych przejawów negatywnego oddziaływania suburbanizacji, zwłaszcza w zakresie rozlewania się miast i degradacji środowiska, jest elementem dynamizującym rozwój społeczno-gospodarczy nie tylko w skali lokalnej.

²⁶ Por. J. Mencwel, *Betonoza. Jak się niszczy polskie miasta*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa, 2020. Zdjęcia efektów przekształceń przestrzeni publicznej przed i po „rewitalizacji” prezentują m.in. użytkownicy Twittera pod hashtagem #betonoza, udostępniający zdjęcia z betonowych metamorfoz swoich miast. https://twitter.com/search?q=%23Betonoza&src=hashtag_click.

²⁷ W niniejszym opracowaniu termin „sfera realna” oznacza strumienie i zasoby, w odróżnieniu od dwóch pozostałych sfer gospodarki, tj. sfery organizacji i sfery regulacji obejmującej szeroko rozumiane działania gremiów decyzyjnych, w tym tzw. zewnętrzne i wewnętrzne regulacje i normy.

W tablicy ilustracją znaczenia „pozarolniczego” i „pozaleśnego” profilu wykorzystania przestrzeni kraju jest struktura udziału wybranych źródeł dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu w dochodach ogółem. Zwraca uwagę fakt, iż nawet w gminach wiejskich sumaryczne wpływy z podatku rolnego były w latach 2019–2021 ponad 5-krotnie niższe od dochodów uzyskiwanych tam z podatku od nieruchomości, a wpływy z podatku leśnego ok. 30 razy niższe. W tym samym czasie wpływy z podatku rolnego w gminach wiejskich były ponad 10-krotnie niższe od uzyskiwanych tam z podatku od osób fizycznych.

Innym, nie mniej ważnym problemem utrzymywania się ułomnych form zagospodarowania przestrzennego są kwoty niezbędne do „uzupełniania” brakującej infrastruktury technicznej i społecznej oraz koszty jej funkcjonowania na obszarze suburbiów²⁸. Te potencjalne koszty wielokrotnie przekraczają środki finansowe, jakimi dysponują odnośne gminy.

Przedstawione powyżej fakty sprawiają, iż władze publiczne, zarówno podsektora rządowego, jak i samorządowego, w sferze programowej są zwolennikami procesu sanowania suburbiów, ale w sferze materialnej nie są w stanie – z przyczyn oczywistych – przeciwdziałać jej patologicznym przejawom.

Tablica. Udział wybranych źródeł dochodów własnych w dochodach ogółem gmin i miast na prawach powiatu w latach 2019–2021

Źródła dochodów	Lata	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu
Dochody ogółem	2019	29 818 355 108,01	46 719 594 343,15	58 623 575 411,83	93 894 370 695,56
	2020	32 467 402 885,25	51 577 390 041,43	65 045 676 596,26	100 314 429 260,47
	2021	35 204 557 635,24	56 544 352 317,77	71 734 804 879,92	111 045 555 017,25
Podatek rolny (032)	2019	23 331 479,14	533 029 065,50	958 551 095,65	21 686 700,47
	2020	24 593 268,66	567 164 252,76	1 005 795 499,59	21 652 691,61
	2021	25 359 640,27	584 263 762,77	1 016 709 025,49	22 790 413,01
Podatek leśny (033)	2019	5 262 106,43	106 721 640,84	181 448 921,59	4 594 509,99
	2020	5 314 119,18	107 873 308,23	183 528 604,79	4 577 997,71
	2021	5 454 508,20	110 403 789,53	185 985 199,13	4 626 574,75
Podatek od nieruchomości (031)	2019	3 718 138 162,54	5 355 004 710,77	5 202 753 368,01	9 023 381 828,46
	2020	3 854 539 771,41	5 646 571 874,07	5 488 084 655,11	9 226 681 869,42
	2021	4 108 606 619,34	6 103 047 680,23	5 915 562 141,48	9 989 809 401,58
Podatek od osób fizycznych (001)	2019	6 472 057 800,00	8 115 419 555,00	8 638 009 070,00	24 861 285 164,00
	2020	6 257 674 158,00	8 000 465 050,00	8 722 179 759,00	24 162 402 264,00
	2021	7 046 944 313,00	9 002 625 166,00	9 835 455 011,00	27 272 768 439,00

²⁸ Por. *Jak działa system finansowania oświaty – przykład szkoły podstawowej*, Unia Metropolii Polskich. https://metropolie.pl/fileadmin/news/2022/10/Jak_dziala_system_finansowania_oswiaty.pdf.

Tablica. Udział wybranych źródeł dochodów własnych w dochodach ogółem gmin i miast na prawach powiatu w latach 2019–2021 (dok.)

Źródła dochodów	Lata	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu
Podatek od osób prawnych (002)	2019	347 961 652,11	428 118 786,58	261 023 647,40	2 614 298 331,42
	2020	407 070 450,37	480 209 775,66	299 800 646,08	2 605 178 639,88
	2021	496 997 352,58	638 675 775,56	468 144 859,86	3 116 588 540,93
Dochody ogółem	2019	100,00	100,00	100,00	100,00
	2020	100,00	100,00	100,00	100,00
	2021	100,00	100,00	100,00	100,00
Podatek rolny (032)	2019	0,08	1,14	1,64	0,02
	2020	0,08	1,10	1,55	0,02
	2021	0,07	1,03	1,42	0,02
Podatek leśny (033)	2019	0,02	0,23	0,31	0,00
	2020	0,02	0,21	0,28	0,00
	2021	0,02	0,20	0,26	0,00
Podatek od nieruchomości (031)	2019	12,47	11,46	8,87	9,61
	2020	11,87	10,95	8,44	9,20
	2021	11,67	10,79	8,25	9,00
Podatek od osób fizycznych (001)	2019	21,70	17,37	14,73	26,48
	2020	19,27	15,51	13,41	24,09
	2021	20,02	15,92	13,71	24,56
Podatek od osób prawnych (002)	2019	1,17	0,92	0,45	2,78
	2020	1,25	0,93	0,46	2,60
	2021	1,41	1,13	0,65	2,81

Źródło: obliczenia i układ własny na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Podobnie uwarunkowania zarządzania suburbanizacją wynikają ze specyfiki korzyści, jakie odnoszą osoby fizyczne – zarówno właściciele gruntów poddawanych temu procesowi, jak i potencjalni mieszkańcy lub kandydaci na mieszkańców suburbiów. Głównym czynnikiem decydującym o zainteresowaniu właścicieli nieruchomości maksymalizacją podaży gruntów na cele zagospodarowania pozarolniczego jest mniej więcej 10-krotna różnica cen między gruntami rolnymi a tymi z możliwością zabudowy. Dobrze ilustrują to poniższe przykłady:

„Średnia cena gruntu ornego na koniec pierwszego półrocza 2022 r. wyniosła 59 358 zł za 1 ha, bijąc rekord. Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego, to wzrost średnio o 6,1 tys. zł za ha w skali kraju w porównaniu z cenami z grudnia 2021 r.

Najdrożej jest w woj. wielkopolskim, w którym za hektar trzeba zapłacić średnio 77 384 zł (na koniec 2021 r. było to 71 869 zł). Najtaniej ziemię można kupić natomiast w woj. lubuskim – tam średnia cena hektara wynosi 36 111 zł (34 429 zł w 2021 r.)²⁹.

„Duże różnice między sąsiadami. 692 zł za 1 m² w Warszawie, 288 zł w Łodzi, 259 zł w Opolu, a 110 zł w Gorzowie Wielkopolskim – to średnie ceny ofertowe działek budowlanych w tych miastach z maja 2022 r. Jest też wiele całkiem sporych miast, a także miejscowości sąsiadujących z największymi ośrodkami miejskimi w Polsce, gdzie przeciętna cena takich działek nie przekracza 100 zł”³⁰.

„Ile kosztuje ar działki budowlanej na wsi? Aktualnie koszt działki budowlanej o powierzchni 1 ara na ogół przekracza 90 zł/m². Jest to bardzo atrakcyjna stawka, która obowiązuje jedynie w niewielkich miejscowościach ze słabym dojazdem. Ceny działek budowlanych na wsi mogą okazać się znacznie wyższe. Atrakcyjniejsza stawka w przeliczeniu na m² parceli dotyczy jedynie działek o znacznie większej powierzchni (np. działek budowlanych powyżej 10 000 m²). Analizowane parcele o powierzchni 1 ara na ogół sprzedaje się po wyższych stawkach. Średni cennik działek na terenach wiejskich może utrzymywać się w przedziale 100–300 zł/m². Najatrakcyjniejsze ceny dotyczą działek na terenach wiejskich, ulokowanych we wschodniej części kraju. Wyższe stawki dotyczą parceli uzbrojonych, objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a także parceli położonych w atrakcyjnych lokalizacjach”³¹.

Motywy finansowe nacisku na „odrąbnianie” gruntów rolnych są tu oczywiste, a ich siła nie ma sobie równych wśród ekonomicznych narzędzi prowadzenia polityki zarządzania rozwojem, w tym polityki i gospodarki przestrzennej. Trzeba jednak w tym miejscu zauważyć, iż wysokie ceny działek budowlanych (niekiedy o podłożu czysto spekulacyjnym) są, paradoksalnie, barierą spowalniającą żywiołową suburbanizację, a zwłaszcza ograniczają „rozlewanie” się miast (eksuburbanizację). Według informacji podanych w trakcie V Europejskiego Kongresu Samorządów w Krakowie w 2019 r. dotyczących oczekiwań mieszkaniowych: „ponad 70 proc. Polaków marzy o mieszkaniu w domu z dużym ogrodem poza miastem. W nowoczesnym apartamentowcu w centrum miasta chce mieszkać tylko 6,4 proc. ankietowanych, a ledwo 3 proc. w zabytkowej kamienicy”³².

M. Mróz w swojej bardzo wartościowej publikacji omawia wyniki kwerendy, jaką przeprowadził, poszukując „uwarunkowań suburbanizacji”, analizując polską i zagraniczną literaturę przedmiotu:

²⁹ <https://www.money.pl/gospodarka/padl-rekord-tyle-wynosi-srednia-cena-hektara-ziemi-rolnej-w-polsce-6819301978131296a.html>. Dostęp: 28.11.2022.

³⁰ <https://www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/ceny-dzialek-budowlanych-w-polsce-zaskakuja-duze-roznice-miedzy-sasiadami,384467.html>. Dostęp: 28.11.2022.

³¹ <https://kb.pl/porady/ile-kosztuje-ar-dzialki-budowlanej-na-wsi-sprawdzamy-ceny-2022/>. Dostęp: 28.11.2022.

³² <https://www.fakt.pl/pieniadze/polacy-wcale-nie-marza-o-apartamentach-tylko-o-sz519zt>. Dostęp: 28.11.2022.

„Dokładniejsza analiza wyodrębnionych 274 przytaczanych przez autorów uwarunkowań pozwoliła na ich kategoryzację (...) i wydzielenie 10 kategorii głównych:

- uwarunkowania ekonomiczne,
- uwarunkowania społeczne,
- uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne,
- uwarunkowania środowiskowe,
- rynek nieruchomości,
- uwarunkowania demograficzne,
- uwarunkowania infrastrukturalne,
- uwarunkowania transportowe,
- uwarunkowania kulturowe,
- uwarunkowania zdrowotne,
- inne³³.

W ww. publikacji Autor wymienia w sumie „tylko” 143 uwarunkowania, które zresztą można by nazwać szeroko rozumianymi współczesnymi bezpośrednimi i pośrednimi przyczynami procesów suburbanizacji. Nawet ten ustrukturalizowany i ograniczony katalog przyczyn wskazuje na siłę i powszechność omawianego procesu. Większość przytaczanych przez Autora, na podstawie analizy literatury przedmiotu, uwarunkowań oddziałuje wprost na bezpośrednich beneficjentów suburbanizacji, w tym w szczególności na obecnych i potencjalnych mieszkańców przedmiotowych obszarów. Dodatkowo należy zauważyć, iż te stymulanty suburbanizacji nie oddziałują w sposób wzajemnie wyizolowany, lecz, współwystępując, wytwarzają potężny efekt synergiczny. Łączny efekt ich interakcji jest nieporównywalnie większy niż skutki działania każdego z tych czynników z osobna.

Zwraca uwagę fakt, iż duża część przytaczanych przez M. Mroza uwarunkowań suburbanizacji wskazuje jednocześnie na niedostatki istniejących jednostek współczesnej sieci osadniczej, w szczególności miast. Uogólniając, można stwierdzić, iż to w znacznej mierze warunki, jakie oferują mieszkańcom współczesne miasta, dynamizują proces suburbanizacji.

Podsumowując, można stwierdzić, iż najsilniejsze mechanizmy w sferze realnej decydują o trwałości, skali i zasięgu przestrzennym procesów suburbanizacji, oddziałując na bezpośrednich i pośrednich beneficjentów tych procesów. Interesariusze procesu suburbanizacji, tj. władze publiczne, podmioty gospodarcze, społeczności lokalne i osoby indywidualne, działają w znacznej mierze w warunkach swego rodzaju szeroko rozumianej prywatyzacji zysków i uspołecznienia kosztów.

³³ M. Mróz, Kategoryzacja uwarunkowań procesu suburbanizacji w świetle literatury zagranicznej i krajowej, *Urban Development Issues*, 2020/66, 7–14.

3. Podsumowanie i wnioski

Zarządzanie rozwojem, podobnie jak prowadzenie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym w zakresie suburbanizacji, podlega licznym ograniczeniom wynikającym z istoty zarządzania w sektorze i sektorem publicznym. Wyróżnić można co najmniej cztery poziomy „progów ograniczających” skuteczność zarządzania procesami suburbanizacji:

- próg sektorowy – związany ze specyfiką sektora publicznego oraz specyfiką zarządzania w tym sektorze;
- próg ustrojowy – wynikający z konieczności samoograniczania się władz publicznych dla zachowania mechanizmów dynamizujących rozwój społeczno-gospodarczy;
- próg diagnostyczno-programowy – wynikający z nieadekwatności programów i planów rozwoju formułowanych w warunkach metodologicznej ortodoksji i oderwaniu od realiów społeczno-gospodarczych;
- próg realizacyjny – sfera realna – występowanie wyraźnej przewagi siły mechanizmów dynamizujących żywiołowy rozwój suburbanizacji nad narzędziami zarządzania tym procesem stosowanych dla realizacji przyjętych celów zarządzania rozwojem.

Elementy składowe ww. progów ograniczających utrudniają skuteczne działania, ale jednocześnie działają stabilizująco w sferze polityki rozwoju. Trzeba przy tym pamiętać, iż korygowanie nieprawidłowości zaistniałych w formie degradacji struktur przestrzennego zagospodarowania obszarów objętych procesami suburbanizacji oraz praktyczne zarządzanie tymi procesami nie dokonuje się – mówiąc w uproszczeniu i obrazowo – na ekranach komputerów architektów, urbanistów czy planistów społeczno-gospodarczych, ale „na kontach bankowych” i sondażowych „słupkach poparcia społecznego” działań odnośnych jednostek samorządowej i rządowej administracji publicznej.

Przywrócenie i podniesienie standardu zagospodarowania przestrzennego odnośnych obszarów jest związane zawsze z realnymi kosztami finansowymi, które ktoś musi ponieść. Co prawda, koszty bezładu przestrzennego są ogromne, ale są one trudne do przejrzystego skwantyfikowania, są „rozmyte” w czasie, w przestrzeni i między rozlicznych interesariuszy uczestniczących w procesach suburbanizacji. Korzyści wynikające z postępujących procesów suburbanizacji są z kolei realnie wymierne finansowo i rzeczowo, mają konkretnych beneficjentów tak indywidualnych, jak i zbiorowych i instytucjonalnych. W tym, jak się wydaje, tkwi podstawowa trudność zarządzania procesami suburbanizacji jako przejawem naturalnych przekształceń sieci osadniczej, także przekształceń istniejących miast.

Wnioski aplikacyjne:

- Mimo występowania istotnych problemów wynikających z żywiłowego postępu procesów suburbanizacji nieodzowne wydaje się respektowanie podstaw funkcjonowania gospodarki rynkowej w warunkach samoograniczającej ingerencji władz publicznych w zakresie zarządzania rozwojem;
- Podstawową sferą ingerencji w żywiłowo postępujące procesy suburbanizacji powinny być nieprzekraczalne zasady ochrony środowiska, w tym w szczególności zapobieganie rozlewaniu się miast, niszczeniu nie tylko unikatowych przyrodniczo, ale i istotnych biologicznie i społecznie lokalnych zasobów przyrody;
- Konieczne jest uszczegółowienie zasad, w tym stopnia praktycznej obligatoryjności, wprowadzonej już integracji strategicznego zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym z aspektami przestrzennymi tego rozwoju;
- Konieczna jest decentralizacja instrumentów polityki rozwoju w ramach jasno określonych, nieprzekraczalnych ram formalno-prawnych lokalnej polityki w tym zakresie;
- Wydaje się nieodzowne stopniowe odchodzenie od dominacji form „skokowego”, „okazjonalnego” wspierania rozwoju w skali lokalnej i regionalnej środkami zewnętrznymi, w tym środkami UE, na rzecz wieloletnich, przewidywalnych krajowych programów realizacji polityki rozwoju;
- Sanacja istniejących jednostek osadniczych, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych oraz regionalnych i lokalnych ośrodków wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego, musi uwzględniać realne możliwości ekonomiczne. Należy unikać woluntarystycznego podejścia w zakresie likwidacji „ułomnych” form suburbanizacji. Konieczne jest przeprowadzenie w każdym przypadku analizy finansowych i społecznych kosztów i korzyści;
- W warunkach usuwania przejawów degradacji przestrzeni wskazane jest zachowanie swoistej „gradacji” jakości i ceny przestrzeni w celu utrzymania jej dostępności ekonomicznej dla różnych grup ludności i podmiotów gospodarczych;
- Wskazana jest szczególna ostrożność w aplikacji „innowacyjnych” rozwiązań w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza infrastruktury technicznej i społecznej, w okresie zmian o charakterze globalnym i ogólnocywilizacyjnym. Jedną z ważniejszych cech infrastruktury technicznej i społecznej musi pozostawać pewność dostarczania określonych dóbr i usług, także na obszarach objętych suburbanizacją.

Polskie suburbia: tam i z powrotem. Kto, dlaczego i jak wraca z przedmieść do miasta?

1. Wprowadzenie

Suburbanizacja w Polsce nie jest zjawiskiem nowym i w swojej wolnorynkowej formie była dominującą trajektorią w ramach rozwoju miast przez ostatnie dwie dekady (Lorens, 2005; Kajdanek, 2012; Heffner, 2016; Palak, 2016; Mantey, 2017; Mantey, Sudra, 2019; Kaczmarek, 2020). Jest to jeden z trzech głównych trendów zmian ludnościowych w całej Polsce, obok systematycznego spadku liczby ludności wiejskiej na peryferyjnych, wschodnich obszarach Polski oraz postępującej koncentracji ludności w obszarach metropolitalnych (Śleszyński, 2018). Informacja o wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 dokumentuje dalszy wzrost ogólnej liczby mieszkańców na terenach wiejskich. Ten wzrost był w głównej mierze napędzany migracjami do gmin położonych przy głównych trasach komunikacyjnych w bezpośrednim sąsiedztwie miast.

Polska suburbanizacja dzieli pewne cechy, np. brak rynku ziemi i nieruchomości w okresie socjalizmu, scentralizowane planowanie i brak wartości renty gruntowej, niższy status społeczny mieszkańców strefy podmiejskiej, napływ do strefy podmiejskiej raczej z zaplecza niż z miasta (Stanilov, 2007; Marcińczak, 2012) ze swoimi wschodnio-środkowo-europejskimi odpowiednikami (byłe DDR, Czechy, Węgry) (Nuissl, Rink, 2005; Sýkora, Ouředníček, 2007; Brade, Smigiel, Kovács, 2009; Stanilov, Sýkora, 2014). Jednocześnie wykazuje pewną lokalną specyfikę wynikającą z obranej po 1989 r. ścieżki transformacji i skutków wdrożonych modeli gospodarki kapitalistycznej, zasad dostarczania dóbr publicznych oraz norm i wartości społecznych promujących indywidualizm, własność prywatną i kulturę DIY. Mimo że suburbanizacja i rozrost miast zostały uznane za główne przeszkody dla zrównoważonego rozwoju (Krajowa Polityka Miejska 2023), to przeciwdziałanie ze strony

^a Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych.

państwa pozostaje raczej w sferze planów niż wdrażanych strategii ze wspierającymi je solidnymi systemami finansowymi. Tym samym suburbanizacja jest w znacznym stopniu procesem spontanicznym, zapośredniczonym przez luźne ramy regulacyjne planowania i zagospodarowania przestrzennego, siły wolnego rynku (nabywanie gruntów, kredyty bankowe, gospodarstwa domowe jako inwestorzy, rozwój sektora usług itp.). Zderegulowana polityka planistyczna jest istotnym kontekstem rozwoju miast i ich stref podmiejskich w postsocjalistycznej Europie Środkowo-Wschodniej. Rozwój przestrzenny w tym regionie był napędzany przez zestaw praktyk wolnorynkowych skupionych wokół prawa do własności oraz zdecentralizowany i nieskoordynowany system kontroli użytkowania gruntów. Te zjawiska wyraźnie sprzyjają rozrostowi miast i chaosowi przestrzennemu. (Lisowski, Grochowski, 2007; Mantey, Pokojski, 2020; Śleszyński, Kukołowicz, 2021).

Suburbanizacji sprzyja – oprócz opisanych wyżej mechanizmów makrostrukturalnych i makroekonomicznych – norma kulturowa. Złożone mechanizmy społeczne zachęcają jednostki do tego, żeby w sytuacji wyboru decydować się na zamieszkanie poza miastem. Służy temu moda na „wiejskość”, prestiż przypisywany posiadaniu domu pod miastem, kreowany przez deweloperów i media (Kajdanek, 2009). Skuteczność i siłę oddziaływania tych mechanizmów odzwierciedliły przeprowadzone w 2006 i ponownie w 2022 r. badania opinii publicznej (CBOS, 2006, 2022), z których wynika, że w porównaniu z rokiem 1998 wyraźnie przybyło osób deklarujących chęć zamieszkania na wsi (z 30 do 42%), ubyło natomiast zwolenników miejskiego życia (z 67 do 56%).

Esencją ideału podmiejskiego życia jest przekonanie, że najlepszą formą schronienia dla każdego człowieka jest domek jednorodzinny z ogródkiem i wystarczająco dużą otwartą przestrzenią, ulokowany w homogenicznej, lokalnie kontrolowanej społeczności, na peryferiach wielkich miast. Ideał, jako że jest odbiciem społecznych wartości i preferencji, podlegał nieustannym zmianom w czasie i przestrzeni, ale jego najbardziej powszechna wersja została wypracowana i utrwalona w świadomości XX-wiecznej przez ludzi z klasy wyższej i średniej, mieszkających w specjalnie projektowanych i kontrolowanych suburbiach w USA i Kanadzie (Sies, 1987). Po drugiej wojnie światowej upowszechnił się on w Europie Zachodniej, a po 1989 r. także w Polsce. Urynkowanie gospodarki gruntowej i mieszkaniowej w okresie transformacji w Polsce zróżnicowało szanse mieszkańców miast na poprawę swojej sytuacji mieszkaniowej (Leśniak-Rychlak, 2019).

Na dynamikę zmian na rynku mieszkaniowym wpłynęła zwłaszcza prywatyzacja zasobów komunalnych w miastach i możliwość zaciągania kredytów hipotecznych (Lewicki, 2019), co wzmocniło aktywa ekonomiczne części członków społeczeństwa i pozwoliło im realizować swoje, zbyt długo już odkładane, marzenia mieszkaniowe. Wiele gospodarstw domowych szuka dla siebie lepszych warunków mieszkaniowych

(rozumianych jako większy metraż, koniecznie z ogrodem, bez hałasu, w otoczeniu zieleni, bez uciążliwego sąsiedztwa), dla pomyślnej realizacji intymności, prywatności, komfortu (Skowrońska, 2010, 2011), a może przede wszystkim rodzinności i podziału ról społecznych (Jewdokimow, Łukasiuk, 2014). Sposób planowania przestrzennego i polityka mieszkaniowa spowodowały, że rodziny te nie mają możliwości, aby w ramach swoich zwykle ograniczonych budżetów zamieszkać w komfortowych warunkach w mieście. Dom pod miastem to dla wielu szansa na własny kąt w ogóle.

Jednocześnie tylko wybrane osiedla podmiejskie, i tylko w niewielkim stopniu, zdołały nadrobić lukę rozwojową, jaka dzieli je od sąsiednich miast. Zazwyczaj suburbia są uboższe pod względem wyposażenia w podstawową infrastrukturę techniczną, obsługę transportową, w usługi publiczne i infrastrukturę społeczną (na przykład miejsca spędzania wolnego czasu dla osób w różnym wieku, o zróżnicowanej zamożności i zainteresowaniach, atrakcyjnie zagospodarowane przestrzenie publiczne, zielone tereny rekreacyjne). W efekcie przedmieścia usługowo samowystarczalne, oferujące wygodny i efektywny transport dla wszystkich, którzy chcą lub muszą jechać do pobliskiego miasta, w których oddycha się czystym powietrzem, w których istnieją przestrzenie publiczne i oferta spędzania czasu wolnego są wyjątkiem od reguły (Lisowski, Mantey, Wilk, 2014; Mantey, Kępkowicz, 2018; Mantey, Pokojski, 2020).

Odmienność oczekiwań wobec mieszkania na przedmieściach i rzeczywistości przedmieść doświadczanej na własnej skórze oraz trudne do zignorowania narastające przekonanie, że przez ostatnie dziesięć, piętnaście lat miasta zmieniły się na tyle, że żyłoby się w nich prościej i wygodniej niż w podmiejskim domu, powodują, że z suburbiów znikają niektórzy dotychczasowi mieszkańcy. Podejmują decyzję, żeby sprzedać albo wynająć podmiejski dom i przenieść się do miasta. To powrotnicy z suburbiów do miast. Ostatnie kryzysy (w zakresie zdrowia publicznego, energii, bezpieczeństwa narodowego, mieszkalnictwa) podsyły pragnienia mobilności mieszkaniowej w kierunku osiedli podmiejskich. Jednocześnie jednak są tłem punktowego, możliwego do uchwycenia jedynie w badaniach jakościowych, ruchu powrotnego z przedmieść do miast (*back-to-the-city movement*) (Champion, 2001; Hyra, 2015; Ouředníček, Šimon, Kopečná, 2015).

2. Inspiracje teoretyczne

2.1. Współwystępowanie procesów urbanizacji

W pierwszej dekadzie XXI w. badacze i badaczki trendów osadniczych w Europie Zachodniej zaczęli obserwować zmianę: w niektórych miastach, na przykład w Lozannie, Lipsku, Liverpoolu, Mediolanie, Madrycie (Salvat i in., 2019), nastąpił przy-

rost liczby ludności oraz zmniejszyło się zainteresowanie osiedlaniem się na suburbiach. W kilku publikacjach, m.in. u Jana Glattera i Mathiasa Siedhoffa (Glatter, Siedhoff, 2008: 289), obwieszczono renesans miast wywołany procesami reurbanizacji. Rozumienie tego pojęcia przyjmowane przez autorów i autorki jest zróżnicowane: bazuje na danych ilościowych i jakościowych, jest używane zarówno w celach analitycznych, jak i normatywnych, odnosi się do różnych skal przestrzennych i bywa stosowane do opisu miast rosnących, stagnujących, ale także kurczących się.

We współczesnych definicjach hasła „reurbanizacja” zazwyczaj akcentuje się: wzrost liczby mieszkańców i miejsc pracy w mieście; relatywną lub absolutną koncentrację ludności w mieście centralnym w porównaniu z przedmieściami; powroty do miasta z przedmieść; znaczący wzrost liczby mieszkańców w wybranych dzielnicach; wzrost znaczenia miasta jako całości; nowe inwestycje budowlane na obszarach śródmiejskich; strategie planistyczne i polityczne zorientowane na odnowę miast. To wyliczenie pokazuje konsekwencje stosowania różnych inspiracji teoretycznych, metodologicznych, empirycznych i pragmatycznych do zjawiska odrodzenia miast. Dwa pierwsze rozumienia (wzrost i koncentracja), oparte na ilościowych kryteriach demograficznych, wymagają rozróżnienia między miejskim rdzeniem a przedmieściami oraz zdefiniowania granic aglomeracji. Wszystko po to, aby było wiadomo, gdzie w aglomeracji (w rdzeniu czy strefie podmiejskiej) przybywa mieszkańców, jak kształtuje się dynamika wzrostu liczby ludności w czasie i czy jest związana z napływem czy ze zmniejszonym odpływem mieszkańców. Takie przestrzenno-dynamiczne ujęcie pozwala rozważać trwałość migracji mieszkańców (zwłaszcza młodszych) do centrów (Haase, Grossmann, Steinführer, 2012).

Mechanizmy odpływu mieszkańców na przedmieścia, kurczenia się i wzrostu miast zostały ujęte w jeden z pierwszych ilościowych modeli opisujących dynamikę urbanizacji autorstwa Leo van den Berga, Roya Drewetta, Leo H. Klaassena i Angelo Rossiego (van den Berg, Klaassen, 1980; van den Berg i in., 1982). Ten model, szczególnie często wykorzystywany do omawiania reurbanizacji z perspektywy geografii osadnictwa i ludności, dziś traci na aktualności ze względu na konsekwencje mikro- i makrospołecznych zmian. W tym modelu wyszczególniono cztery główne fazy i osiem następujących po sobie etapów urbanizacji. Choć model opracowany przez van den Berga i Klaassena miał charakter koncepcyjny i teoretyczny, badacze podjęli wiele prób dopasowania istniejących systemów miejskich do zaproponowanych faz i etapów, zwłaszcza w przypadku miast brytyjskich – Champion (1986, 1989, 2001), francuskich – Winchester i Ogden (1989), amerykańskich – Frey (2012) oraz innych miast europejskich – Cheshire i Hay (2017). Zgodnie z tą modelową koncepcją jednoczesne występowanie procesów suburbanizacji i reurbanizacji nie jest możliwe. Oba procesy są rozłączne, bo w omawianym modelu orzeka się o nich na podstawie tych samych wskaźników o przeciwstawnych wartościach.

Klasyczny model był krytykowany z pozycji teoretycznych (Champion, 2001). Pierwsze sugestie, że reurbanizacja może zachodzić nawet wtedy, gdy w całym regionie miejskim spada liczba ludności, pojawiały się już pod koniec XX w. (Lever, 1993). W 2004 r. o selektywnej reurbanizacji w Tokio wspominała Uta Hohn (2004), zauważając, że pod koniec lat 90. XX w. po raz pierwszy od ponad 30 lat „krater” w strukturze ludności mieszkaniowej w wewnętrznych dzielnicach tego miasta zaczął się wypełniać. Reurbanizacja odbywała się w sposób bardzo selektywny (i towarzyszył jej ubytek całościowej liczby ludności miasta), a jej architektonicznym wyrazem był zwrot w kierunku miasta wertykalnego. W ostatnich latach pojawiły się opracowania proponujące poszerzenie ramy teoretycznej badań układów miejskich, tak aby uwzględniały wielość i jednoczesność zachodzących procesów (Gentile, Tammaru, van Kempen, 2012), a także wpływ procesów globalizacji (Kaczmarek, 2020).

Teoretyczną propozycję wzmocnienia trafności modelu cyklicznego van den Berga i Klaassena zaproponował Sebastian Dembski z zespołem (Dembski, Sykes, Couch, 2021). Wychodząc od wcześniejszej krytyki modelu, podsumowanej ostatnio na przykład w pracy Patricka Rérata (2012), proponuje, żeby więcej uwagi poświęcić jakościowemu aspektowi zmiany ludnościowej nie tylko w dzielnicach śródmiejskich, lecz także na suburbiach, jako rewersowi przemian w centrum. Sugeruje też, aby lepiej się przyjrzeć definicji i delimitacji współczesnych suburbiów oraz ich – dalekiej od jednoznaczności – relacji z miastem centralnym, na przykładzie takich zjawisk jak między innymi międzymieście (Sieverts, 2003), oraz z jeszcze odleglejszym zapleczem regionalnym, kluczowym na etapie kontrurbanizacji (Mitchell, 2004; Grimsrud, 2011; Šimon, 2014). W przekonaniu autorów reurbanizacja jest wielowątkowym zjawiskiem, którego nie da się opisać, ani polegając wyłącznie na modelu cykli przestrzennych, ani opierając się na konceptualizacji ograniczającej reurbanizację do odrodzenia i jakościowej zmiany ludnościowej w śródmieściu. Dodatkowych argumentów na rzecz odnowionego rozumienia urbanizacji jako procesu synchronicznego (*syncurbanization*) dostarcza najnowsze opracowanie Aloisa Humera i współpracowników (2022), w którym autorzy skupili się na analizie relacji między miastem a regionem, pokazując nietrafność modelu etapów urbanizacji do opisu i analizy trajektorii rozwoju układów niehierarchicznych, między innymi wielocentrycznych (na przykładzie wybranych obszarów Finlandii, Austrii i Holandii). Uzasadnili oni nieadekwatność tradycyjnego modelu do analiz współczesnych przemian struktur społeczno-przestrzennych ze względu na procesy globalizacji (prowadzące do redystrybucji aktywności gospodarczej w regionie) i zwiększoną ruchliwość. Dużą wagę przywiązali także do konsekwencji drugiego przejścia demograficznego, skutkującego na przykład wydłużeniem życia, obniżoną dzietnością, starzeniem się społeczeństw, ale także zróżnicowaniem i wielością ścieżek przebiegu życia osób, które tworzą nowe typy gospodarstw domowych (na przykład gospodar-

stwa par mieszkających bez dzieci, osób niespokrewnionych wspólnie wynajmujących itp.) i w różnych fazach życia podejmują zróżnicowane decyzje mieszkaniowe. W ujęciu regionalnym synchroniczna urbanizacja prowadzi do złożonych relacji nie tylko między miastem a regionem czy między miastami, lecz także między obszarami peryferyjnymi, położonymi w głębi regionu.

Synchroniczna urbanizacja jest sposobem na opisanie etapu rozwoju, w którym rdzeń i zaplecze w regionie miejskim przez dłuższy czas rozwijają się zgodnie z tymi samymi trendami (mają ten sam kierunek, zachodzą w podobnym czasie i ze zbliżoną intensywnością). Wyłonienie się takiej ścieżki rozwoju autorzy wyjaśnili efektami zewnętrznymi funkcjonowania całej aglomeracji, których nie można przypisać wyłącznie do miejskiego rdzenia, lecz należy je rozpatrywać w szerszym kontekście terytorialnym.

2.2. Perspektywa przebiegu życia w badaniu ruchliwości mieszkaniowej

Ruchliwość mieszkaniowa to proces społeczno-ekonomiczny i przestrzenny, w którym gospodarstwa domowe (raczej częściej niż indywidualne jednostki) dopasowują swoje potrzeby do dostępnego dla nich zasobu mieszkaniowego (Clark, 2012). Jest ona powodowana dążeniem do zmiany miejsca zamieszkania i odbywa się na krótszym, w porównaniu z migracją, dystansie (w obrębie regionu miejskiego lub obszaru metropolitalnego). Ten typ ruchliwości w ograniczonym stopniu wpływa na organizację życia codziennego, ponieważ kluczowe miejsca – edukacji, pracy, realizacji potrzeb społecznych i wypoczynku – mogą pozostać te same, mimo zmiany adresu zamieszkania. Migracja, częściej wywołana zmianą pracy, wiąże się z koniecznością radykalnej redefinicji relacji między nowym miejscem zamieszkania a przestrzeniami życia codziennego (Rérat, 2020).

Do decyzji o zmianie mieszkania prowadzi zderzenie dwóch głównych czynników: wielkości i składu gospodarstwa domowego oraz rozmiarów mieszkania. Jeśli te dwa czynniki pozostają w równowadze, gospodarstwo domowe zwykle nie podejmuje działań na rzecz zmiany. Jeśli dochodzi do utraty balansu między potrzebami członków gospodarstwa domowego a przestrzenią mieszkania, która powinna te potrzeby realizować, wówczas podejmowane są decyzje o zmianie. Między chęcią zmiany miejsca zamieszkania, podjęciem decyzji a realizacją przeprowadzki mogą zachodzić istotne rozbieżności, na przykład związane z opóźnianiem decyzji ze względu na ograniczenia osobiste, budżetowe, a także na wartości i normy społeczno-kulturowe, które zatrzymują gospodarstwa domowe w niedopasowanych mieszkaniach na dużo dłużej niż jest to dla nich korzystne. Najczęstszym przykładem jest zamieszkiwanie gospodarstw domowych z dziećmi w mieszkaniach za małych, a osób starszych w zbyt dużych i niedopasowanych architektonicznie lokalach.

Na utratę przez gospodarstwo domowe równowagi mieszkaniowej mają wpływ różne wydarzenia życiowe – zarówno te zwykle postrzegane jako pozytywne (podjęcie studiów, wejście w nowy związek, posiadanie dzieci, wchodzenie na rynek pracy, awans, przejście na emeryturę), które zachęcają do zmiany mieszkaniowej, jak i te uważane za negatywne, związane z problemami żywiołowymi (rozpad związku, utrata pracy, choroba, problemy finansowe prowadzące do utraty nieruchomości, ale też katastrofy naturalne i wywołane działaniami ludzi), które wymuszają zmianę miejsca zamieszkania. Gospodarstwa domowe przemieszczają się, aby zmniejszyć lub usunąć nierównowagę odczuwaną wtedy, gdy dostępne mieszkanie lub jego lokalizacja nie spełnia już potrzeb, które uległy zmianie. Życie w nierównowadze wywołuje „stres mieszkaniowy” (Clark, Ledwith, 2006). Gdy stres przekroczy akceptowalny próg (w kwestii ustalenia tego progu członkowie gospodarstwa domowego mogą nie być ze sobą zgodni), gospodarstwa domowe zaczynają poszukiwać mieszkania lub domu w okolicy, która lepiej odpowie na ich nowe preferencje. Wybór mieszkaniowy (*housing choice*) zależy od potrzeb i preferencji gospodarstw domowych w ramach ograniczonego wachlarza opcji, zdefiniowanego przez możliwości i ograniczenia rynku mieszkaniowego (czyli dostępność pewnych typów mieszkań, ceny itp.) oraz zasoby i ograniczenia związane z samymi gospodarstwami domowymi (van Ham, 2012). Zatem wybór miejsca zamieszkania nie powinien być postrzegany wyłącznie jako wynik aspiracji, ale jako wybór podlegający ograniczeniom.

Teoria przebiegu życia konceptualizuje życie jednostki jako biografię (życie rozciągające się w czasie), której strukturę nadają wydarzenia życiowe występujące (lub nie) w określonym czasie i kolejności (Elder, 1998). Socjologiczne ujęcia perspektywy przebiegu życia i analizy przebiegu życia kładą nacisk na czynniki kulturowe, okoliczności społeczne i interakcje społeczne jako elementy składowe zmiany, niezbędne do zrozumienia trajektorii przebiegu życia. Relacja między ludźmi a kontekstami, w których żyją, służy podkreśleniu, że ludzie indywidualnie i zbiorowo współtworzą swoje środowisko. Ważne wydarzenia życiowe układają się w „kariery” w takich dziedzinach, jak: życie emocjonalne i rodzinne oraz zawodowe, edukacja, zdrowie i choroba. To, co dzieje się w biografii danej osoby w określonej dziedzinie, może stopniowo wytwarzać nierównowagę mieszkaniową i kształtować nowe preferencje mieszkaniowe. Drugą istotną cechą perspektywy przebiegu życia jest to, że wpisuje ona ruchliwość mieszkaniową w długoterminowy kontekst życiorysu danej osoby i nie traktuje przeprowadzek jako zdarzeń odrębnych wobec decyzji, zachowań, emocji je poprzedzających i występujących później w innych obszarach życia. Trzecią ważną cechą koncepcji przebiegu życia jest wykorzystanie idei „powiązanych życiorysów” – *linked lives* (Coulter, Ham, Findlay, 2016; Webster, Antonucci, Ajrouch, 2022).

3. Wstępne wyniki

Poniższa analiza jest próbą przyjrzenia się przebiegowi życia powrotników z przedmieść do miasta, uchwyconemu w pierwszej z trzech istotnych faz:

1. Opuszczenia podmiejskiego domu przez osoby w fazie wczesnej dorosłości, co zbiega się z usamodzielnieniem życiowym w sferze edukacji, pracy, związków i relacji.
2. Opuszczenia podmiejskiego domu przez gospodarstwo domowe w okresie dojrzałości; w skład gospodarstwa wchodzi rodzina z dzieckiem (dziećmi) w wieku szkolnym.
3. Opuszczenia domu podmiejskiego przez osoby starsze, funkcjonujące w pustym gnieździe lub prowadzące jednoosobowe gospodarstwo domowe, co zbiega się ze zmianą składu gospodarstwa domowego i często wiąże z osłabieniem (w różnicowanym stopniu) zdrowia, sprawności fizycznej i statusu ekonomicznego (Kajdanek, 2022).

To eksperymentalna (w sensie potocznym) i jedna z pierwszych próba zaaplikowania perspektywy przebiegu życia do analizy powrotnej ruchliwości mieszkaniowej, z przedmieść do miasta, w podejściu jakościowym w polskiej literaturze z obszaru socjologii urbanizacji (Kaczmarek, 2004).

Młodzi dorośli, czyli osoby mieszkające w podmiejskim domu w okresie dzieciństwa, dojrzewania i wczesnej dorosłości wykształciły zestawy podobnych cech osobowości, sposobów działania i myślenia o sobie w świecie. Do pierwszego zestawu zaliczam sprzeczne emocje i postawy wobec podmiejskiego domu. W okresie przeprowadzki w dzieciństwie (w okresie przedszkolnym) zazwyczaj daje on poczucie szczęścia, euforii spełniającego się marzenia i dumy. Z czasem pozytywne emocje wobec domu ugruntowują się (powszednieją) i są uzupełniane negatywnymi emocjami wynikającymi z przeniesienia niezadowolenia z całościowej niskiej oceny środowiska mieszkaniowego na dom. Do drugiego zestawu należą dwie zróżnicowane (i przedstawione tu jako krańce złożonego kontinuum) strategie radzenia sobie z wyzwaniami organizacji codziennego życia. Jedna bazuje na głębokich pokładach rezylencji i zdolności adaptacji do trudnej sytuacji, z wykorzystaniem dostępnych zasobów, umiejętności negocjacji i kompromisu. Druga strategia jest oparta o bunt i sprzeciw wobec sytuacji życiowej (rygoru, rutyny). To strategia zasilana złością, poczuciem bezsensu i utraty możliwych korzyści, która po radykalnej przeprowadzce dąży do usunięcia domu z pola wyobraźni. Do trzeciego zestawu zaliczam doświadczenie izolacji społecznej, „bycia pomiędzy/poza”, które uczestnicy i uczestniczki badań zidentyfikowali jako konsekwencję przestrzennego rozdzielania ważnych dla nich światów społecznych: szkoły i rówieśników oraz domu i rodziny.

Zestawy predyspozycji psychicznych uaktualniają się w różnych sferach życia społecznego, w które młodzi dorośli z przedmieść są zaangażowani w przebiegu

swojego życia i po przeprowadzce do miasta. Za najważniejszą uznają sferę rodzinną – relacji z najbliższymi i podmiejskim domem. Rodzice są uznawani za bezpośrednio odpowiedzialnych za realizację pomysłu o przeprowadzce, dlatego to do nich adresowane są przez młodych dorosłych zarówno pozytywne (wdzięczność, nostalgia), jak i negatywne (rozczarowanie, niechęć) emocje wywołane przez podmiejski dom będący przestrzenią zarówno materialną, jak i niematerialną. Z tych emocji i doświadczeń wyrastają antycypowane scenariusze przyszłości podmiejskiego domu. Poczucie odpowiedzialności i wdzięczności wobec domu łączy się z niechęcią wobec pracy na jego rzecz i niemożnością „życia swoim życiem”. Dobrze wspomnienia z dzieciństwa i dobre relacje z rodzicami przekładają się na bliski kontakt z domem mimo przeprowadzki, a nawet na bumerangowe powroty do domu na przedmieściu w trudnych sytuacjach życiowych (Kajta, Pustulka, Radzińska, 2022).

Jednocześnie należy przypomnieć, że to zwykle dzięki rodzicom, ich zasobom kapitału ekonomicznego i społecznego, młodzi dorośli mogli wykonać pierwsze kroki ku mieszkaniowej samodzielności. Ukształtowane na tym etapie ogniwo łączące życiorysy (*linked lives*) podmiejskich dzieci z ich rodzicami jest bardzo silne i dotyczy wielu aspektów życia. Wtedy także zaznacza się powiązanie życia dzieci z dziadkiem lub babcią, którzy często w zastępstwie rodziców odbierają je ze szkoły, zapewniają obiad i opiekę. Organizacja życia codziennego (rodzinnego, towarzyskiego) to sfera, w której najmocniej ujawniają się strategie adaptacji lub celowego niedostosowania do życia pod miastem. W strategiach adaptacyjnych uznaje się konieczność kompromisów, dopasowania do reguł podmiejskiej logistyki (ograniczenie kontaktów, skrócenie czasu spotkań), poddanie się władzy osoby, która ma samochód i może zaoferować podwiezienie lub odbiór z miasta. Zgodnie z tą strategią robi się to, co możliwe, starając się wziąć dla siebie jak najwięcej z puli możliwości ograniczonych życiem pod miastem. Strategie manifestujące celowe niedopasowanie do życia pod miastem mogą wywoływać gwałtowne wydarzenia (kłótnie, ostre przejawy buntu, zachowania autoagresywne, ucieczki z podmiejskiego domu), które wymagają zarządzania ze strony całej rodziny. Strategia zostaje w kolejnych latach przetłumaczona na zachowania egoistyczne, skupienie na sobie i własnych potrzebach, deklarowany brak przywiązania do ludzi i miejsc jako asekurację wobec możliwej straty, któremu towarzyszy intensywne, bujne życie towarzyskie i wzmożona konsumpcja miejskiej oferty. Niektórzy określali ten czas w swoim życiu jako „nadrabianie straconych lat”, które łączone jest z gotowością do „zaczynania od zera”.

Drugą sferą, w której można szczególnie wyraźnie obserwować wpływ doświadczenia izolacji społecznej na przedmieściach i „bycia pomiędzy/poza”, jest obszar edukacji i relacji w środowisku szkolnym. Dla podmiejskich dzieci uczęszczanie do szkoły zlokalizowanej poza miejscem zamieszkania oznacza brak szkolnych kontaktów społecznych w pobliżu domu i brak tych kontaktów po lekcjach, ponieważ nie-

mał wszyscy uczniowie przyjeżdżają (są przywożeni) do szkoły, a potem z niej wracają (są odwożeni) do domu. Dla niektórych z nich uciążliwe było też doświadczenie homogeniczności klasowej (sic!). Doświadczenie prywatnej edukacji i odseparowania środowiska edukacyjnego od środowiska zamieszkania skłania tych powrotników i powrotniczki, którzy sami już mają małe dzieci, do podjęcia decyzji edukacyjnych przeciwnych tym, jakie podejmowali ich rodzice. Uważam także, że negatywna ocena doświadczenia segregacji klasowej w okresie szkolnym przekłada się na to, jak powrotnicy definiują swoją rolę w miejskim środowisku sąsiedzkim (odpowiedniku środowiska rówieśniczego z okresu szkolnego) jako bardziej uwrażliwioną, aprobującą zróżnicowanie społeczne i klasowe.

Najnowsze dane Eurostatu sugerują, że w 2020 r. z rodzicami mieszkało aż 47,5% Polek i Polaków w wieku od 25 do 34 lat (Eurostat, 2020). To najwyższy wynik w historii badania. Rok wcześniej odsetek ten nie przekraczał 44%. Średnia dla Unii Europejskiej to 32%, a w Szwecji wynosi ona tylko 10%. To, że odsetek młodych dorosłych zamieszkujących z rodzicami różni się znacznie w poszczególnych krajach Europy, wynika ze zmienności przebiegu kariery zawodowej, struktury rynków pracy, systemów edukacji i mieszkalnictwa, dostępności świadczeń socjalnych i *last but not least* oczekiwań kulturowych wobec tego, kiedy i na jakich zasadach następuje usamodzielnienie. Te i inne uwarunkowania strukturalne aktualizują się w codziennym życiu młodych osób dążących do usamodzielnienia i opuszczenia podmiejskiego domu i rodziny. Młodzi powrotnicy z przedmieść są pod tym względem kategorią uprzywilejowaną. Rola rodziny, przede wszystkim rodziców, w opuszczeniu podmiejskiego domu i w udanej przeprowadzce do miasta podmiejskich dzieci jest kluczowa ze względu na materialne zasoby, które rodzice transferują na dzieci (wsparcie finansowe, dopłaty do czynszu, polisy, a w najubożniejszych przypadkach – zakup nowego mieszkania lub przekazanie wcześniej posiadanego). To stawia dzieci z przedmieść w radykalnie lepszej sytuacji niż większość ich rówieśników. Jednocześnie, zajmowanie (własność lub najem) nieruchomości w mieście nie usuwa im z pola widzenia podmiejskiego domu. Kilkoro moich rozmówców bardzo szczerze mówiło o podmiejskim domu i działce, na której stoi, jako przyszłym spadku, zasobie, którego w obecnych realiach ekonomicznych nigdy nie byłoby w stanie wypracować.

Trajektorie życia młodych powrotników w istotny sposób są też kształtowane przez zróżnicowane przejawy procesów umiędzynarodowienia i globalizacji. Dla wielu z nich pierwszym poważnym epizodem odklejenia się od podmiejskiego życia, po którym nie chcieli już do niego wracać, był wyjazd na stypendium Erasmus. Dla innych dużą życiową zmianą były wyjazdy rodziców do pracy za granicą, a także ich własne zagraniczne doświadczenia zawodowe. W trakcie tych wyjazdów usamodzielniają się, ale też kształtują gusta i preferencje w zakresie środowisk mieszkaniowych i sposobu funkcjonowania miasta. Po powrocie chcą mieszkać w miejscach

równie wygodnych i pięknych, ponieważ jeszcze lepiej niż wcześniej zdają sobie sprawę z tego, jak źle funkcjonują i wyglądają bezplanowo rozwijające się polskie przedmieścia.

Młodzi powrotnicy to także pokolenie, w którym utrwalają się zmiany społeczne zapoczątkowane drugim przejściem demograficznym. Coraz częściej w nieformalnych związkach, coraz częściej bezdzietni, a do tego skazani na prekaryjne formy zatrudnienia, na niepewność w warunkach przyspieszenia (Rosa, 2013), już teraz deklarują, że idea życia w jednym miejscu z kredytem na trzydzieści lat nie jest i nie będzie ich życiowym priorytetem. Dla uprzywilejowanych powrotników to wybór. Nie można jednak zapomnieć o wielu innych młodych osobach, które pragną stabilizacji zgodnie z bardziej konserwatywnym modelem, ale nigdy jej nie osiągną ze względu na niskie dochody, wstrząsy i trudności w przebiegu życia i rosnące trudności z dostępem do mieszkań, na które byłoby ich stać. Perspektywa powrotników przypomina o tym, jak ważne jest to, żeby dostrzec różnice w znaczeniach nadawanych ruchliwości mieszkaniowej w odmiennych kontekstach instytucjonalnych, a także wśród osób z różnych kategorii społecznych.

4. Zakończenie

Nowatorstwo omawianych badań polega – po pierwsze – na skupieniu uwagi na procesie reurbanizacji skonceptualizowanym jako zbieżny z procesem suburbanizacji, co pozwala postrzegać jakość życia na przedmieściach jako ważny czynnik wyzwalający decyzję o przeprowadzce do miasta oraz jako podstawę do formułowania określonych oczekiwań wobec ponownie odkrywanego życia miejskiego. Po drugie – na uzupełnieniu istniejących badań nad powrotem do miasta o dociekania ulokowane w kontekście polskim, dotąd właściwie nieobecnym w polskiej literaturze przedmiotu. Wiąże się to z przyjęciem perspektywy porównawczej indywidualnych historii życia i procesów makrostrukturalnych w miastach przechodzących przemiany reurbanizacyjne w różnych kontekstach społeczno-kulturowych i ekonomicznych. Po trzecie – posługiwanie się perspektywą przebiegu życia do analizy biografii mieszkaniowych pozwala na wskazanie znaczenia czynników ponadindywidualnych tworzących różnicowane warunki powrotu z przedmieść do śródmieścia.

Tak jak w napędzaniu procesu suburbanizacji w krajach zachodnich ogromną rolę odegrały programy państwowe wspierania budownictwa jednorodzinnego, budowy dróg i rozwiązania planistyczno-finansowe dające priorytet zabudowie jednorodzinnej z prawem własności, tak i w napędzaniu procesu reurbanizacji wielką rolę odgrywają aktorzy instytucjonalni – przede wszystkim państwo. Badacze wskazują na to, że biorąc pod uwagę długofalowe negatywne trendy demograficzne i przewidywane kryzysy ekonomiczne, zapewnienie trwałości miejskiej odnowie wymaga zaangażowania wielu różnych aktorów (ekonomicznych, politycznych, kulturalnych,

społecznych, zinstytucjonalizowanych i zawiązywanych oddolnie). Skoordynowanie ich działania wokół uwspólnionych interesów jest bardzo trudne. To między innymi z tego powodu tendencje reurbanizacyjne w wielu miastach są wybiórcze i punktowe (sektorowe).

W międzynarodowym projekcie porównawczym badacze z kilku europejskich miast zestawili trajektorie miast rosnących i kurczących się, zadając pozornie proste pytanie: jak to się stało, że niektórym miastom (na przykład Lipskowi, Liverpoolowi) udało się wejść na ścieżkę wzrostu ludnościowego i ekonomicznego, a inne (na przykład Ostrawa, Łódź) nadal tracą mieszkańców, mimo oznak ożywienia ekonomicznego (Haase i in., 2021). Poszukując odpowiedzi zarówno na poziomie regionalnym, jak i krajowym, wskazali na to, że równie istotne jak wyliczenie czynników odpowiedzialnych za wzrost miast jest zrozumienie roli kontekstu, w jakim one występują, oraz ich wzajemnych powiązań. Wyniki ich analiz nie pozostawiają złudzeń. Skuteczna, czyli wieloaspektowa i trwała reurbanizacja wymaga długofalowego i skoordynowanego zaangażowania sektora publicznego. Jej niezbędnym warunkiem jest odnowa bazy gospodarczej miasta i tworzenie nowych miejsc pracy. To zadanie może być skutecznie realizowane dzięki zewnętrznym wobec miasta inwestycjom i strumieniom finansowania (publicznym i prywatnym), koniecznie strategicznie zaplanowanym i koordynowanym przez władze. Wyrazem skutecznego planowania są na przykład dokumenty planistyczne, rozwiązania prawne i finansowe zapobiegające żywiołowemu rozlewaniu się zabudowy na terenach podmiejskich i tworzące dostępny cenowo i odpowiadający preferencjom zasób mieszkań w dzielnicach centralnych. Nie da się wrócić do miasta ani pozostać w mieście, jeśli nie ma tam dostępnych ekonomicznie mieszkań dopasowanych do potrzeb zróżnicowanych kategorii odbiorców.

Bibliografia

- Brade, I., Smigiel, C. and Kovács, Z. (2009). *Suburban Residential Development in Post-socialist Urban Regions: The Case of Moscow, Sofia, and Budapest*. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-03402-2_7.
- Champion, A.G. (1986). The 'Stages of Urban Development' model applied to upper-tier regions in the British urban system. *Area*, JSTOR, 239–245.
- Champion, A.G. (1989). *Counterurbanization: The Changing Pace and Nature of Population Deconcentration*. E. Arnold, London and New York.
- Champion, T. (2001). Urbanization, suburbanization, counterurbanization and reurbanization. [w:] Paddison R. (red.). *Handbook of Urban Studies*. Sage London, 143–161.
- Cheshire, P.C. and Hay, D.G. (2017). *Urban Problems in Western Europe: An Economic Analysis*. Routledge, London.

- Clark, W.A.V. (2012). *Residential mobility and the housing market*. [W:] Clapham, D., Clark W.A.V., Gibb, K. (red.). *The SAGE handbook of housing studies*. SAGE Publications Ltd, Thousand Oaks, CA, 66–83.
- Clark, W.A.V. and Ledwith, V. (2006). Mobility, housing stress, and neighborhood contexts: evidence from Los Angeles. *Environment and Planning, A*, 38(6). SAGE Publications Sage UK: London, England, 1077–1093.
- Coulter, R., Ham, M., van and Findlay, A.M. (2016). Re-thinking residential mobility: Linking lives through time and space. *Progress in Human Geography*, 40(3). SAGE Publications Ltd, 352–374. DOI: <https://doi.org/10.1177/0309132515575417>.
- Dembski, S., Sykes, O., Couch, C. i in. (2021). Reurbanisation and suburbia in Northwest Europe: A comparative perspective on spatial trends and policy approaches. *Progress in Planning*, 150. Elsevier Ltd. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.progress.2019.100462>.
- Elder, G.H. (1998). The Life Course as Developmental Theory. *Child Development*, 69(1), 1–12. DOI: <https://doi.org/10.2307/1132065>.
- Frey, W.H. (2012). Population growth in metro America since 1980. *The Brookings*.
- Gentile, M., Tammaru, T. and van Kempen, R. (2012). Heteropolitanization: Social and spatial change in Central and East European Cities. *Cities*, 29(5), 291–299. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2012.05.005>.
- Glatter, J. and Siedhoff, M. (2008). Reurbanisation: Inflationary Use of an Insufficiently Defined Term? Comments on the Definition of a Key Concept of Urban Geography, with Selected Findings for the City of Dresden. *Die Erde*, 139(4), 289–303.
- Grimsrud, G.M. (2011). How well does the ‘counter-urbanisation story’ travel to other countries? The case of Norway. *Population, Space and Place*, 17(5), 642–655. DOI: <https://doi.org/10.1002/psp.655>.
- Haase, A., Grossmann, K. and Steinführer, A. (2012). Transitory urbanites: New actors of residential change in Polish and Czech inner cities. *Cities*, 29(5). Elsevier Ltd, 318–326. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.11.006>.
- Haase, A., Bontje, M., Couch, C. et al. (2021). Factors driving the regrowth of European cities and the role of local and contextual impacts: A contrasting analysis of regrowing and shrinking cities. *Cities*, 108 (October). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102942>.
- Heffner, K. (2016). *Proces suburbanizacji a polityka miejska w Polsce*. [W:] Marszał T. (red.). *Miasto, region, gospodarka w badaniach geograficznych. W stulecie urodzin Profesora Ludwika Straszewicza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 75–110.
- Hohn, U. (2004). *Wachstum, Reurbanisierung und selektives Schrumpfen in Tōkyō*. [W:] Altröck, U., Schubert, D. (red.). *Wachsende Stadt: Leitbild — Utopie — Vision?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 165–184. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-322-83421-8_11.
- Humer, A., Cardoso, R. and Meijers, E. (2022). Breaking with the spatial-cycle model: the shift towards ‘syncurbanization’ in polycentric urban regions. *Regional Studies*, 56(1), 21–35. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1969008>.
- Hyra, D. (2015). The back-to-the-city movement: Neighbourhood redevelopment and processes of political and cultural displacement. *Urban Studies*, 52(10). SAGE Publications Ltd., 1753–1773. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098014539403>.
- Jewdokimow, M. and Łukasiuk, M. (2014). Socjologia zamieszkiwania. Zarys perspektywy. *Socjologia zamieszkiwania*. Wydawnictwo Naukowe ‘Sub Lupa’, 9.

- Kaczmarek, J. (2004). Geobiografia – historie życia a studia nad migracjami. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 5, 47–57.
- Kaczmarek, T. (2020). Różne oblicza suburbanizacji. Od przedmieść w cieniu miasta do post-suburbiiów. *Prace i Studia Geograficzne*, 65(3), 103–113.
- Kajdanek, K. (2009). Ideał podmiejskiego zamieszkiwania. Koncepty deweloperów a praktyki przestrzenne mieszkańców na przykładzie wybranych osiedli strefy podmiejskiej Wrocławia. *Kultura i Społeczeństwo*, 53(2). Institute of Political Studies – Polish Academy of Sciences, 21–41. DOI: <https://doi.org/10.35757/kis.2009.53.2.2>.
- Kajdanek, K. (2012). *Suburbanizacja po polsku*. Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków.
- Kajdanek, K. (2022). *Powrotnicy: reurbanizacja w perspektywie przebiegu życia*. Zakład Wydawniczy „Nomos”, Kraków.
- Kajta, J., Pustulka, P. and Radzińska, J. (2022). Young people and housing transitions during COVID-19: navigating co-residence with parents and housing autonomy. *Housing Studies*, 1–21. DOI: <https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2135171>.
- Leśniak-Rychlak, D. (2019). *Jesteśmy Wreszcie We Własnym Domu*. Instytut Architektury, Kraków.
- Lever, W.F. (1993). Reurbanisation—The Policy Implications. *Urban Studies*, 30(2). SAGE Publications Ltd., 267–284. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420989320080281>.
- Lewicki, M. (2019). *Społeczne Życie Hipoteki*. Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z oo.
- Lisowski, A. and Grochowski, M. (2007). *Procesy suburbanizacji: uwarunkowania, formy i konsekwencje*. Na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Warszawa.
- Lisowski, A., Mantey, D. and Wilk, W. (2014). *Lessons from Warsaw: The Lack of Coordinated Planning and Its Impacts on Urban Sprawl*. [W:] Stanolov, K. i Sýkora L. (red.). *Confronting Suburbanization: Urban Decentralization in Postsocialist Central and Eastern Europe*. Wiley Blackwell, Chichester. DOI: <https://doi.org/10.1002/9781118295861.ch8>.
- Lorens, P. (2005). *Problem Suburbanizacji*. Urbanista, Warszawa.
- Mantey, D. (2017). The ‘publicness’ of suburban gathering places: The example of Podkowa Leśna (Warsaw urban region, Poland). *Cities*, (60) A. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.07.002>.
- Mantey, D. and Kępkowicz, A. (2018). Types of Public Spaces: The Polish Contribution to the Discussion of Suburban Public Space. *Professional Geographer*, 70(2). DOI: <https://doi.org/10.1080/00330124.2018.1443475>.
- Mantey, D. and Pokojski, W. (2020). New Indicators of Spatial Chaos in the Context of the Need for Retrofitting Suburbs. *Land*, 9(276). DOI: <https://doi.org/10.3390/land9080276>.
- Mantey, D. and Sudra, P. (2019). Types of suburbs in post-socialist Poland and their potential for creating public spaces. *Cities*, 88(2016). Elsevier: 209–221. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.11.001>.
- Marcińczak, S. (2012). The evolution of spatial patterns of residential segregation in Central European Cities: The Łódź Functional Urban Region from mature socialism to mature post-socialism. *Cities*, 29(5). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.08.008>.
- Mitchell, C.J.A. (2004). Making sense of counterurbanization. *Journal of Rural Studies*, 20(1). Pergamon, 15–34. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(03\)00031-7](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(03)00031-7).
- Nuissl, H. and Rink, D. (2005). The ‘production’ of urban sprawl in eastern Germany as a phenomenon of post-socialist transformation. *Cities*, 22(2). DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2005.01.002>.

- Ouředníček, M., Šimon, M. and Kopečná, M. (2015). The reurbanisation concept and its utility for contemporary research on post-socialist cities: The case of the Czech Republic. *Moravian Geographical Reports*, 23(4), 26–35. DOI: <https://doi.org/10.1515/mgr-2015-0022>.
- Palak, M. (2016). *Nowe oblicza przedmieść. Socjologiczne studium suburbanizacji w Polsce na przykładzie Rzeszowa*. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Rérat, P. (2012). The new demographic growth of cities: The case of reurbanisation in Switzerland. *Urban Studies*, 49(5). DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098011408935>.
- Rérat, P. (2020). "Residential mobility". Handbook of urban mobilities. Routledge, 224–233.
- Rosa, H. (2013). "Social acceleration". Social Acceleration. Columbia University Press.
- Salvati, L., Serra, P., Bencardino, M., et al. (2019). Re-urbanizing the European City: A Multivariate Analysis of Population Dynamics During Expansion and Recession Times. *European Journal of Population*, 35(1). Springer Netherlands. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10680-017-9462-0>.
- Sies, M.C. (1987). The city transformed: Nature, technology, and the suburban ideal, 1877–1917. *Journal of Urban History*, 14(1). Sage Publications Sage CA, Thousand Oaks, CA, 81–111.
- Sieverts, T. (2003). *Cities without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt*. Taylor & Francis, London.
- Šimon, M. (2014). Exploring counterurbanisation in a post-socialist context: Case of the Czech Republic. *Sociologia Ruralis*, 54(2), 117–142. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2012.00576.x>.
- Skowrońska, M. (2010). Komfort, czyli co oznacza mieszkać dobrze. *Kultura i Społeczeństwo*, 54(1), 87–109.
- Skowrońska, M. (2011). „... jak u siebie”. Zamieszkiwanie a komfort. Wydział Nauk Społecznych: Instytut Socjologii, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Śleszyński, P. (2018). Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski. *Studia KPZK*.
- Śleszyński, P. and Kukołowicz, P. (2021). *Społeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*. Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Stanilov, K. (2007). *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*. Springer Science & Business Media, Dordrecht.
- Stanilov, K. and Sýkora, L. (2014). *Confronting Suburbanization: Urban Decentralization in Post-socialist Central and Eastern Europe*. John Wiley & Sons, London.
- Sýkora, L. and Ouředníček, M. (2007). Sprawling post-communist metropolis: Commercial and residential suburbanization in Prague and Brno, the Czech Republic. [W:] Razin, E., Dijst, M., VÁZquez, C. (red.). *Employment Deconcentration in European Metropolitan Areas*. Springer, Dordrecht. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5762-5_8.
- van den Berg, L. and Klaassen, L.H. (1980). *The Contagiousness of Urban Decline*. Netherlands Economic Institute, Rotterdam.
- van den Berg, L., Drewett, R., Klaassen, L.H., i in. (1982). *A Study of Growth and Decline*. Elsevier.
- van Ham, M. (2012). Housing behaviour. [W:] Clapham, D., Clark, W.A.V., Gibb, K. (red.). *The SAGE handbook of housing studies*. SAGE Publications Ltd., Thousand Oaks, CA, 47–65.
- Webster, N.J., Antonucci, T.C. and Ajrouch, K.J. (2022). Linked lives and convoys of social relations. *Advances in Life Course Research*, 54. Elsevier BV: 100502. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.alcr.2022.100502>.
- Winchester, H. and Ogden, P.E. (1989). *France: Decentralization and Deconcentration in the Wake of Late Urbanization*. [W:] Champion, A.G. (red.). Counterurbanization: The Changing Pace and Nature of Population Deconcentration CQUniversity. Edward Arnold, London.

Część III

Agnieszka Ajdyn^a
Małgorzata Bieńkowska^a
Joanna Podolska^a
Łukasz Zieliński^a

Procesy demograficzne w województwie mazowieckim w latach 2000–2021 jako kontekst suburbanizacji

1. Wprowadzenie

Suburbanizacja, czyli wzrost obszarów podmiejskich kosztem miasta centralnego, nierozzerwalnie związana jest z migracjami mieszkańców (Jakóbczyk-Gryszkiewicz, 2011; Gołata, 2015; Śleszyński, 2016), przedsiębiorstw (Martyniuk-Pęczek, 2018), pracowników (Gruchociak, 2012) oraz funkcji (Śleszyński, 2013; Heffner, 2015). Jest to proces oparty na dynamicznym przekształcaniu struktur osadniczych na terenach wiejskich, pozostających w zasięgu silnego oddziaływania ekonomicznego miast. Rozrastanie się obszarów podmiejskich w sposób niekontrolowany pociąga za sobą szereg negatywnych konsekwencji przestrzennych, społecznych, ekonomicznych czy środowiskowych, często podnoszonych w dyskusjach przez urbanistów, socjologów, ekonomistów. Wydaje się, że równie istotnym zagadnieniem (często pomijanym) jest aspekt demograficzny, zarówno dynamicznie zaludniających się obszarów atrakcyjnych osiedleńczo jak i depopulacyjnych.

W województwie mazowieckim wzrost liczby ludności w strefach podmiejskich miast jest wynikiem nie tylko migracji z miasta centralnego, ale również migracji z innych obszarów województwa i kraju. Ważną rolę w procesach osiedleńczych na Mazowszu odgrywa również Warszawa, o ogromnej sile przyciągania nowych mieszkańców, ze względu na jej atrakcyjność edukacyjną i zawodową. To właśnie stolica jest pierwszym miejscem ścieżki migracyjnej dla osób napływających z innych

^a Urząd Statystyczny w Warszawie.

województw. W przypadku znacznego odsetka ludności napływowej nie jest jednak miejscem docelowym. Wzrost zamożności i mobilności społeczeństwa zachęca rodziny do przenoszenia się na tereny podmiejskie, które oferują więcej zieleni, ciszę i relatywnie niższe koszty życia (tańsze działki czy koszty budowy domów). Tym samym w dłuższym horyzoncie czasowym wspomniane wcześniej migracje nie pozostają bez wpływu na sytuację demograficzną gmin położonych w strefie podmiejskiej Warszawy (suburbiiów). W mikroskali proces ten można zaobserwować również w odniesieniu do pozostałych dużych miast na Mazowszu.

W świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021 artykuł skupia się na aktualnych procesach demograficznych i ich wzajemnych relacjach ze zjawiskiem suburbanizacji. Aby dobrze zrozumieć wszystkie niuanse procesu suburbanizacji w województwie mazowieckim, konieczne jest poznanie kontekstu zachodzącej zmiany demograficznej.

2. Zmiany w liczbie ludności

Zmiany demograficzne w regionie są wypadkową wielu czynników i konsekwencją zdarzeń, które mogły mieć miejsce w innej części kraju, nawet kilkadziesiąt lat temu. Tempo zmian w liczbie i rozmieszczeniu ludności zależy w głównej mierze od czynników demograficznych (urodzenia, zgony, migracje, małżeństwa, separacje, rozwojdy, zachowania prokreacyjne). One z kolei związane są z przemianami ekonomicznymi i cywilizacyjnymi w kraju. Z tego też powodu procesy demograficzne należy badać na przestrzeni co najmniej kilkunastu lat.

Analizując dane historyczne od lat 50. XX w. oraz wyniki badań bieżących można zaobserwować systematyczne zwiększanie się liczby ludności województwa mazowieckiego, przy czym przyrost populacji w początkowych badanych okresach był dużo szybszy niż w końcowych. Zwraca uwagę niejednakowa dynamika wzrostu liczby ludności w miastach i na wsi, a także regionalne zróżnicowanie omawianego procesu. Wykorzystując dane spisów powszechnych z lat 1950–2021 oraz dane bieżące dla 2020 i 2021 r., w poniższym zestawieniu zaprezentowano rozwój liczby ludności oraz gęstość zaludnienia na obszarze województwa mazowieckiego od połowy XX w.:

Tablica. Liczba ludności i gęstość zaludnienia

Stan w dniu	Liczba ludności w tys.			Liczba osób na 1 km ²		
	ogółem	miasta	wieś	ogółem	miasta	wieś
Spisy powszechne						
31.12.1950	3 303,0	1 505,1	1 797,8	93	712	54
6.12.1960	3 958,2	2 064,8	1 893,4	111	976	57
8.12.1970	4 357,2	2 424,4	1 932,9	122	1 147	58
6.12.1978	4 693,3	2 824,3	1 869,0	132	1 336	56
7.12.1988	4 997,8	3 162,4	1 835,4	140	1 496	55
20.05.2002	5 124,0	3 312,6	1 811,4	144	1 552	54
31.03.2011	5 268,7	3 381,7	1 886,9	148	1 568	56
31.03.2021	5 514,7	3 565,3	1 949,4	155	1 596	58
Badania bieżące						
31.12.2020	5 517,6	3 564,6	1 953,1	155	1 624	59
31.12.2021	5 512,8	3 562,4	1 950,4	155	1 594	59

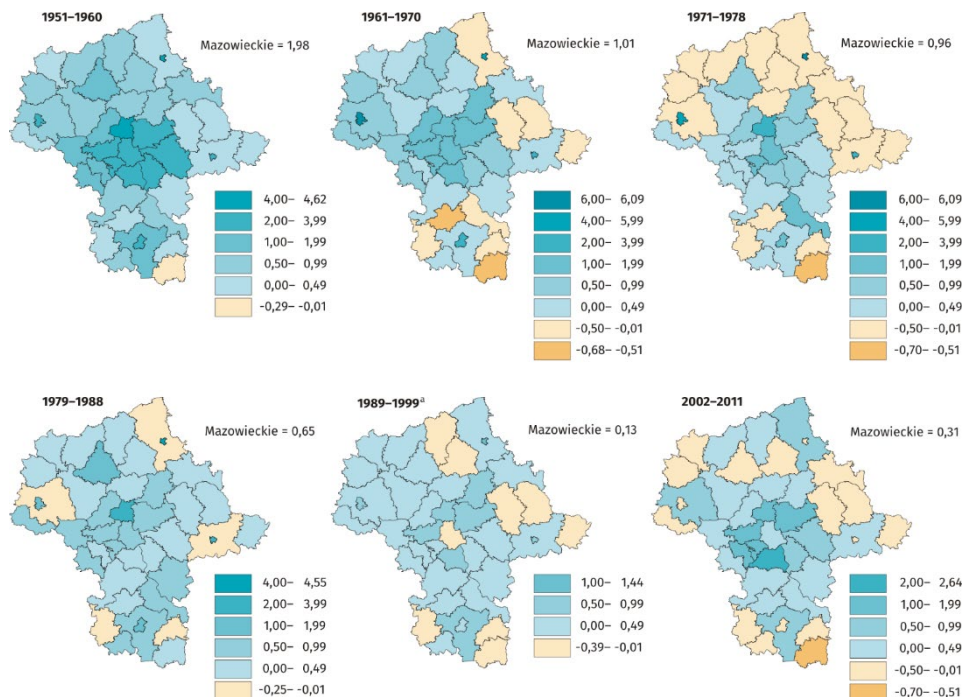
Źródło: dane Urzędu Statystycznego w Warszawie.

O ile w 1950 r. liczba ludności województwa wynosiła 3,3 mln osób, a gęstość zaludnienia – 93 osoby/km², to w 2021 r. było o 2,2 mln mieszkańców więcej, a na 1 km² powierzchni przypadało o 62 osoby więcej. W latach 1951–2021 relatywny przyrost ludności województwa wyniósł blisko 67%, przy czym największy wzrost obserwowano w latach 50. XX w.

Do roku 1960 liczba ludności zwiększyła się o 655,3 tys., a przeciętny roczny wzrost wyniósł 1,98%. Bardziej dynamicznie rozwijała się ludność miejska niż wiejska – roczne tempo przyrostu ludności wynosiło odpowiednio 3,72% wobec 0,53%. Tak szybki wzrost ludności miejskiej spowodował zmiany w strukturze ludności według miejsca zamieszkania. O ile według spisu z 1950 r. przeważali mieszkańcy wsi, stanowiąc 54,4%, to już kolejny spis wykazał, że przewagę ma ludność miejska, stanowiąca 52,2%. W kolejnych dziesięcioleciach międzyspisywanych obserwowano powolny spadek tempa rozwoju ludności województwa, przy czym w latach 1971–1978 – a następnie w kolejnych dwóch okresach – zmniejszeniu uległa liczba ludności wiejskiej; natomiast w latach 2011–2021 po raz pierwszy od pięciu dekad odnotowano ponowny wzrost liczby mieszkańców wsi. W całym analizowanym okresie postępował natomiast rozwój ludności miast, chociaż tempo wzrostu było coraz słabsze.

W układzie powiatów do końca XX wieku zauważalny był rozwój miast grodzkich (z wyjątkiem Warszawy w okresie międzyspisywym 1989–1999), w ciągu dekady 2002–2011 w czterech miastach grodzkich (Radomiu, Płocku, Ostrołęce i Siedlcach) odnotowano ubytek ludności, a w Warszawie – niemal stagnację, co zapowiada początek procesu suburbanizacji. Rozwijały się natomiast powiaty okalające te ośrodki, przy czym najszybciej powiaty położone w pobliżu Warszawy. Rozwój powiatów położonych w pobliżu stolicy obserwowany był we wszystkich okresach międzyspisywanych.

Mapa 1. Średnie roczne tempo zmiany liczby ludności w latach 1950–2011 w %



a Dla 1999 r. dane bilansowe opracowane na podstawie wyników NSP 1988.

Wyniki ostatniego spisu wskazują, że województwo mazowieckie było jednym z czterech województw (obok pomorskiego, małopolskiego i wielkopolskiego), w którym w latach 2011–2021 odnotowano przyrost ludności, a tempo tego przyrostu utrzymywało się na poziomie 0,47%, a więc nieznacznie wyższym niż w okresie międzyspisowym 2002–2011. Co ważne, mazowieckie jest jedynym województwem, w którym w oparciu o dane ze spisów powszechnych odnotowano największy przyrost liczby mieszkańców miast, większy niż przyrost liczby mieszkańców obszarów wiejskich. Jest to jednak w dużej mierze efekt przyciągania nowych mieszkańców przez Warszawę, ośrodek miejski atrakcyjny edukacyjnie i zawodowo.

Według danych Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 31 marca 2021 r. województwo mazowieckie zamieszkiwało 5 514,7 tys. osób, co stanowiło 14,5% ludności Polski. Ludność miejska obejmowała 64,7% ogółu mieszkańców województwa. W porównaniu z wynikami NSP 2011 populacja województwa zwiększyła się o 246 tys. mieszkańców, czyli 4,7% (w miastach o 5,4%, a na wsi o 3,3%).

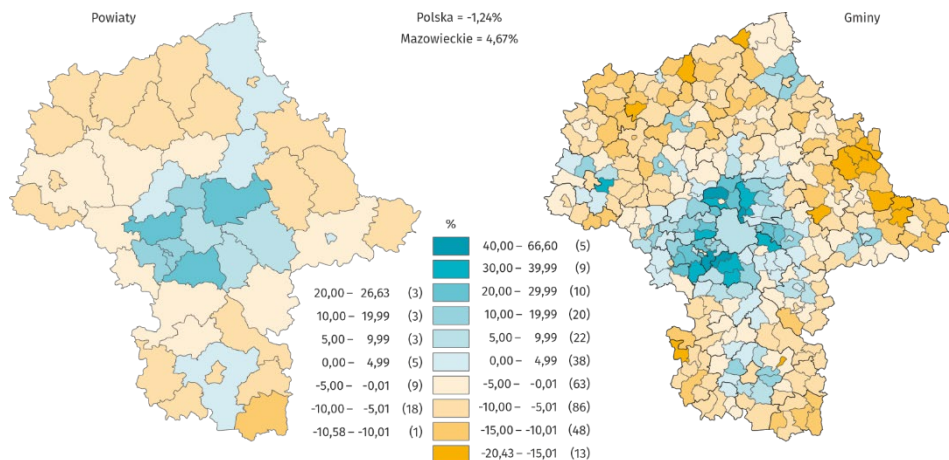
Zmiany liczby ludności były jednak bardzo zróżnicowane przestrzennie, jednoznacznie wskazując na proces suburbanizacji jako dominujący w ostatnim dziesięcioleciu.

Nadal największy przyrost ludności notowany był w powiatach skupiających się wokół Warszawy, co jest związane z procesem koncentracji ludności i suburbanizacji stolicy. W latach 2011–2021 w powiatach: piaseczyńskim, wołomińskim i warszawskim zachodnim liczba ludności zwiększyła się o 22–27%, w legionowskim i grodziskim o 19%, a w pruszkowskim o ponad 14%. Ponadto w dalszym ciągu zauważalny był znaczny przyrost ludności na obszarach podmiejskich większych miast (przede wszystkim na prawach powiatu), przy jednoczesnym ubytku lub niewielkim wzroście w tych jednostkach. Oznacza to, że procesy charakterystyczne dla miast dużych objęły również ośrodki subregionalne i powiatowe.

Analizując zmiany liczby ludności w ostatnim dziesięcioleciu w miastach na prawach powiatu, można zauważyć, że każdy z powiatów grodzkich posiada swoją strefę podmiejską. Zazwyczaj otacza ona ściśle główne miasto. Strefa podmiejska Warszawy jest znacznie większa – sięga do 40 km od stolicy. Przy głębszej analizie można wyraźnie zaobserwować, że zmiany liczby ludności nie są wszędzie takie same, nawet takie miasta, jak Legionowo czy Otwock, oddalone od stolicy około 25 km, notują spadek liczby mieszkańców. W strefie podmiejskiej Warszawy są jednak miasta, takie jak Żąbki czy Marki, graniczące ze stolicą i notujące niebywały wzrost liczby mieszkańców. W okresie NSP 2011–NSP 2021 Marki zyskały 56% mieszkańców, a Żąbki – 52%. Rekordzistami w województwie są gminy wiejskie: Wieliszew – wzrost liczby mieszkańców o 67% i Lesznowola – wzrost o 65%, obie również położone w strefie podmiejskiej Warszawy.

Pomimo systematycznego wzrostu ogólnej liczby mieszkańców Mazowsza, coraz więcej powiatów notuje ubytki mieszkańców. Największy z nich miał miejsce w powiatach usytuowanych na krańcach województwa: w lipskim i żuromińskim (odpowiednio: 11% i 10%) oraz sokołowskim, łosickim, przysuskim, makowskim (po 9%). Rozpiętość między powiatem o największym przyroście i powiatem o największym ubytku wyniosła 37,21 p.p.

Mapa 2. Zmiana liczby ludności w latach 2011–2021^a (stan w dniu 31 marca)



a Dane spisów powszechnych.

W skali gmin w latach 2011–2021 dysproporcje były dużo większe – rozpiętość osiągnęła 87,03 p.p.; największy przyrost ludności wynosił 66,60% w gminie wiejskiej Wieliszew (powiat legionowski), a największy ubytek – 20,43% w gminie wiejskiej Sterdyń (powiat sokołowski). Spośród 314 gmin województwa mazowieckiego zwiększenie liczby ludności odnotowano w 104 jednostkach, przy czym w 24 z nich wzrost wyniósł ponad 20%. W 210 gminach odnotowano spadek liczby ludności, przy czym w jednej powyżej 20% (Sterdyń, powiat sokołowski).

3. Czynniki kształtujące liczbę i strukturę ludności (ruch naturalny, migracje)

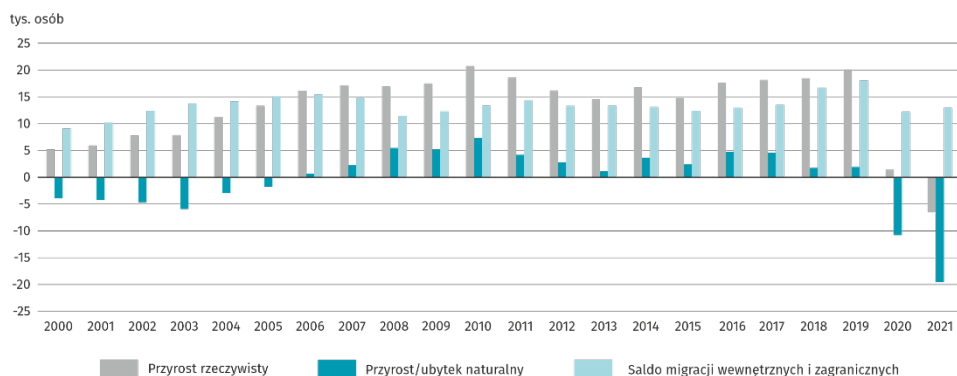
W województwie mazowieckim decydującym czynnikiem przyrostu rzeczywistego ludności jest dodatnie saldo migracji międzywojewódzkich na pobyt stały – sumarycznie w latach 2000–2021 populacja województwa z tego tytułu zwiększyła się o 278,9 tys. Zdecydowanie mniejszy wpływ na wzrost liczby ludności miało saldo migracji zagranicznych – na skutek przewagi imigracji nad emigracją – w omawianym okresie notowano zwiększenie populacji o 16,1 tys. osób. Jednocześnie w wyniku przewagi liczby zgonów nad liczbą urodzeń w ciągu dwudziestu dwóch lat ubyło 5,5 tys. osób. W omawianym okresie względny przyrost ludności zawierał się w przedziale od 3 osób w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w 2020 r. do 39 osób w 2010 r.; w 2021 r. po raz pierwszy wskaźnik ten przyjął wartość ujemną i wyniósł minus 12 osób.

W województwie mazowieckim w każdym roku obserwacji saldo migracji międzywojewódzkich było dodatnie, co jest wynikiem napływu ludności do Warszawy

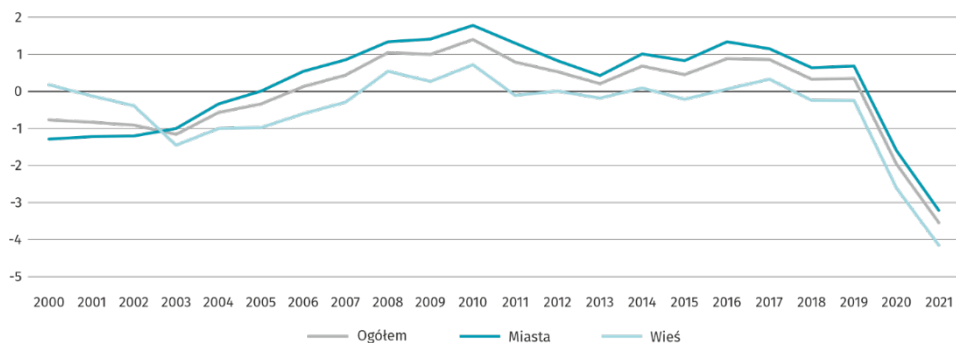
i ościennych powiatów, głównie w poszukiwaniu pracy. Spośród osób napływających do województwa mazowieckiego z innych regionów Polski niezmiennie od lat zdecydowanie największy odsetek stanowiły osoby przyjeżdżające z województwa lubelskiego, a w następnej kolejności z województw: łódzkiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego, czyli graniczących z województwem mazowieckim. Połowa migrantów z innych województw wybierała Warszawę jako swój pierwszy przystanek na mapie osiedleńczej, przy czym zazwyczaj dla większości z nich nie jest to miejsce docelowe. Osoby opuszczające województwo mazowieckie najczęściej osiedlały się w województwie łódzkim, lubelskim, warmińsko-mazurskim i pomorskim.

Przyrost naturalny do 2005 r. wpływał na spadek liczby ludności w województwie, a w okresie 2006–2019 notowana była nadwyżka liczby urodzeń nad liczbą zgonów. Natomiast w latach 2020–2021 liczba ludności województwa z tytułu ubytku naturalnego zmniejszyła się o 30,3 tys. osób. Zmiany stanu ludności z tytułu ruchu naturalnego i migracyjnego w latach 2000–2021 przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykr. 1. Zmiana stanu ludności z tytułu ruchu naturalnego i migracyjnego



Obserwowany od 2006 r. przyrost naturalny ludności zapewniany był przede wszystkim przez ludność zamieszkującą w miastach. Wśród ludności zamieszkałej na wsi ubytek naturalny wystąpił w latach 2001–2007, przyrost naturalny – w latach 2008–2010, natomiast w kolejnych latach przyrost naturalny raz był dodatni, raz ujemny, ale zawsze oscylował koło zera. Od 2020 r. zarówno tereny wiejskie, jak i miasta charakteryzowały się ubytkiem naturalnym, na co wpływ miał znaczny wzrost liczby zgonów (związany z pandemią COVID-19) przy jednoczesnym spadku liczby urodzeń. W okresie 2000–2021 w wyniku przyrostu naturalnego miasta zyskały 14,3 tys. mieszkańców, a wsie straciły 19,8 tys.

Wykr. 2. Przyrost/ubytek naturalny na 1 000 ludności

W 2021 r. ubytek naturalny ludności był większy niż przed rokiem; współczynnik natężenia wyniósł $-3,54$ wobec $-1,96$. W miastach ubytek naturalny na 1 000 ludności wyniósł $-3,21$, podczas gdy na wsi $-4,15$ (przed rokiem odpowiednio: $-1,60$ i $-2,61$).

Pogłębiona analiza współczynnika przyrostu naturalnego w ujęciu regionalnym wskazuje, że ostatni rok był pod tym względem dramatyczny dla Mazowsza. Z 314 gmin tylko w 22 odnotowano wzrost liczby mieszkańców. Większość z nich położona jest w strefach podmiejskich Warszawy, Radomia, Ostrołęki i Siedlec.

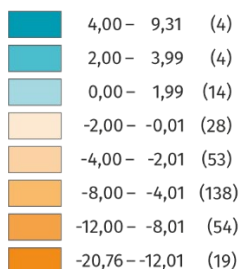
Największe ubytki wystąpiły na obszarach peryferyjnych i krańcach województwa. Najszybciej postępujący proces depopulacji występuje w powiecie sokołowskim, w którym 3 gminy spośród 5 straciły, według ostatniego spisu, największą liczbę mieszkańców (gmina Sterdyń – 20,5%, Ceranów – 20%, Repki – 17%). Współczynniki przyrostu/ubytku naturalnego są bardzo zróżnicowane regionalnie – w 2021 r. w ujęciu gminnym od przyrostu w wysokości $+9,31$ w gminie wiejskiej Lesznówola (powiat piaseczyński) do ubytku naturalnego wynoszącego $-20,76$ w gminie wiejskiej Pacyna (powiat gostyniński). Ubytek naturalny ludności wystąpił w 292 gminach województwa.

Mapa 3. Przyrost/ubytok naturalny w 2021 r.

Polska = -4,95‰

Mazowieckie = -3,54‰

Na 1000 ludności



W województwie mazowieckim migracje ludności są najważniejszym czynnikiem mającym wpływ na stan zaludnienia – od kilkunastu lat roczny napływ ludności przekracza tu wielkość odpływu. Region jest jednak pod tym względem bardzo zróżnicowany, większość gmin notuje bowiem ubytki migracyjne mieszkańców.

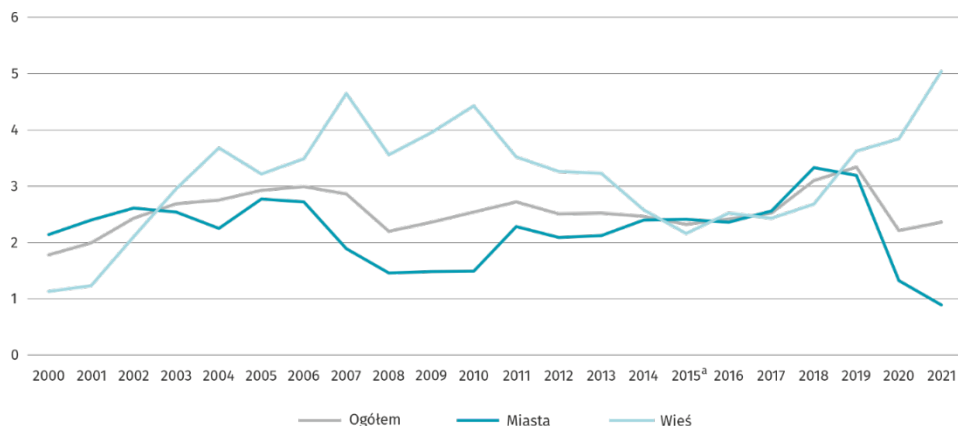
Napływ migracyjny w ruchu wewnętrznym rejestrowany w latach 2000–2021 w województwie mazowieckim dotyczył 1 493,8 tys. osób, a odpływ – 1 214,8 tys., co skutkowało przyrostem ludności o blisko 279 tys. osób. Zwiększyła się zarówno liczba ludności miejskiej (o 152,6 tys.), jak i wiejskiej (o 126,4 tys.).

Większość migracji odbywa się jednak w ruchu wewnątrz województwa. W badanym okresie w ramach tego typu migracji przenieśli się 1 008,8 tys. osób. Mieszkańcy Mazowsza częściej przeprowadzali się z miast na wieś. Odpływ ten przewyższył napływ stałych mieszkańców wsi do miast o 93,3 tys.

Od 2000 r. w ramach migracji zagranicznych do województwa mazowieckiego przybyło 32,1 tys. osób, a większość z przybyłych zamieszkała w miastach (26,3 tys.). Za granicę wyjechało 15,9 tys. osób; saldo migracji wyniosło 16,1 tys. osób. Wśród cudzoziemców – obywateli innych państw przyjeżdżających do województwa – dominują obywatele Ukrainy, Wielkiej Brytanii i Białorusi.

Systematycznie rośnie liczba zezwoleń na pracę cudzoziemców w województwie mazowieckim. W 2021 r. wydano ich 91,0 tys., tj. najwięcej od 2011 r. Zezwolenia na pracę wydawane były najczęściej obywatelom Ukrainy – w 2021 r. 59,5% wszystkich zezwoleń.

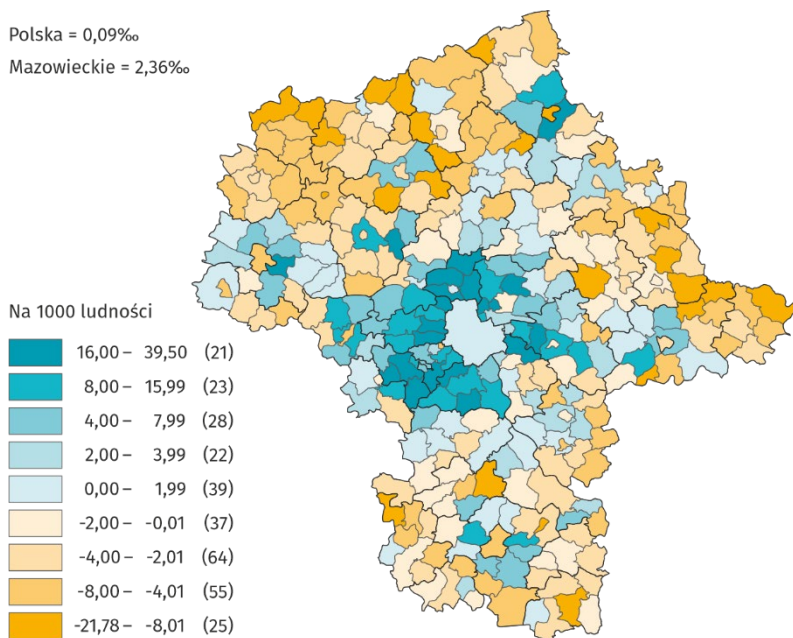
Wykr. 3. Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały na 1 000 ludności



a Do obliczenia ogólnego salda migracji w przypadku migracji zagranicznych przyjęto dane za 2014 r.

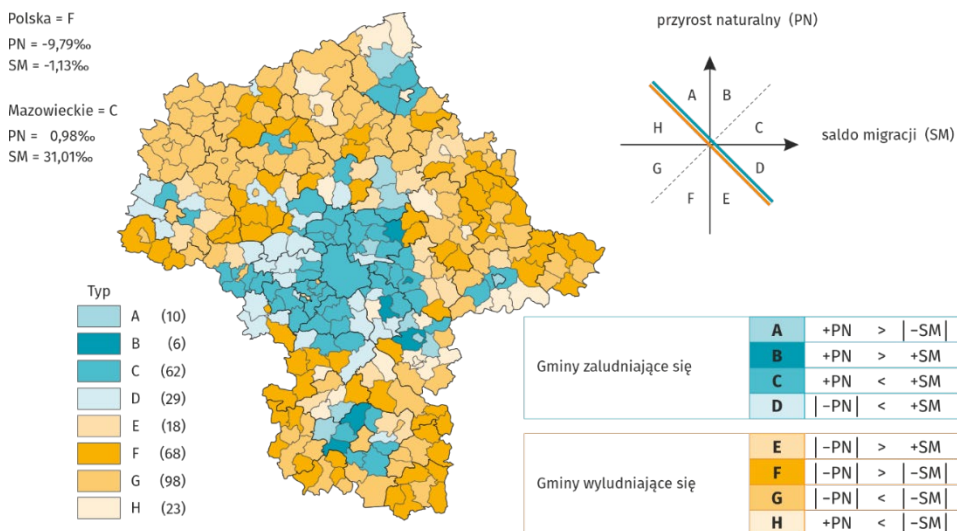
W województwie mazowieckim przez większość badanego okresu współczynnik natężenia salda migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały przybierał wyższe wartości na wsi niż w miastach. Odwrotna sytuacja miała miejsce jedynie w latach 2000–2002 oraz w latach 2015, 2017 i 2018. Tendencję spadkową natężenia salda migracji na wsi obserwowano w latach 2011–2015.

Analiza ogólnego salda migracji w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców w poszczególnych gminach pokazuje znaczne zróżnicowanie tego zjawiska. W 2021 r. współczynnik natężenia salda migracji zawierał się w przedziale od +39,50 w gminie wiejskiej Wieliszew (powiat legionowski) do –21,78 w gminie wiejskiej Ceranów (powiat sokołowski). Ujemne saldo migracji wystąpiło w 181 gminach województwa.

Mapa 4. Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały w 2021 r.

Jak wynika z omówionych miar, rozwój demograficzny województwa jest zróżnicowany przestrzennie. Na podstawie skumulowanych wartości przyrostu naturalnego i salda migracji za lata 2010–2021 można powiedzieć, że spośród 314 gmin 107 było rozwojowych, w tym w 68 wartości obu omawianych miar były dodatnie; najwięcej osób (434 na 1 000 ludności) przybyło w gminie wiejskiej Lesznówola (powiat piaseczyński) – 101 z tytułu przyrostu naturalnego i 333 z tytułu migracji. Gmin o charakterze depopulacyjnym było 207, przy czym w 166 przyrost naturalny i saldo migracji były ujemne; najwięcej osób (189 na 1 000 ludności) ubyło w gminie wiejskiej Sterdyń (powiat sokołowski) – 109 z tytułu ubytku naturalnego i 80 z tytułu migracji.

Gminy rozwojowe koncentrują się w centralnej części województwa, przy czym większość z nich (tak samo jak stolica) zaludnia się zarówno z tytułu dodatniego salda migracji, jak i dodatniego przyrostu naturalnego. Istnieją trzy obszary depopulacyjne – na północy, wschodzie i południu województwa – w większości tworzone przez gminy typowo rolnicze. Ponadto charakterystyczne jest wyludnianie się dużych miast (Radomia, Płocka, Ostrołęki) i jednoczesny rozwój sąsiadujących z nimi jednostek.

Mapa 5. Typy rozwoju ludnościowego gmin według metody Webba w latach 2010–2021^a

a Typy wyznaczono na podstawie skumulowanego przyrostu naturalnego na 1 000 ludności i skumulowanego salda migracji na 1 000 ludności z lat 2010–2021; do obliczenia ogólnego salda migracji dla 2015 r. w przypadku migracji zagranicznych przyjęto dane za 2014 r.

4. Urodzenia i dzietność

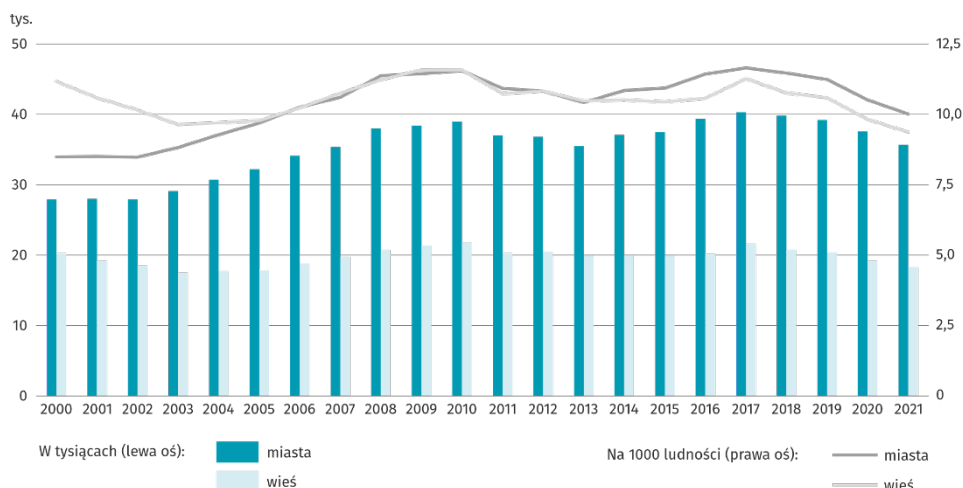
Liczba urodzeń żywych jest jedną z najważniejszych danych dotyczących procesów demograficznych zachodzących w populacji, stanowi ona bowiem wyjściową informację do określenia zastępowalności współczesnych pokoleń przez następne generacje. Jest też czynnikiem, który kształtuje obecną i przyszłą strukturę demograficzną ludności. Skala urodzeń obserwowana w danym okresie na danym obszarze uzależniona jest od ogólnej liczebności populacji, jej struktury według wieku i płci oraz od postaw i zachowań prokreacyjnych.

W województwie mazowieckim dynamikę liczby urodzeń w latach 2000–2021 charakteryzowały okresy spadków i wzrostów. Wzrost liczby urodzeń żywych obserwowano w latach 2003–2010, a następnie w roku 2012 i w latach 2014–2017. W 2021 r. zarejestrowano 53 938 urodzeń żywych, tj. o 2 781 mniej niż rok wcześniej, ale o 7 528 więcej niż w 2002 r., w którym odnotowano najmniejszą ich liczbę na przestrzeni lat 2000–2021. Zmniejszenie się liczby urodzeń miało miejsce zarówno w miastach, jak i na wsi (odpowiednio o 5,0% i 4,7%). Wskaźnik natężenia urodzeń żywych wyniósł 9,78 i był o 0,49 p. prom. niższy niż w 2020 r.; w miastach niższy o 0,51 p. prom., a na wsi – o 0,45 p. prom. W porównaniu z 2002 r. wskaźnik natężenia był wyższy o 0,70 p. prom. (w miastach wyższy o 1,53; na wsi niższy o 0,79). Średnioroczny poziom urodzeń żywych w przeliczeniu na 1 000 ludności wyniósł 10,45‰ (od 9,08 w 2002 r. do 11,56 w 2010 r.). Oceniając tendencje zmian

liczby urodzeń żywych w województwie mazowieckim w podziale na miasta i wieś, należy pamiętać, że wyższa liczba urodzeń w miastach niż na wsi wynika z większej liczby mieszkańców miast, a w szczególności z większej liczebności populacji w wieku rozrodczym.

Urodzenia uzależnione są od liczby potencjalnych matek, to znaczy kobiet w wieku rozrodczym (15–49 lat) oraz od ich płodności, określanej częstością urodzeń. W 2021 r. współczynnik płodności przyjął wartość 40,76, co oznacza, że na 1 000 kobiet w wieku rozrodczym przypadało blisko 41 urodzeń żywych (w 2000 r. – ponad 36). W miastach współczynnik ten był nieco niższy niż na wsi – 40,48 wobec 41,32; wśród powiatów najniższy był w Płocku (32,85), a najwyższy w powiecie garwolińskim (50,05).

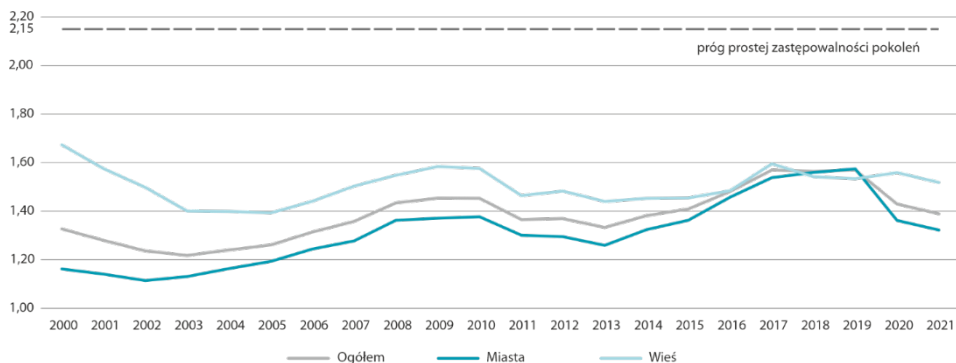
Wykr. 4. Urodzenia żywe



Analizując zmiany częściowych współczynników płodności według wieku matek, należy pamiętać, że wartości tych miar w znacznym stopniu odzwierciedlają zachowania prokreacyjne w danym okresie. W województwie mazowieckim najwyższą płodnością charakteryzują się kobiety w wieku 30–34 lata, a w następnej kolejności – w wieku 25–29 lat. W 2021 r. matki z tych grup wieku urodziły odpowiednio 19 694 i 15 881 dzieci, tj. 36,5% i 29,4% ogółu żywo urodzonych. Porównując dane dla lat 2000 i 2021, należy zwrócić uwagę na spadek współczynnika płodności kobiet w wieku 20–24 lata (o 41,95 p. prom.) i jednoczesny wzrost płodności w grupach 30–34 lata (o 40,29 p. prom.) oraz 35–39 lat (o 22,23 p. prom.). Mamy zatem do czynienia z odraczaniem decyzji o urodzeniu dziecka. Potwierdza to również wzrost o ponad 4 lata mediany wieku matek rodzących pierwsze dziecko z 25,0 lat w 2002 r. do 29,7 roku w 2021 r.

Opisane zmiany wzorca płodności według wieku można syntetycznie ująć za pomocą współczynnika dzietności, który informuje, jaką liczbę dzieci urodziłyby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego, przy założeniu, że w poszczególnych fazach tego okresu rodziłyby z intensywnością obserwowaną w danym roku.

Wykr. 5. Współczynnik dzietności ogólnej



W województwie mazowieckim (podobnie jak w kraju) poziom reprodukcji ludności nie gwarantuje prostej zastępowalności pokoleń, tj. kiedy na 1 kobietę w wieku 15–49 lat przypada średnio 2 dzieci (optymalny współczynnik dzietności wynosi od 2,10 do 2,15 urodzenia dzieci).

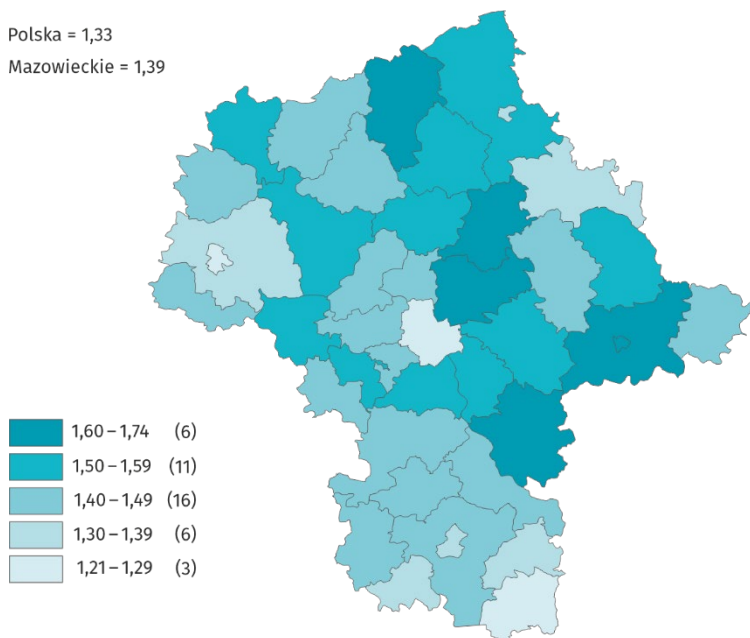
Na podstawie danych od 2000 r. można stwierdzić, że najniższe wartości współczynnika dzietności odnotowano w początkowym okresie (w latach 2001–2005 nie przekraczał on 1,3), a najwyższe w latach 2017–2019, gdy był bliski 1,6. W latach 2000–2017 współczynnik dzietności na wsi był wyższy niż w miastach, dwa kolejne lata to zmiana tendencji, kiedy to notowano wyższe wartości w miastach niż na wsi. W ostatnich dwóch latach badanego okresu ponownie notowano wyższą dzietność na wsi (w 2021 r. było to 1,52 wobec 1,32).

W żadnym z powiatów województwa mazowieckiego omawiany współczynnik nie osiągnął wartości optymalnej; najwyższy był w powiecie garwolińskim (1,74), a najniższy w m.st. Warszawie (1,21). W trzech jednostkach był on niższy niż wartość progowa 1,30, określana mianem „płodności najniższej wśród niskich”.

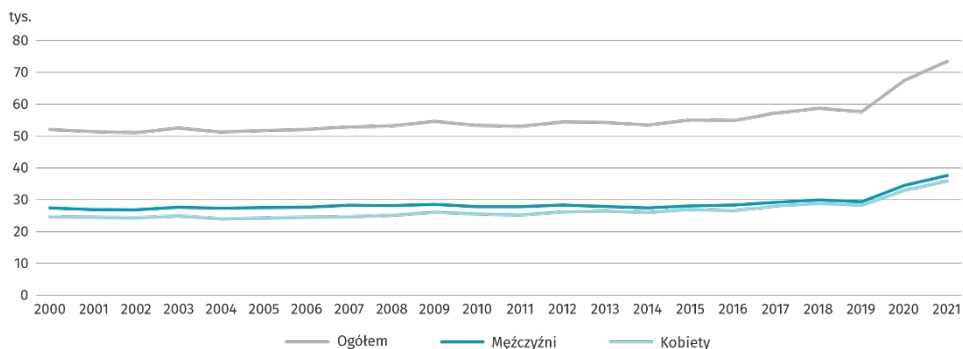
Mapa 6. Współczynnik dzietności ogólnej według powiatów w 2021 r.

Polska = 1,33

Mazowieckie = 1,39

**5. Zgony**

Na przestrzeni lat można zaobserwować naprzemienne okresy wzrostów i spadków liczby zgonów ludności. Średnioroczna liczba zgonów w latach 2000–2019 wyniosła niespełna 53,8 tys., a w kolejnych dwóch latach, w których trwała pandemia COVID-19, wartość ta została znacznie przekroczona. W województwie mazowieckim w 2021 r. zmarło 73 477 osób, tj. o 19 720 (36,7%) więcej niż średnia dla lat 2000–2019 i o 21 414 (41,1%) więcej niż w 2000 r. Zgony odnotowane w miastach stanowiły 64,1% ogółu, a ich liczba w stosunku do 2000 r. zwiększyła się o 46,6%. W ogólnej liczbie osób zmarłych 48,8% stanowiły kobiety.

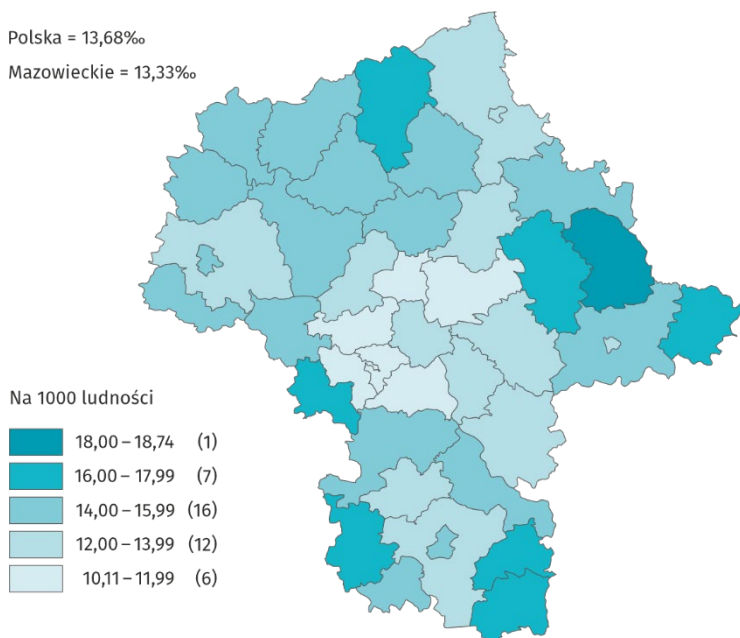
Wykr. 6. Zgony

Współczynnik natężenia zgonów w 2021 r. wyniósł 13,33 wobec 10,21 w roku 2000. W miastach współczynnik ten (13,22) był nieznacznie niższy niż na wsi (13,52). W latach 2000–2021 umieralność mieszkańców wsi była wyższa niż mieszkańców miast. W 2021 r. największą umieralność odnotowano w powiecie sokołowskim (18,74), natomiast najmniejszą w powiecie piaseczyńskim (10,11).

Mapa 7. Zgony w 2021 r.

Polska = 13,68‰

Mazowieckie = 13,33‰



Umieralność jest zróżnicowana według wieku i płci. W 2021 r. w województwie mazowieckim natężenie zgonów mężczyzn poniżej 60. roku życia było ponad 2,5 razy wyższe niż kobiet w tym samym wieku.

Głównymi przyczynami zgonów są choroby układu krążenia i nowotwory. Obie te grupy spowodowały w 2020 r. 50,8% wszystkich zgonów. Jednocześnie od 2013 r. obserwuje się stały spadek udziału zgonów spowodowanych chorobami układu krążenia, z 46,7% do niespełna 28,3%. Niekorzystnym zjawiskiem jest utrzymująca się na wysokim poziomie liczba zgonów, których przyczyną jest choroba nowotworowa. W 2000 r. była ona powodem blisko 24% wszystkich zgonów, a w 2016 r. już prawie 27%. Natomiast w 2020 r. odsetek zgonów spowodowanych nowotworami był najniższy od dwudziestu lat i wyniósł 22,5%. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy zmniejszenie częstości zgonów z tej przyczyny jest początkiem zmiany w trendzie, czy raczej jednorazowym spadkiem, na który wpływ miała pandemia wirusa SARS-CoV-2. Podobne spadki obserwowano prawie we wszystkich klasach przyczyn

zgonów. W 2020 r. z powodu COVID-19, który został uwzględniony przez Światową Organizację Zdrowia w Międzynarodowej Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych, zmarło 5 000, tj. 7,4% mieszkańców województwa mazowieckiego.

W 2021 r. zmarło 183 dzieci w wieku poniżej 1. roku życia (348 w 2000 r.). Zgony chłopców stanowiły 58,5% ogółu. Od 2000 r. znacznie poprawił się współczynnik wyrażający liczbę zgonów niemowląt na 1 000 urodzeń żywych, który w 2021 r. wyniósł 3,39 wobec 7,23 dwadzieścia jeden lat wcześniej.

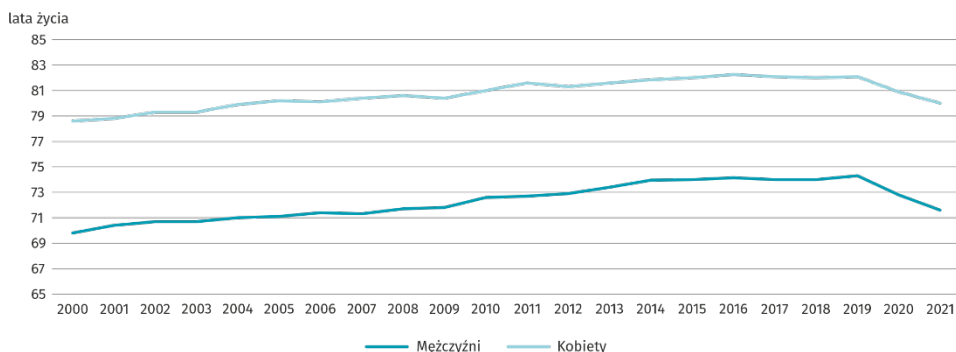
6. Proces starzenia się mieszkańców

W Polsce, tak samo jak w większości państw europejskich, obserwowany jest proces postępującego starzenia się ludności. Zjawisko to nie ominęło również województwa mazowieckiego. Starzenie się to proces zwiększania się odsetka osób starszych przy jednoczesnym zmniejszaniu odsetka dzieci. Najczęściej – jako próg starości – przyjmuje się wiek 60 (według definicji WHO) lub 65 lat (ONZ i Eurostat).

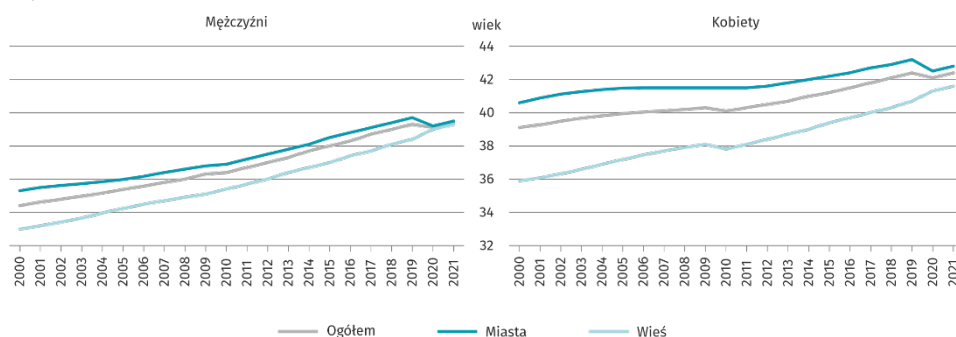
Bezpośrednie przyczyny starzenia się ludności to zmiany zachodzące w czterech procesach demograficznych: płodności, umieralności i migracji oraz naturalnych przesunięć w strukturze wieku.

Spadek dzietności kobiet powoduje malejącą liczbę osób w najmłodszych rocznikach, co prowadzi do zmniejszania się podstawy piramidy wieku.

Poprawa warunków i jakości życia, zmiana nawyków żywieniowych oraz stylu życia, a przede wszystkim wzrost dostępności i poprawa usług medycznych sprawiają, że zwiększa się długość trwania życia. Średnia długość życia mieszkańców Mazowsza urodzonych w 2000 r. wyniosła dla mężczyzn 69,8 roku, natomiast dla kobiet – 78,6 roku. W 2021 r. przeciętne trwanie życia mężczyzn wydłużyło się o 1,8 roku, a kobiet o 1,4 roku. W latach 2000–2019 nieznaczne spadki długości życia dla mężczyzn występowały jedynie w latach 2007 i 2017, a dla kobiet – w latach 2006, 2009, 2012, 2017 i 2018. Lata 2020 i 2021 były pierwszymi w omawianym okresie, gdy odnotowano znaczące spadki w przewidywanej długości trwania życia. Przeciętne dalsze trwanie życia chłopca urodzonego w 2021 r. wyniosło 71,6 roku, a dziewczynki 80,0, tak więc chłopiec będzie żył o 8,4 roku krócej niż urodzona w tym samym czasie dziewczynka. Trwanie życia jest zróżnicowane terytorialnie. Mężczyźni mieszkający w miastach żyją dłużej niż mieszkający na wsi (72,3 roku wobec 70,4); podobnie było w przypadku kobiet (80,3 wobec 79,5). Różnica między przeciętnym trwaniem życia mężczyzn i kobiet zamieszkujących w miastach wyniosła 8,0 lat, a na wsi – 9,1 roku.

Wykr. 7. Przeciętne trwanie życia noworodka urodzonego w latach 2000–2021

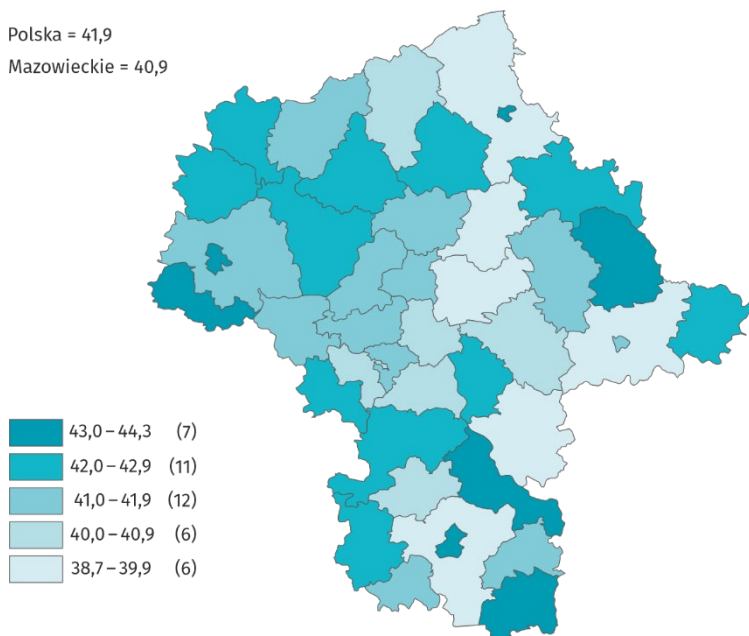
Stan zaawansowania starości demograficznej ludności najprościej wyraża tzw. wiek środkowy ludności (mediana wieku). Jeśli wartość mediany rośnie, to oznacza, że dana populacja się starzeje; jeśli mediana się zmniejsza, to oznacza, że dana społeczność się odmładza. W latach 2000–2021 w województwie mazowieckim wartość mediany wzrosła z 36,8 do 40,9 roku. Ludność zamieszkała w miastach jest starsza niż na wsi, przy czym większy wzrost mediany wystąpił na wsi (z 34,4 do 40,4 roku) niż w miastach (z 38,1 do 41,2 roku). Zarówno w 2000, jak i w 2021 r. wyznaczony wiek środkowy kobiet (odpowiednio 39,1 i 42,4 roku) był wyższy niż wiek środkowy mężczyzn (34,4 i 39,4 roku), co jest rezultatem dłuższego przeciętnego trwania życia kobiet niż mężczyzn.

Wykr. 8. Mediana wieku ludności (stan w dniu 31 grudnia)

Mapa 8. Mediana wieku ludności według powiatów w 2021 r. (stan w dniu 31 grudnia)

Polska = 41,9

Mazowieckie = 40,9

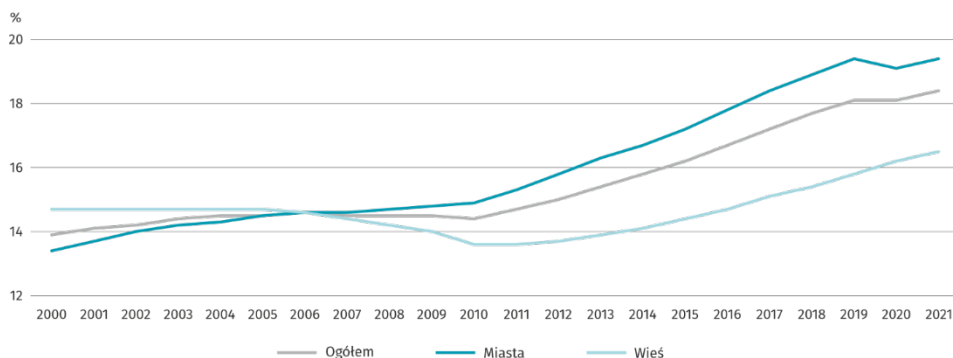


W 2021 r. wśród powiatów województwa mazowieckiego najwyższą wartość mediany odnotowano w powiecie lipskim oraz mieście na prawach powiatu Płocku (po 44,3 roku; dla mężczyzn – 42,1 i 42,0 roku; dla kobiet – 46,9 i 46,7 roku), a najniższą w powiecie wołomińskim (odpowiednio: 38,7; 37,7; 39,6). Z powodu suburbanizacji odznaczającej się migracją osób w wieku produkcyjnym z powiatów grodzkich do stref podmiejskich, struktura wieku powiatów otaczających miasta jest zdecydowanie młodsza.

O nasilającym się procesie starzenia się ludności świadczą stopniowe zwiększanie się udziału roczników starszych oraz zmniejszanie się udziału roczników młodszych. O ile w 2000 r. odsetek dzieci w wieku 0–14 lat był o 4,0 p.p. większy niż odsetek osób w wieku 65 lat i więcej (stanowił 17,9% wobec 13,9%), to w 2021 r. udział dzieci był o 1,9 p.p. mniejszy niż osób starszych (16,5% wobec 18,4%).

W latach 2000–2021 liczba osób w wieku 65 lat i więcej w województwie mazowieckim zwiększyła się z 710,0 tys. do 1 012,1 tys., tj. o 302,1 tys. (o 42,5%); relatywnie większy wzrost tej grupy ludności wystąpił w miastach (o 55,4%) niż na wsi (o 21,0%). W ujęciu rocznym populacja osób starszych zwiększyła się o 14,7 tys. (o 1,5%). Wśród ludności miejskiej przybyło 10,3 tys. osób starszych (wzrost o 1,5%), a wśród ludności wiejskiej – 4,3 tys. (wzrost o 1,4%).

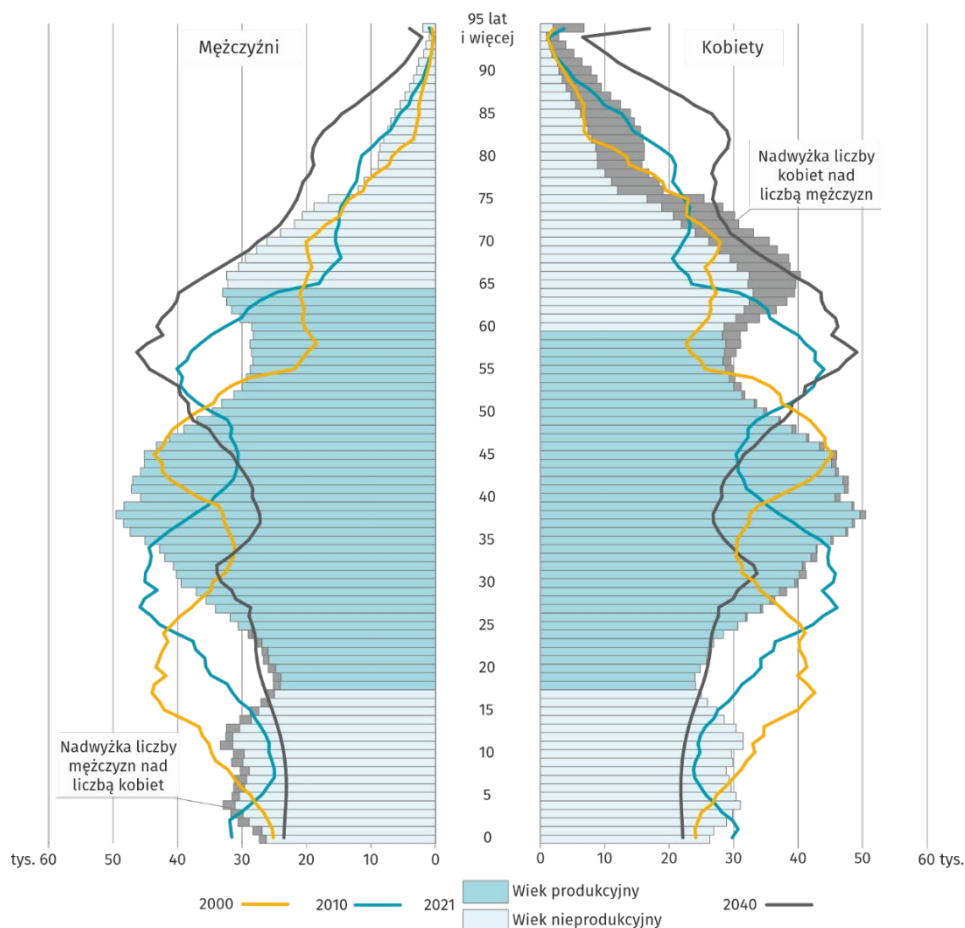
W 2021 r. wskaźnik starości demograficznej w miastach wyniósł 19,4% i w odniesieniu do 2000 r. wzrósł o 6,0 p.p. Na wsi wskaźnik ten przyjął wartość 16,5% i był wyższy odpowiednio o 1,8 p.p.

Wykr. 9. Wskaźnik starości demograficznej (stan w dniu 31 grudnia)

W 2021 r. w województwie mazowieckim było 1 069,4 tys. osób w wieku przedprodukcyjnym, tj. o 99,1 tys. (o 8,5%) mniej niż w 2000 r. W ciągu dwudziestu jeden lat odsetek tych osób zmniejszył się o 3,4 p.p. (do 19,4%). Należy jednak dodać, że na wsi populacja osób poniżej 18 lat zmniejszyła się (o 77,8 tys.; o 15,8%), co może mieć wpływ na przyszły rynek pracy na obszarach wiejskich.

Zarówno w miastach, jak i na wsi przybywa osób w wieku poprodukcyjnym, a co za tym idzie, zwiększa się ich udział w zbiorowości ogółem. W porównaniu z 2000 r. odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w miastach wzrósł z 16,2% do 22,7% (o 6,5 p.p.), a na wsi z 17,0% do 19,6% (o 2,6 p.p.).

W końcu 2021 r. w województwie mazowieckim potencjalne zasoby ludności zdolnej do pracy obejmowały 3 250,9 tys. osób, stanowiąc 59,0% ogółu ludności. W miastach zbiorowość osób w wieku produkcyjnym liczyła 2 097,7 tys. osób (58,9% ogółu), a na wsi 1 153,2 tys. (59,1%). W latach 2000–2021 odnotowano wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym w miastach o 3,4 tys. (o 0,2%), natomiast na wsi o 142,0 tys. (o 14,0%).

Wykr. 10. Częstkowe współczynniki obciążenia demograficznego (stan w dniu 31 grudnia)

Pełną obserwację procesu starzenia się mieszkańców umożliwia analiza częściowych współczynników obciążenia demograficznego. W następstwie zmian struktury wieku ludności stosunek liczby ludności w wieku poprodukcyjnym w odniesieniu do ludności w wieku produkcyjnym w województwie ogółem wzrósł z 27,1 w 2000 r. do 36,7 w 2021 r. (o 9,6 p.p.), a stosunek ludności w wieku przedprodukcyjnym zmniejszył się z 37,6 do 32,9 (o 4,7 p.p.). W miastach większe natężenie zmian dotyczyło obciążenia ludnością w wieku poprodukcyjnym, gdzie współczynnik wzrósł o 13,1 p.p. (z 25,5 do 38,6). Na wsi natomiast odnotowano znaczny spadek wartości współczynnika obciążenia ludnością w wieku przedprodukcyjnym – o 12,7 p.p. (z 48,6 do 35,9).

Proces starzenia został przyspieszony przez wkraczanie w wiek starości pokolenia powojennego wyżu demograficznego z lat 50. XX wieku. Wyż ten, nazwany kom-

pensacyjnym, spowodowany był przede wszystkim dążeniem do wyrównania strat wojennych.

Na podstawie opisanych procesów można zaobserwować stopniową zmianę kształtu piramidy wieku i płci dla mieszkańców Mazowsza. Zmiany te polegają na kurczeniu się podstawy przy jednoczesnym rozszerzaniu się wierzchołka. Jest to zjawisko charakterystyczne dla dojrzałych społeczeństw.

W województwie mazowieckim istotny wpływ na proces starzenia się ludności ma także ruch wędrownikowy. W migracjach częściej uczestniczy ludność młodsza, dlatego też wpływa ona na odmłodzenie społeczności na terenach atrakcyjnych dla przyjeżdżających i starzenie się ludności obszarów, z których wyjeżdżają. Proces starzenia się mieszkańców Mazowsza jest spowalniany przez migracje ludności z innych województw oraz z zagranicy do Warszawy i ościennych powiatów.

7. Podsumowanie

W województwie mazowieckim suburbanizacja dotyczy przede wszystkim obszary wiejskie zlokalizowane wokół największych miast. Tereny te stopniowo tracą swój rolniczy charakter na rzecz powstawania nowych enklaw zabudowy.

Proces suburbanizacji wpływa m.in. na zmiany w rozmieszczeniu ludności, ruchu naturalnym i wędrownikowym, znajdując odzwierciedlenie w sytuacji demograficznej poszczególnych gmin. Z miast do stref podmiejskich migrują głównie osoby w wieku produkcyjnym, często rodziny z dziećmi, co znajduje odzwierciedlenie we wskaźnikach demograficznych. Gminy ze stref podmiejskich, notujące znaczący przyrost mieszkańców, charakteryzują się młodszą strukturą wieku, wyższym współczynnikiem dzietności, są „demograficznie młodsze”. Tym samym ich sytuacja demograficzna (najczęściej kosztem miasta głównego) jest zdecydowanie korzystniejsza niż obszarów zdecydowanie mniej atrakcyjnych osiedleńczo. Ich atrakcyjność jest jednak często pozorna, ponieważ tereny podmiejskie są najczęściej niewystarczająco wyposażone w szkoły, podstawowe usługi (np. sklepy, zajęcia dodatkowe dla dzieci, ofertę kulturalną), oddalone od miejsc pracy, z niedostosowaną infrastrukturą drogową, pociągają za sobą wzrost kosztów utrzymania dla mieszkańców, a konieczność stania w korkach rodzi frustrację, skutkuje zanikiem więzi społecznych.

Zwiększone zapotrzebowanie na usługi publiczne w zakresie opieki i edukacji dzieci i młodzieży na obszarach podmiejskich spowodowane jest większą dzietnością osób migrujących oraz ich wiekiem. Gwałtowny napływ ludności stawia zatem wyzwania przed władzami samorządowymi. Pociąga też za sobą znaczne koszty związane z koniecznością dostosowania infrastruktury społecznej, usługowej czy transportowej do potrzeb i oczekiwań nowych mieszkańców.

Proces suburbanizacji wzmacnia również inne zjawisko demograficzne, jakim jest proces starzenia się społeczeństwa. Jego konsekwencje na Mazowszu mogą być bar-

dzo niepokojące. Najszybciej starzeją się peryferyjne małe i średnie miasta. Miasta takie jak Pionki, Kozienice, Maków Mazowiecki, Ostrołęka, Ciechanów i Gostynin to najszybciej starzejące się gminy w województwie.

Pogłębiający się proces starzenia się społeczeństwa również stawia wyzwania przed władzami samorządowymi, chociaż inne niż na obszarach rozwijających się demograficznie. Starzejące się społeczeństwo rodzi bowiem wzrost zapotrzebowania na usługi zdrowotne i opiekuńcze, skutkuje również koniecznością dostosowania usług i infrastruktury gminnej do potrzeb i zdolności poznawczych mieszkańców.

Bibliografia

- Główny Urząd Statystyczny. (2021). *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2020*. Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny. (2022). *Trwanie życia w zdrowiu w 2021 r.* Warszawa.
- Gołata, E. (2015). Demograficzne uwarunkowania rozwoju miasta Poznania. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 77.
- Gruchociak, H. (2012). Delimitacja lokalnych rynków pracy w Polsce. *Przegląd Statystyczny*, 59.
- Heffner, K. (2015). *Obszary funkcjonalne miast – problemy z kształtowaniem i funkcjonowaniem obszarów wiejskich*. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Studia KPZK, 161.
- Jakóbczyk-Gryszkiewicz, J. (2011). *Ewolucja procesów suburbanizacji w regionie miejskim Łodzi w „Regiony miejskie w Polsce. Dwadzieścia lat transformacji”*. Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Martyniuk-Pęczek, J., Martyniuk, O., Parteka, T. (2018). *Gniazda przedsiębiorczości w polskim modelu miasta krawędziowego*. Politechnika Gdańska, Gdańsk.
- Śleszyński, P. (2013). Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*, 85.
- Śleszyński, P. (2016). Współczesne i prognozowane uwarunkowania demograficzno-migracyjne w rozwoju miejskiego systemu osadniczego Polski. *Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, 29(1). Uniwersytet Łódzki.
- Urząd Statystyczny w Warszawie. (2021). *Sytuacja demograficzna województwa mazowieckiego w 2020 r.*
- Urząd Statystyczny w Warszawie. (2022). *Stan i struktura demograficzno-społeczna ludności w województwie mazowieckim – wyniki wstępne NSP 2021*.
- Urząd Statystyczny w Warszawie. (2022). *Stan i ruch naturalny ludności w województwie mazowieckim w 2021 r.*

Czy mamy kontrolę nad procesem suburbanizacji?

1. Wprowadzenie

Zadedykowanie przez Organizatorów III Kongresu Demograficznego przedstawicielom samorządu lokalnego pytania: „Czy mamy kontrolę nad procesem suburbanizacji?” uznać można za rodzaj życzliwej prowokacji bądź wezwania do przysłowiowej tablicy i wy tłumaczenia, jakie działania podejmują władze gmin, a w tym konkretnym przypadku – m.st. Warszawa, aby przeciwdziałać zjawisku rozpraszania się zabudowy.

Z pewnością adresat powyższego pytania jest właściwy – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym już w jednym ze swoich pierwszych artykułów wskazuje, że „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy [...] należy do zadań własnych gminy”¹. W związku z powyższym teoretyczną odpowiedzialność za obraz otaczającej nas najbliższej przestrzeni w największym stopniu ponosi samorząd. Takie stwierdzenie byłoby jednak zbyt dużym uproszczeniem, zakłamującym dodatkowo stan faktyczny. Aby udzielić możliwie pełnej i uczciwej odpowiedzi na zadane przez Organizatorów pytanie, proponuję jego przeformułowanie poprzez rozbicie na dwa pytania pomocnicze:

- 1) czym jest kontrola nad procesem suburbanizacji?
- 2) czy posiadamy narzędzia, które pozwalają nam kontrolować proces suburbanizacji?

Odpowiedź na pierwsze pytanie może być ujęta dwudzielnie. Pierwszy element kontroli na suburbanizację, związany bardziej z aspektami „ilościowymi”, to ograniczanie rozlewania się zabudowy – zahamowanie powstawania nowej zabudowy poza

^a Urząd m. st. Warszawa, Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego.

¹ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503): „Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy”.

ukształtowanymi obszarami miasta. Drugim elementem, obejmującym działania „jakościowe”, jest naprawa już zaistniałych, nieprawidłowych struktur.

Hamowanie powstawania nowej zabudowy jest z pewnością zadaniem trudnym i niekiedy wzbudzającym opór. W swojej podstawowej formie wiąże się z restrykcyjnym charakterem władztwa planistycznego, obejmującym zakazy i ograniczenia. Ten trudny społecznie proces wiąże się wielokrotnie z rekompensatami, np. w formie odszkodowań, stanowiąc duże obciążenie dla samorządu.

Naprawa już zaistniałych, nieprawidłowych struktur jest procesem, z punktu widzenia społeczeństwa, mniej kontrowersyjnym. Polega w dużej mierze na realizacji, tam gdzie to uzasadnione, infrastruktury miejskiej: sieci ulicznej, infrastruktury technicznej, obiektów usług publicznych, terenów zieleni ogólnodostępnej etc. Tak jak w przypadku wspomnianego pierwszego aspektu, tak i tu należy liczyć się ze znacznymi kosztami, które ponieść muszą gminy.

Wspomniane powyżej zagadnienia są jednym z aspektów znanego i omawianego problemu kosztów urbanizacji. Prowadzone od lat dyskusje w gronie specjalistów oraz badania środowiska zajmującego się szeroko rozumianą urbanistyką zwracają uwagę na kwestie kosztów związanych z przeskalowanym procesem rozwoju miast, kładąc nacisk na rozumienie przyczyn tego zjawiska. Z jednej strony jest on spowodowany brakiem wystarczających narzędzi, jakimi dysponują organy władzy samorządowej, odpowiedzialne za kształtowanie polityki przestrzennej. Z drugiej strony niekontrolowane rozlewanie się zabudowy jest przyczyną niewłaściwego użycia dostępnych narzędzi. Wielu ciekawych przykładów obliczenia kosztów (sub)urbanizacji dostarcza m.in. opracowanie pt. *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*², będące publikacją powiązaną z Kongresem Budownictwa Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej z 2014 r. Zawarte w nim szacunki chłonności wskazują, że na rezerwach terenowych dla zabudowy mieszkaniowej, wskazanych w dokumentach planistycznych polskich gmin, ulokować można by od 62 do 229 mln mieszkańców³.

2. System planowania przestrzennego

Jakimi zatem głównymi narzędziami dysponuje samorząd w kreowaniu swojej przestrzeni? System planowania przestrzennego na szczeblu gminnym, uregulowany prawem i funkcjonujący obecnie w Polsce, opiera się, co do zasady, na następujących dokumentach planistycznych: studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

² A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Reguński, J. Stępień, P. Śleszyński (2014). *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, załącznik 3 *Chłonność demograficzna na podstawie lokalnych dokumentów planistycznych*, Warszawa.

³ j.w.

Jako narzędzie pomocnicze, w przypadku braku planu miejscowego, służą decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów.

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studia) są obligatoryjnymi dokumentami, przygotowywanymi dla całego obszaru gminy i definiującymi w sposób ogólny kierunki jej polityki przestrzennej⁴. Co istotne, nie są one aktem prawa miejscowego. Implikuje to konkretne skutki prawne. Studia stanowią w praktyce wewnętrzne ustalenia dla organów gminy. Z prawnego punktu widzenia ich rola ogranicza się do stanowienia wiążącej wytycznej dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: plany miejscowe), będących dokumentami o znacznie większej szczegółowości i, co do zasady, fakultatywnymi dla gminy. Plany miejscowe są aktami prawa miejscowego, rodzącymi skutki prawne i finansowe (np. konieczność wykupów gruntów, wypłaty odszkodowań etc.).

Zagospodarowanie przestrzenne oparte na dokumentach planistycznych uznać należy za preferowaną ścieżkę kształtowania obrazu przestrzennego gminy. Pozwala ono w bardziej dokładny, rygorystyczny i przewidywalny sposób określić zasady powstawania zabudowy. Z drugiej strony, ze względu na konieczność zważenia zróżnicowanych interesów i głosów, a także z powodu częstej konfrontacji z oporem interesariuszy, przede wszystkim właścicieli nieruchomości i inwestorów, przeciwko restrykcyjnemu charakterowi dokumentów planistycznych, proces ich powstawania jest długotrwały. Kolejny problem stanowią zobowiązania planistyczne, podejmowane w innych uwarunkowaniach prawnych i politycznych, stanowiące obecnie duże wyzwanie dla samorządu. Więcej o tym zagadnieniu poniżej, na przykładzie Warszawy.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: dwz) to, w dużym uproszczeniu, wytyczne ustalane dla nieruchomości nieobjętych planami miejscowymi. Wytyczne te określone są w wyniku analizy urbanistycznej. Mankamentem tego narzędzia jest brak wystarczającej liczby warunków, dających możliwość odmowy wydania wspomnianej decyzji. Ponadto dwz nie mają wymogu zgodności ze studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Fakt ten prowadzi do sytuacji, w której gmina często zmuszona jest do wydania decyzji administracyjnych umożliwiających realizację zabudowy wbrew swojej polityce przestrzennej. Sama analiza urbanistyczna, stanowiąca podstawę do określenia warunków zabudowy, nie jest wystarczająco i jednoznacznie opisana w przepisach, przez co łatwo ją podważyć, jeśli nie spełnia oczekiwań wnioskującego. Próby rygorystycznego prowadzenia racjonalnej gospodarki przestrzennej przez gminę w oparciu

⁴ Pewne wytyczne co do struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy zawarte są również w jej strategii rozwoju, przy czym posiadanie takiego dokumentu przez gminę jest fakultatywne. Porusza on również interdyscyplinarną tematykę, w związku z tym w niniejszym artykule skupię się na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

o niewydawanie decyzji o warunkach zabudowy kończą się wielokrotnie odwołaniami i zaskarżeniami składanymi przez wnioskujących.

Decyzje o warunkach zabudowy w swojej istocie nie są narzędziem władztwa planistycznego. Zgodnie z pierwotnymi intencjami ustawodawcy stanowić miały instrument pomocniczy, wykorzystywany w szczególnych wypadkach, gdy gminie nie udało się sporządzić miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Praktyka pokazała jednak, że duża część gmin traktuje je jako podstawę prowadzenia swojej polityki zagospodarowania przestrzennego. W związku ze swoimi, przytoczonymi powyżej, mankamentami, dwz stały się narzędziem inwestorskim i jako takie w największym stopniu przyczyniają się do procesu suburbanizacji. W tym miejscu warto wspomnieć jeszcze o jednym trybie, używanym na mniejszą skalę i z racji na swoją charakterystykę stosowanym przede wszystkim na terenach już zurbanizowanych, podlegających przekształceniom. Wprowadzono go w 2018 r. ustawą o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁵. Oprócz kilku przypadków (dotyczących inwestycji realizowanych na terenach poprodukcyjnych, powojaskowych, popocztowych i pokolejowych) można go określić jako tryb pośredni między dwz a dokumentami planistycznymi. Ze względu na jego niewielki wpływ na kwestie suburbanizacji nie będę rozwijać tu jego opisu. Warto jednak wspomnieć, że ma on zdecydowanie bardziej negocjacyjny charakter niż tryb wydawania decyzji o warunkach zabudowy, a z drugiej strony charakteryzuje się większą elastycznością niż bezpośrednie oparcie na dokumentach planistycznych.

Jak wspomniano, dwz stanowią jedną z głównych przyczyn procesu suburbanizacji, w związku z tym przy opisie narzędzi umożliwiających kontrolę procesu suburbanizacji, jakimi dysponują gminy, należy skupić się na dokumentach planistycznych. W tym miejscu warto przyrzeć się studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które w mojej opinii zawiera obecnie główną wytyczną / główne narzędzie służące racjonalnej kontroli zjawiska rozpraszania się zabudowy.

3. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę

Nowelizacja ustawy o rewitalizacji z 2015 r.⁶ wprowadziła zmiany do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Najważniejszą z nich, w kontekście ograniczania suburbanizacji, było wprowadzenie jako integralnego elementu stu-

⁵ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r. poz. 1538).

⁶ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

dium bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę (dalej: bilans). W dużym uproszczeniu stanowi on porównanie faktycznego zapotrzebowania na nową zabudowę z chłonnością przeznaczonych pod nią terenów. Porównanie to pokazuje, czy dana gmina ma faktyczne uzasadnienie, aby wyznaczać nowe rezerwy pod swój rozwój. Odniesienie przestrzenne tego badania stanowi w pierwszej kolejności obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej (dalej: obszar zwarty), a w następnej kolejności: tereny poza obszarem zwartym, objęte obowiązującymi planami miejscowymi. Wyliczenie zapotrzebowania i, zasadniczo, określenie potrzeb i możliwości gminy, powinno być oparte na racjonalnych przesłankach, uwzględniających co najmniej: analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne oraz prognozy demograficzne.

W ramach bilansu w pierwszej kolejności sprawdza się możliwość wypełnienia zapotrzebowania na daną funkcję zabudowy na terenach znajdujących się w obszarze zwartym. W następnym kroku, jeżeli zapotrzebowanie przewyższa chłonności na tych terenach, bada się, czy jego nadwyżkę można rozmieścić na terenach poza obszarem zwartym, objętych uchwalonymi planami miejscowymi. Jeśli tak, nie ma możliwości wyznaczenia nowych terenów pod rozwój danej funkcji poza przebadanymi obszarami. Jeśli nie i nadal dysponujemy zapotrzebowaniem, istnieje możliwość wyznaczania nowych rezerw rozwojowych.

Intencją powyższych działań jest oparcie rozwoju na racjonalnych przesłankach i ograniczenie rozpraszania się zabudowy na terenach do tego nieprzystosowanych. Czy jednak ta intencja znajduje swój wyraz w realiach i w uchwalanych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego?

Jak można się łatwo domyślić, zależne jest to od dwóch głównych elementów: prawidłowo i realistycznie oszacowanego zapotrzebowania na zabudowę, bazującego w większym stopniu na racjonalnych przesłankach, a w mniejszym na politycznych i subiektywnych ocenach. Drugi kluczowy element to rzetelna i zgodna z intencją ustawodawcy delimitacja obszaru zwartego.

Ustawa daje dość duży zakres dowolności w wykonywaniu powyższych czynności, odwołując się do dojrzałości i odpowiedzialności poszczególnych gmin. W uchwalanych od czasu 2015 r. studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego widoczne są różne podejścia w szacowaniu zapotrzebowania i dokonywaniu bilansu. Podsumowując – istnieje narzędzie, ale wszystko zależy od sposobu jego użycia. W jaki sposób wykorzystuje się je w Warszawie?

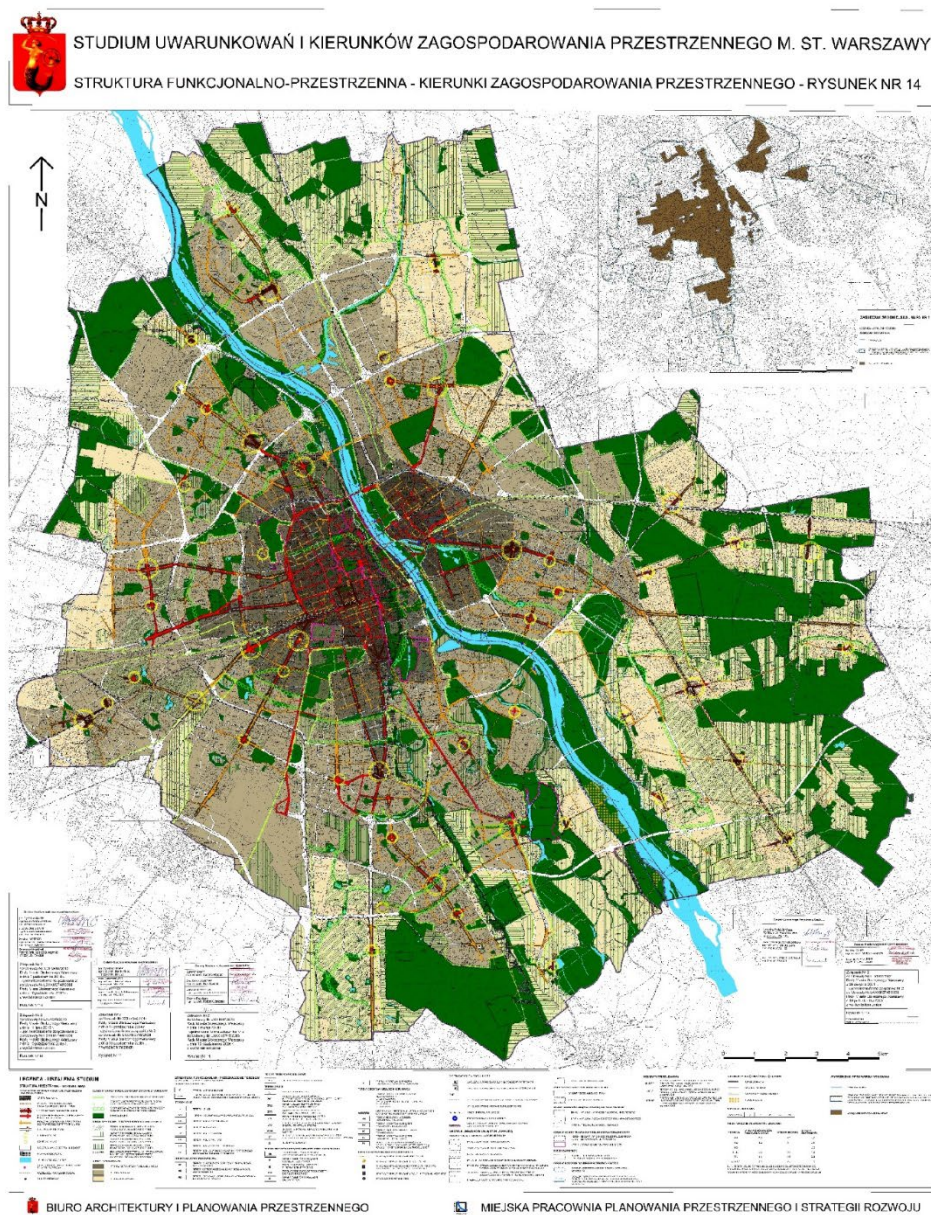
4. Warszawa

Obowiązujące *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy* uchwalone zostało w 2006 r. Był to okres wciąż intensywnego rozwoju przestrzennego, mającego swój początek w latach 90. XX w. Uproszczone

prognozy wynikające z obserwacji zachodzących procesów, a także aktywna polityka nastawiona na rozwój ilościowy oraz konkurencja z ościennymi gminami skutkowa-
ła konkretnymi założeniami – aspirowano do tego, aby Warszawa docelowo miała
około 3 mln mieszkańców. Fakt ten miał znaleźć swoje odzwierciedlenie w przygo-
towywanym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.
Warto dodać, że dokumentem poprzedzającym je były tzw. *Plan zagospodarowania
m.st. Warszawy z określeniem ustaleń wiążących przy sporządzaniu miejscowych
planów zagospodarowania przestrzennego*⁷, przyjęty w 2002 r. Dokument ten kon-
sumował po części ustalenia wcześniejszych planów (np. *Miejscowego planu ogólnego
zagospodarowania przestrzennego* z 1992 r.), a także zobowiązania planistyczne pod-
jęte przez wcześniej funkcjonujące dzielnice-gminy, posiadające znaczną autonomię,
m.in. w zakresie gospodarowania przestrzenią. W tym miejscu wspomnieć należy
np. o rozległych obszarowo miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
uchwalanych na terenie Białoleki – powstawały one na podstawie innego porządku
prawnego w zakresie planowania przestrzennego (przed przyjęciem obowiązującej
do dziś ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.) i w innej
rzeczywistości ustrojowej Warszawy, przy uwzględnieniu głównie interesów dzielni-
cy-gminy.

⁷ Art. 27 ust. 2 Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m.st. Warszawy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1817).

Mapa 1. Obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy



Od 2003 r. upłynęło 20 lat. W międzyczasie uchwalano kilkanaście cząstkowych zmian studium, odnoszących się przeważnie do konkretnych lokalizacji (uchwały o zmianie studium przyjmowano w 2009, 2010, 2013, 2014, 2018 i 2021 r.). Wspomniana powyżej nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

spowodowała, że zmiana z 2018 r. wymagała dokonania bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, a co za tym idzie – wyznaczenia obszaru zwartego oraz oszacowania zapotrzebowania na nową zabudowę. Z racji na punktowy charakter zmian, polegający w przeważającej części na zmianie funkcji zabudowy dopuszczalnej na danym terenie, przeprowadzony bilans nie miał systemowego przełożenia na zapisy obowiązującego studium i zasięg terenów rozwojowych. Unaoczniał jednak, jaka jest skala rozbieżności między w pełni ukształtowanym, zwartym rdzeniem miasta a jego obrzeżami i terenami z dopuszczoną zabudową, wskazanymi w studium. Dzięki temu stał się jedną z przesłanek za tym, aby podjąć decyzję o przeformułowaniu polityki przestrzennej miasta w sposób kompleksowy – dnia 24 maja 2018 r. Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzania (nowego) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy⁸. Prace nad tym dokumentem nadal trwają, skupię się zatem na dotychczas przeprowadzonych analizach, wykonanych przy okazji zmian częstkowych.

Warszawski obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej wyznaczono w wyniku kompleksowej analizy, opierającej się zarówno na badaniu aspektów ilościowych, jak i jakościowych. W pierwszej kolejności dokonano analizy parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu oraz poddano badaniu dostępności do poszczególnych usług publicznych, infrastruktury, transportu publicznego etc. Następnie przebadano jakość obszarów spełniających warunki zwartości i przestrzennego ukształtowania. W analizie, w formie warsztatowej, zaangażowani byli specjaliści z różnych dziedzin związanych z planowaniem przestrzennym.

Obszar wyznaczony w ramach opisanych prac, spełniający możliwie obiektywne warunki zwartości oraz pełnego ukształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej, obejmuje około 50% powierzchni Warszawy. Zamieszkuje go około 97% warszawian. Koncentruje on około 94% powierzchni całkowitej zabudowy w Warszawie. Pod względem szeroko rozumianej morfologii zabudowy obszar ten jest zróżnicowany, ale każdy typ zabudowy w nim znajdujący się można określić jako ukształtowany.

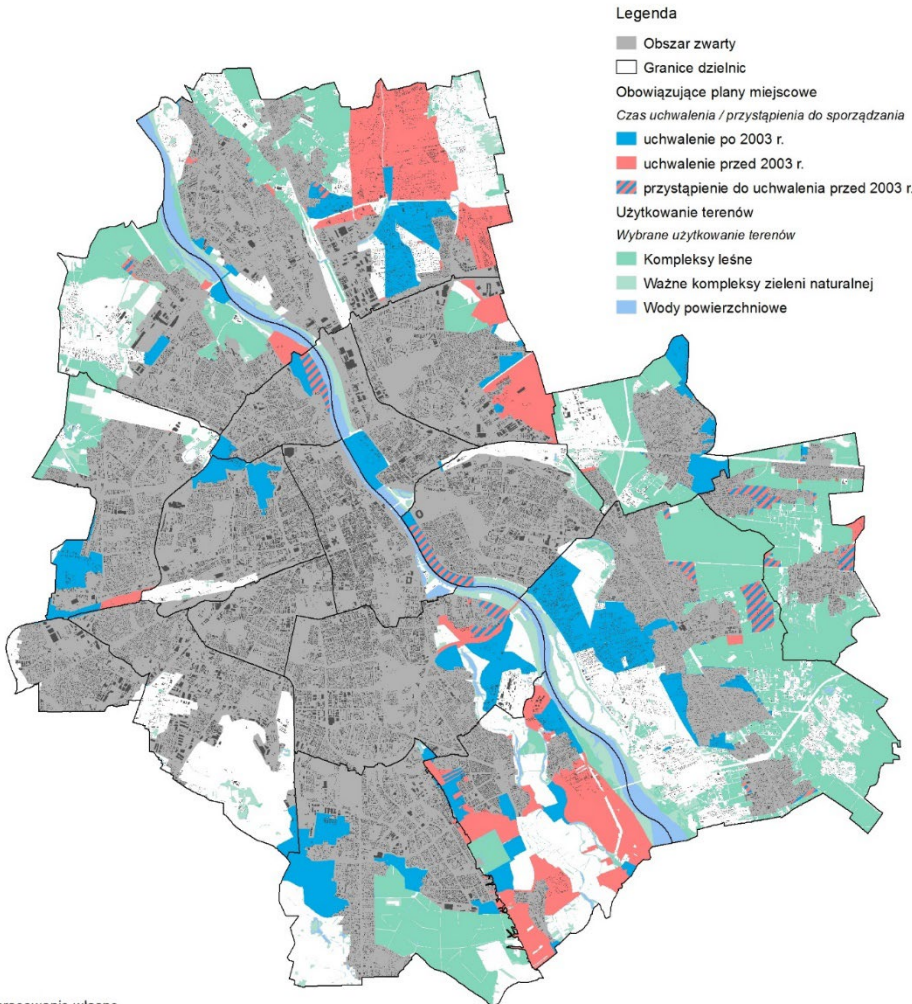
Co z pozostałymi 50% terenów Warszawy – zwłaszcza w kontekście opisanego wyżej bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę? 13% terenów znajdujących się poza obszarem zwartym objętych jest obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Odliczając od pozostałej reszty tereny lotnisk, tereny kolejowe, cmentarze, kompleksy leśne, międzywale Wisły i inne tereny, które co do zasady chronione są przed rozwojem zabudowy, otrzymujemy obszar stanowiący 15% powierzchni miasta.

⁸ Uchwała nr LXVII/1854/2018 Rady Miasta st. Warszawy z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy.

Warto w tym miejscu przyrzeć się wspomnianym 13% terenów, znajdujących się poza obszarem zwartym, a objętych obowiązującymi planami miejscowymi. Jak łatwo się domyślić, fakt wyłączenia ich z obszaru zwartego wynika z przestrzennych wyzwań, z jakimi aktualnie mierzą się te tereny – z jednej strony są to miejsca, gdzie zabudowa, mimo obowiązującego planu miejscowego, najczęściej ze względu na jego ogólne zapisy, powstaje w sposób nieskoordynowany, nieuporządkowany. Są to najczęściej tereny, gdzie obowiązują plany miejscowe uchwalone przed 2003 r. (bądź do sporządzania których przystąpiono przed tym rokiem), według wcześniejszego porządku prawnego i innego ustroju miasta Warszawy. Przykładem może być m.in. mpzp *fragmentu obszaru X-71 – część I w gminie Warszawa-Białołęka*, uchwalony 25 maja 2001 r. uchwałą Rady Gminy Warszawa-Białołęka nr XLII/552/2001 lub mpzp *obszaru Zawad i Kępy Zawadowskiej*, uchwalony 29 sierpnia 2002 r. uchwałą Rady Gminy Warszawa-Wilanów nr 749. Tego typu plany stanowią około 57% wszystkich planów obowiązujących poza obszarem zwartym. Charakteryzują się one dużą ogólnością zapisów, jednoczesnym dopuszczeniem realizacji na danym terenie zabudowy jednorodzinnej, wielorodzinnej niskiej, usługowej etc., przy określeniu niewystarczającego katalogu parametrów zabudowy.

Plany miejscowe uchwalane po 2003 r. obejmują, w dużym skrócie, tereny, które są już w znacznym stopniu zurbanizowane, ale wymagają jeszcze uzupełnień infrastruktury miejskiej lub podjęcia działań zabezpieczających, aby pozostałe luki w zabudowie nie były uzupełniane w sposób dysharmonijny z istniejącym otoczeniem. Są to również plany ochronne. Wśród nich można jednak znaleźć także plany zakładające znaczny rozwój, np. mpzp *Chrzanowa* (z 2020 r.), mpzp *Augustówki* cz. I rej. ul. *Antoniewskiej* (z 2019 r.). W odróżnieniu od planów miejscowych z 2003 r. przewidują one kształtowanie struktury ulicznej, wskazują tereny innych inwestycji celu publicznego, opisują w sposób szczegółowy i jednoznaczny możliwości realizacji zabudowy.

Mapa 2. Warszawa: obszar o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego poza obszarem zwartym



Opracowanie własne
Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawa

Podsumowując powyższe i dodając do terenów z obowiązującymi planami miejscowymi poza obszarem zwartym pozostałe tereny z możliwością zlokalizowania nowej zabudowy, uznać można, że ok. 1/4–1/5 powierzchni Warszawy to suburbia, których kierunek rozwoju to jedno z najważniejszych wyzwań przestrzennych, przed którymi stoi Warszawa i sporządzane obecnie nowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Pierwsze wyzwanie stanowi określenie podejścia do planów miejscowych obowiązujących poza obszarem zwartym. Decyzje, które będą podjęte, muszą z jednej stro-

ny wziąć pod uwagę koszty ewentualnych odszkodowań za ograniczenie możliwości gospodarowania nieruchomościami, wynikających ze zobowiązań podjętych niegdyś przez samorząd. Z drugiej strony muszą one uwzględnić koszty kontynuowania rozwoju danych obszarów i konieczności realizacji infrastruktury je obsługującej. Ważnym zadaniem jest rozplanowanie akcentów inwestycyjnych na terenach obowiązujących planów miejscowych. Akcenty te po pierwsze powinny zminimalizować koszty ponoszone przez miasto, a po drugie zapewnić jakość życia mieszkańców tych obszarów na odpowiednim poziomie.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że około 18% z prowadzonych obecnie w Biurze Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawy procedur sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczy zmiany obowiązujących planów miejscowych – głównie tych uchwalonych bądź rozpoczętych przed 2003 r. Plany te mają na celu ochronę pozostałych cennych terenów, które do tej pory nie uległy urbanizacji. Dodatkowo, uzupełniają one dotychczasowe zapisy o wyznaczenie struktury dróg, przestrzeni publicznych, terenów usług publicznych. Uszczegóławiają one regulacje dotyczące możliwej zabudowy.

Drugie wyzwanie to podejście do terenów, które nie są objęte obowiązującymi planami miejscowymi. Obszary te same w sobie charakteryzują się dużym zróżnicowaniem – część z nich posiada już załazek pewnych struktur, które wymagałyby jedynie uzupełnień, ale których rozwój, z racji na konstrukcję bilansu terenów (i wynikający z niego brak możliwości wyznaczania rezerw pod zabudowę bez odpowiednio wysokiego zapotrzebowania), nie jest łatwy. Z drugiej strony duża część z tych terenów to miejsca wymagające ochrony pozostałych cennych walorów przyrodniczych. Należy pamiętać, że w obowiązującej rzeczywistości prawnej ich efektywna ochrona może nastąpić głównie poprzez objęcie ochronnym planem miejscowym.

5. Widoki na przyszłość

Jak wynika z powyższego, kwestie rzeczywistości prawnej, w jakiej działają samorządy, mają kluczowe znaczenie dla kontroli suburbanizacji. To prawo szczebla krajowego daje główne narzędzia działania i warunkuje ich efektywność. Od wielu lat zapowiadane są zmiany w zakresie prawodawstwa związanego z planowaniem przestrzennym. Kilka lat temu zapowiadano uporządkowanie większości przepisów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym oraz budownictwem i uspołnienie ich w tzw. Kodeksie Urbanistyczno-Budowlanym. Obecnie prezentowane są propozycje mniej radykalne z punktu widzenia kodyfikacyjnego, zakładające nowelizację obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mimo wielu zastrzeżeń, jakie budziły prezentowane dotychczas wersje proponowanych

zmian, warto wspomnieć o rozwiązaniach, które mogłyby ułatwić kontrolę nad procesem suburbanizacji.

Główną zmianą jakościową względem obowiązującej ustawy byłoby powiązanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu z planem ogólnym, zastępującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, obszar, w ramach którego możliwe byłoby wydanie decyzji o warunkach zabudowy, ograniczony byłby, z grubsza, do obszaru wyznaczonego w wyniku obiektywnej analizy parametrycznej, uwzględniającej stopień zabudowy danego terenu (z pewnym marginesem możliwości poszerzenia tego obszaru, nazwanego w ostatniej⁹ wersji projektu zmiany ustawy obszarem uzupełnień). Same analizy urbanistyczne, służące szczegółowemu określeniu warunków zabudowy, również uległyby doprecyzowaniu. Wprowadzony zostałby m.in. limit wielkości obszaru, w którym przeprowadzane jest badanie wskaźników i parametrów zabudowy. Brak takiego limitu (dziś jest on przewidziany tylko dla wąskiego katalogu rodzajów zabudowy) skutkuje presją wnioskujących na rozszerzenie zakresu analizy (i w związku z tym nawiązywanie do znacznie oddalonej zabudowy) i stanowi argument przy odwoływaniu się od wydanych decyzji.

Mapa 3. Przykładowa próba wyznaczenia obszaru uzupełnień wg projektu zmian prawnych dot. planowania przestrzennego



⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i innych ustaw, wersja z dnia 31 października 2022 r., źródło: <https://www.gov.pl/web/krmc/-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym-oraz-niektorych-innych-ustaw> [dostęp 10.11.2022 r.].

Zmiana ustawy, wg aktualnych wersji, utrzymywałaby dotychczasową ideę oparcia rozwoju przestrzennego gmin na racjonalnych przesłankach, wzmacniając ich obiektywny charakter. Obliczenie zapotrzebowania na nową zabudowę oparte byłoby na „statystyce publicznej” – zarówno w zakresie prognozowania liczby mieszkańców, jak i określania powierzchni użytkowej mieszkań. Jest to wyzwanie dla organów zajmujących się statystyką, zwłaszcza w odniesieniu do dynamicznie rozwijających się dużych miast. Dane udostępniane przez wspomniane organy warunkowałyby rozwój polskich miast. Dotychczasowe doświadczenia związane z szacowaniem liczby ludności Warszawy i prognozowaniem jej w perspektywie kilkudziesięciu lat pokazują, że na najbliższy rzeczywistości obraz demografii stolicy składają się, oprócz statystyki publicznej, danych meldunkowych etc., również dane pozyskiwane z innych, mniej oczywistych źródeł, np. dane telefonii komórkowych.

Z drugiej strony, wydaje się, że propozycja zmiany ustawy nie rozwiązuje do końca kwestii dotychczasowych, często błędnych przestrzennie zobowiązań: „wyznaczając strefy planistyczne, w pierwszej kolejności uwzględnia się obszary, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenia umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej oraz obszary uzupełnienia zabudowy w ramach istniejącej zabudowy”¹⁰.

Podnoszone są głosy, że optymalnym, z finansowego punktu widzenia samorządów, rozwiązaniem byłoby uchylenie obowiązujących dotychczas miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Kwestią otwartą pozostaje pytanie, czy byłoby to rozwiązanie uczciwe, zwłaszcza w stosunku do właścicieli nieruchomości i inwestorów bazujących na dotychczasowych przesądzeniach planistycznych. Wydaje się, że należałoby poszukać jeszcze innego, kompromisowego rozwiązania powyższego zagadnienia.

6. Podsumowanie

Opierając się na powyższych refleksjach, można podjąć próbę sformułowania w formie syntetycznej odpowiedzi na zaproponowane przez Organizatorów Kongresu pytanie tytułowe:

- tak, co do zasady dysponujemy narzędziami do kontroli procesu suburbanizacji, ale ich efektywność nie jest wystarczająca. Ich użycie nie jest łatwe i wymaga uwzględniania wielu, niekiedy sprzecznych czynników. Istotny instrument do przeciwdziałania suburbanizacji – obowiązek oparcia decyzji kierunkowych w studiach na bilansie terenów przeznaczonych pod zabudowę – dała nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2015 r. Z drugiej stro-

¹⁰ Art. 1, ust. 11 projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i innych ustaw, wersja z dnia 31 października 2022 r.

ny, nie rozwiązała ona innego, palącego problemu – kwestii ściślejszego powiązania decyzji o warunkach zabudowy z polityką przestrzenną gmin, wyrażaną w studiach;

- kluczowe w podejmowaniu decyzji dotyczących rozwoju przestrzennego jest równoważenie różnych interesów i bilansowanie różnych kosztów;
- część problemów, z jakimi borykają się dziś samorządy lokalne, jest dziedzictwem dawnego, zdezaktualizowanego podejścia do rozwoju, faworyzującego jego ilościowe aspekty;
- oprócz restrykcyjnych narzędzi kontroli procesów suburbanizacji należy poszukiwać i używać również instrumentów „miękkich”, bazujących na edukowaniu i uświadamianiu społeczeństwa w zakresie urbanistyki.

Bibliografia

Kowalewski, A., Mordasewicz, J., Osiatyński, J., Regulski, J., Stępień, J., Śleszyński, P. (2014). *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, załącznik 3 *Chłonność demograficzna na podstawie lokalnych dokumentów planistycznych*, Warszawa.

Dynamika procesów suburbanizacyjnych w strefie podmiejskiej Warszawy: „Tetris development”

1. Wprowadzenie

Procesy urbanizacyjne na gruntach rolnych, w strefach podmiejskich dużych ośrodków, nasiliły się po transformacji ustrojowej w ciągu ostatnich 30 lat. Obejmują one urbanizację obszarów typowo wiejskich, przekształcenia istniejących zwartych struktur miejskich w rozluźnione zespoły jednostek osadniczych, a także nowe rozproszone zespoły zabudowy w granicach administracyjnych miast. Słaby system planowania przestrzennego i brak ograniczeń prawnych hamujących przyrost terenów zurbanizowanych powoduje, że tylko w ciągu ostatnich 15 lat ich liczba przypadająca na jednego mieszkańca w Polsce zwiększyła się o około 20%¹. Problemy nasiliły się zwłaszcza w małych miastach, w których mieszka 22% ogółu ludności miejskiej, czyli około 13% ludności Polski². Miasta te, w przeciwieństwie do ośrodków w Unii Europejskiej o podobnej populacji, powiększają zasięg terenów zurbanizowanych do kilku kilometrów w swych granicach, a ich wzrost jest kilka razy większy niż przyrost liczby ludności. W wyniku wpływu silniejszych jednostek są one obecnie w stanie stagnacji, a nawet upadku, co pociąga za sobą problem w postaci braku miejsc pracy, zwłaszcza dla osób z wyższym wykształceniem. Powoduje to odpływ młodych i wykształconych mieszkańców, a w konsekwencji starzenie populacji. Małe miasta są zazwyczaj zbyt rozległe powierzchniowo w stosunku do liczby zamieszkujących w nich mieszkańców, a ich współczesna morfologia wykazuje chaos funkcjonalno-

^a Politechnika Warszawska, Wydział Geodezji i Kartografii.

¹ Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

² W Polsce obowiązuje klasyfikacja: miasto małe do 20 tys. mieszkańców, a miasto średnie od 20 do 99 tys. Według danych GUS w Polsce znajdują się 944 miasta, z których 726 to miasta poniżej 20 tys. mieszkańców, a 108 znajduje się w przedziale 20–40 tys.

-morfologiczny oraz ekstensywność zagospodarowania, co znacząco zwiększa koszty infrastruktury miejskiej. Często dzieje się tak wskutek nadużywanego prawa własności, w imię zysku ekonomicznego. Rozpatrując kolejne fragmenty układów parcelacyjnych, można odnieść wrażenie, że tworzą one niedopasowane do siebie fragmenty gry Tetris, dlatego też ta forma „bezładu przestrzennego” została określona jako „Tetris development” (Majewska, Denis, Krupowicz, 2020).

Artykuł poświęcony jest zjawisku nadmiernych przyrostów terenów budowlanych w granicach administracyjnych mniejszych miast położonych w strefie podmiejskiej Warszawy. Jego celem jest analiza i diagnoza ich zagospodarowania przestrzennego na przykładzie małego miasta Radzymina, będącego w fazie wzrostu. Metody pracy to badania retrospektywne zagospodarowania wybranego miasta w celu określenia kolejnych etapów jego rozwoju. Metoda ta umożliwiła wykonanie własnych obliczeń przyrostu terenów zurbanizowanych i zagęszczenia. Do opracowań graficznych analiz wykorzystano program ArcGIS ESRI oraz AutoCad, a także bazę danych BDOT10k. Analizy danych statystycznych oparto na danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) oraz ogólnodostępnych danych z serwisów: Bank danych lokalnych i Polska w liczbach.

2. Procesy suburbanizacji a zrównoważony rozwój miast

Miejska polityka przestrzenna w Polsce musi się zmierzyć z procesem nadmiernego rozpraszania zabudowy, gdyż po transformacji ustrojowej wiele miast podlegało „spontanicznemu rozwojowi”, często bez respektowania zasad ładu przestrzennego, i są to zaszłości już nie do odwrócenia. Ze względu na swoje uwarunkowania historyczne (brak niepodległości przez okres 100 lat, liczne działania wojenne, gospodarka socjalistyczna) polskie miasta – w stosunku do ośrodków europejskich – doświadczają specyficznych problemów rozwojowych, które są widoczne zwłaszcza w mniejszych ośrodkach. W ich cechach przestrzenno-społecznych można jednak dostrzec odrębności ich procesów rozwojowych, a także historyczną ciągłość, dającą się opisać na podstawie ich fizycznych i społecznych struktur (Chmielewski, 2001). Postrzeganie przestrzeni jako dobra ograniczonego wystąpiło dopiero pod koniec XX w., w związku z pogorszeniem stanu środowiska, coraz większą emisją zanieczyszczeń, kryzysem wodnym oraz ociepleniem klimatu. Jednostki osadnicze, często nieudolnie projektowane pod względem dostępności do niezbędnej infrastruktury, generują niewiarygodne ilości zanieczyszczeń i często nasza epoka (od czasów rewolucji przemysłowej do dziś) nazywana jest antropocenem – czasem negatywnych skutków ingerencji człowieka w środowisko naturalne (Birkenmajer, 2012; Bińczyk, 2018). Wiele miast, szczególnie w krajach rozwiniętych, stara się jak najlepiej dostosować przestrzeń miejską do potrzeb danych społeczności (Kostrzewska, 2013). Jednym z obowiązujących trendów jest zrównoważony rozwój miast zapisany

również w tzw. Karcie Lipskiej (2007). W mieście zrównoważonym ważne jest zapewnienie odpowiedniej intensywności zabudowy i gęstości zaludnienia oraz kreacja przestrzeni publicznych, które umożliwiają integrację aktywności życia w mieście (pracy, zakupów, rozrywki), dostępność usług w strefie pieszego dystansu oraz bezpieczeństwa (Carmona i in., 2010). Jednym z priorytetów jest założenie jak najmniej szkodliwego oddziaływania na środowisko, aby w perspektywie czasowej zapobiec fragmentaryzacji krajobrazu oraz wspomóc działania regeneracyjne ekosystemów. Ponieważ mniejsze miasta sukcesywnie zmniejszają swoją intensywność zabudowy oraz zagęszczenie i rozlewają się na tereny peryferyjne, to jednym z zadań „miast zrównoważonych” staje się powstrzymywanie tych procesów, aby nie „pożerały” one terenów otwartych i cennych przyrodniczo (Majewska, Denis, Mamczak, 2017). Nadmierne eksploatowanie zasobów przestrzennych często wiąże się ze wzrostem możliwości i zmianą preferencji mieszkaniowych, co zaobserwowano w wielu krajach (Andersen, Moller-Jensen, Engelstoft, 2011). Mieszkańcy chętniej wybierają budowę domu mieszkalnego na terenach podmiejskich i wiejskich ze względu na mniejszy koszt nieruchomości niż w dużym mieście i większy „prestż zamieszkania”. Ważna jest też bliskość terenów zieleni, brak uciążliwego sąsiedztwa, cisza i spokój (Chmielewski, 2003). Zurbanizowane tereny, w których wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych jest znikomy, prowadzi do takich efektów, jak miejska wyspa ciepła czy zaburzenie naturalnego obiegu wody. Nadmierne rozpraszanie terytorialne w obliczu prawie nieistniejącego lub ledwie kielkującego transportu zbiorowego pociąga za sobą konieczność poruszania się mieszkańców własnymi samochodami. Problemem są też zaszłości w mentalności mieszkańców w krajach postsocjalistycznych, dla których, po latach „niedoborów”, samochód stał się synonimem statusu społecznego (obecnie samochód jest już „dobrem powszechnym”, ale o jego używaniu decydują wygoda i poczucie niezależności, co przy braku komunikacji zbiorowej w rozproszonych miastach staje się ważną wartością). Proporcje pomiędzy powierzchnią zurbanizowaną a otwartą oraz liczbą ludności wyznaczają racjonalny, zrównoważony sposób zagospodarowania miast. I choć nie ma „idealnej wielkości” dla osiedli miejskich, to ich różne wielkości implikują różne korzyści geograficzne i zależność, w jaki sposób obszary miejskie będą wpływać na zmiany klimatu (Batty, 2008). Niekontrolowany rozwój miast prowadzi do różnorodnych problemów, jak: zdrowotne (otyłość i astma), powodzie i erozje, upadek małych gospodarstw, zanikanie bioróżnorodności (Gottdiener, Budd, 2005: 148). Uzależnienie od samochodów jest źródłem zanieczyszczeń środowiska (w tym emisji CO₂). Przyczynia się też do izolacji społecznej i zmniejszenia aktywności mieszkańców, co jest szkodliwe dla ich zdrowia (Barton, 2017). Jedną z przyczyn wkraczania zabudowy miejskiej na grunty rolne jest brak planów miejscowych, które hamowałyby przeznaczenie gruntów pod zabudowę mieszkaniową, ale też brak świadomości społeczeństwa na temat negatywnych skut-

ków rozpraszania zabudowy miast i, co za tym idzie, wybór lokalizacji domu poza miastem z powodu niższej ceny gruntów. Dopiero codzienne dojazdy samochodem do pracy, brak infrastruktury usługowej w odległości pieszego dojścia mogą spowodować powrót do miasta. Podsumowując: w Polsce „miasto zrównoważone jest często utopią, która podejmuje walkę z partykularyzmem interesów prywatnych i korporacyjnych, których jedynym motywem działania jest zysk” (Paszkowski, 2011).

3. Miasta w strefie podmiejskiej Warszawy

Konflikty przestrzenne nasilają się zwłaszcza w strefach podmiejskich dużych miast. Proces zmian systemowych, po 1989 r., zmienił zasadnicze tendencje rozwoju mniejszych ośrodków położonych w strefach podmiejskich i ewoluują one w kierunku dominacji mieszkalnictwa lub usług niższego rzędu. Miasta te stanowią wyzwanie dla urbanistów i władz samorządowych, gdyż podlegają dwóm przeciwnym procesom: rozwojowi monofunkcyjnego, jako „miasto sypialniane”, oraz stagnacji, związanej z migracją ludności (lepiej wykształconej, w wieku produkcyjnym) do większego ośrodka oferującego lepsze miejsca pracy. Współczesna strefa podmiejska Warszawy (utożsamiana z aglomeracją warszawską) to obszar kilkunastu gmin położonych w województwie mazowieckim, posiadających korzystne powiązania komunikacyjne i obejmujących obszar o promieniu około 50 km od stolicy. Obszar ten podlega silnej presji urbanizacyjnej, co skutkuje licznymi konfliktami przestrzennymi (Solarek, 2013). Historycznie na tym obszarze najważniejszym miastem była i jest Warszawa, dlatego też już od XIX w. miasta położone w strefie jej wpływu ulegały często marginalizacji i nie rozwijały się tak szybko, jak ośrodki dalsze. W strefie podmiejskiej³ znajduje się poza Warszawą 35 miast, 21 ośrodków to miasta „historyczne” (prawa miejskie otrzymały przed 1939 r.), a 14 to dawne osiedla podmiejskie. Obecnie tylko 14 z 35 ośrodków to miasta średnie (w tym 6 miast historycznych), a pozostałe to miasta małe. Podwarszawskie miasta już od 1945 r. zaczęły ulegać znacznym przemianom przestrzennym, związanym ze zniszczeniami wojennymi i wprowadzeniem gospodarki socjalistycznej, ale ich nasilenie uwidoczniło się wyraźnie zwłaszcza po transformacji ustrojowej w 1989 r. Do lat 80. XX w. największe przyrosty ludności występowały w miastach dobrze skomunikowanych z Warszawą (leżących przy trasie kolei podmiejskich) (tabl. 1) Przez następnych 10 lat kryzysu gospodarczego wszystkie miasta znalazły się w stagnacji, a niektóre nawet zmniejszyły liczbę mieszkańców. Zmiana ustroju spowodowała ożywienie gospodarcze i znaczny rozwój kilku miast, które, rozwijając się w bardzo szybkim tempie, często nie respektują zasad ładu przestrzennego. Inne ośrodki, położone na uboczu, przeżywają obecnie

³ Za jej zewnętrzną granicę przyjmowany jest zasięg Obszaru Metropolitalnego Warszawy (OMW), który jednak prawnie nie został wyznaczony. Delimitację podano m.in. w *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego OMW*, MBPR, Warszawa 2010.

powolny upadek. Interesujące jest, że najprężniej zaczęły rozwijać się powojenne osiedla (np. Józefów, Marki, Ząbki, Kobyłka, Łomianki, Piastów), często bez wykształconego centrum i ze słabymi siłami miastotwórczymi, a nie „miasta historyczne” z tradycjami miejskości (tabl. 1).

Tabl. 1. Wzrosty(+)/spadki (–) liczby mieszkańców w miastach, w strefie podmiejskiej Warszawy, w kolejnych okresach

Lp.	Miasta	Liczba miesz- kańców	1946– 1965	1965– 1978	1978– 1992	1992– 2012	2012– 2018	1992– 2018 razem	Gęstość os./km ²
			w %						
1	Józefów	38 433	+307	–1	–2	+42	+91	+133	857
2	Marki	32 686	+76	+6	–3	+77	+43	+120	1 250
3	Ząbki	35 770	+249	+17	–12	+91	+25	+116	258
4	Piaseczno	47 092	+75	+11	+2	+73	+11	+84	2 938
5	Radzymin	12 244	+63	+10	–7	+53	+11	+64	541
6	Kobyłka	23 120	+175	+22	+21	+38	+15	+53	1 177
7	Ożarów Maz.	11 311	+55	+19	+2	+25	+28	+53	1 391
8	Łomianki	16 875	–	–	–	+41	+2	+43	2 009
9	Tłuszcz	8 127	+64	+11	+40	+24	+3	+27	1 027
10	Grodzisk Maz.	30 464	+34	+29	+7	+14	+8	+22	2 347
11	Zielonka	17 539	+210	+43	+4	+20	+1	+21	221
12	Wołomin	37 164	+174	+31	+22	+20	+0,1	+20,1	2 156
13	Mińsk Maz.	40 386	+117	+27	+25	+12	+5	+17	3 065
14	Pruszków	60 737	+56	+24	+9	+8	+7	+15	3 191
15	Milanówek	16 398	+56	–3	–1	+14	+0,5	+14,5	1 220
16	Podkowa Leśna	3 875	+39	–12	+4	+15	–1	+14	382
17	Grójec	16 607	+1	+30	+22	+12	+2	+14	1 946
18	Góra Kalwaria	11 845	+101	+44	–2	+11	+2	+13	874
19	Brwinów	13 533	+79	+12	–3	+1	+7	+8	1 340
20	Legionowo	54 041	+130	+68	+46	+8	–0,5	+7,5	3 991
21	Konstancin-Jeziorna	17 191	–27	114	+2	+6	+1	+7	961
22	Nowy Dwór	28 637	+88	+47	+26	+5	+1	+6	1 015
23	Serock	4 353	+25	+9	+41	+4	+2	+6	324
24	Tarczyn	4 105	+23	+23	–	–	+0,6	+0,6	785
25	Mszczonów	6 409	+22	+27	+25	+5	–0,5	+4,5	752
26	Otwock	45 029	+205	+23	–8	+3	+1	+4	948
27	Sulejówek	16 663	+155	+9	+8	+16	–14	+2	1 018
28	Halinów	3 718	–	–	–	–	+3	+3	1 309
29	Wyszaków	26 956	+84	+113	+38	–0,1	–0,1	–0,2	1 300
30	Sochaczew	36 790	+75	+103	+4	–0,1	–0,1	–0,2	1 405
31	Błonie	12 392	+79	+12	–3	+1	–2	–1	1 359
32	Zakroczym	3 209	+12	–10	–4	+3	–0,1	–2,9	161
33	Piastów	22 732	+92	+21	+24	–2	–1	–3	3 947
34	Karczew	9 998	+66	–5	+57	–1	–2	–3	354
35	Żyrardów	40 480	+90	+28	+21	–5	–2	–7	2 804

Źródło: opracowanie własne.

Analiza miast o spadku lub minimalnym wzroście liczby mieszkańców (tabl. 2), wskazuje, że czynnikami hamującymi są m.in.:

1) brak połączenia kolejowego z Warszawą,

- 2) słabe połączenie drogowe z Warszawą,
- 3) brak dostępu do komunikacji miejskiej Warszawy (szybka kolej miejska, autobus miejski) i słaba komunikacja zbiorowa (autobusowa),
- 4) odległość od centrum Warszawy powyżej 20 km,
- 5) brak miejsc pracy (np. w wyniku upadku zakładu przemysłowego),
- 6) brak dostępnych terenów budowlanych,
- 7) wysokie ceny nieruchomości (np. dostępne tylko duże działki pod zabudowę jednorodziną).

Tabl. 2. Analiza czynników hamujących wzrost 10 badanych miast

Lp.	Miasta	Liczba miesz- kańców	1	2	3	4	5	6	7	Suma tak/nie
1	Mszczonów	6 409	X	N	X	X	N	N	N	3/4
2	Otwock	45 029	N	N	N	X	X	X	X	4/3
3	Sulejówek	16 663	N	N	N	N	X	X	X	4/3
4	Wyszaków	26 956	X	X	X	X	X	N	N	5/2
5	Sochaczew	36 790	N	N	X	X	X	N	N	3/4
6	Blonie	12 392	N	N	X	X	X	N	N	3/4
7	Zakroczym	3 209	X	X	X	X	X	N	N	5/2
8	Piastów	22 732	N	N	N	N	X	X	X	3/4
9	Karczew	9 998	X	X	X	X	N	X	N	5/2
10	Żyrardów	40 480	N	X	X	X	X	N	N	4/3

Uwaga. X – tak, N – nie. 1) brak połączenia kolejowego z Warszawą, 2) słabe połączenie drogowe z Warszawą, 3) brak dostępu do komunikacji miejskiej Warszawy, 4) odległość od centrum Warszawy powyżej 20 km, 5) brak miejsc pracy, 6) brak dostępnych terenów budowlanych, 7) wysokie ceny nieruchomości.

Źródło: opracowanie własne

Analizując natomiast 10 najszybciej rozwijających się demograficznie miast podwarszawskich (tabl. 3), wyodrębniono najważniejsze kryteria, które stymulowały ich rozwój ludnościowy. Są to:

- 1) dobre połączenie kolejowe koleją podmiejską,
- 2) połączenie Szybka Kolej Miejską (od 2012 r.),
- 3) dobre połączenie drogowe z Warszawą (w tym budowa autostrady),
- 4) dostęp do komunikacji miejskiej Warszawy (ZTM),
- 5) odległość od centrum Warszawy do 20 km,
- 6) położenie przyrodnicze i prestiżowa lokalizacja (np. dawne miasto ogród, inne),
- 7) niższa cena nieruchomości niż w Warszawie i dobra działalność deweloperska.

Tabl. 3. Analiza czynników wzrostu 10 najszybciej rozwijających się miast po 1989 r.

	Miasto	Liczba miesz- kańców	1	2	3	4	5	6	7	Suma tak/nie
1	Józefów	38 433	X	X	X	X	X	X	N	6/1
2	Marki	32 686	N	N	X	X	X	X	N	4/3
3	Ząbki	35 770	X	X	X	X	X	X	X	7/0
4	Piaseczno	47 092	X	X	X	X	X	N	X	6/1
5	Radzymin	12 244	X	X	X	X	X	X	X	7/0
6	Kobyłka	23 120	X	X	X	X	X	N	X	6/1
7	Ożarów Maz.	11 311	X	X	X	X	X	N	N	6/1
8	Łomianki	16 875	N	N	X	X	X	N	N	3/4
9	Tłuszcz	8 127	X	N	X	N	N	N	X	3/4
10	Grodzisk Maz.	30 464	X	N	X	N	N	N	X	3/4

Uwaga. X – tak, N – nie. 1) dobre połączenie kolejowe, 2) połączenie Szybka Kolej Miejską, 3) dobre połączenie drogowe z Warszawą (w tym budowa autostrady), 4) dostęp do komunikacji miejskiej Warszawy, 5) odległość od centrum Warszawy do 20 km, 6) położenie przyrodnicze i prestiżowa lokalizacja, 7) niższa cena zakupu nieruchomości niż w Warszawie i dobra działalność deweloperska.

Źródło: opracowanie własne.

Analizy te potwierdzają tezę, że wpływ na miejsce zamieszkania ma przede wszystkim: odległość i jakość połączenia z Warszawą, ale także miejsca pracy, co w przypadku ośrodków położonych dalej od Warszawy ma duże znaczenie. Brak dostępności terenów budowlanych w miastach średnich powoduje wzrost zainteresowania inwestorów i potencjalnych mieszkańców małymi miastami, ale także ich terenami wiejskimi. Badając wzrost zaludnienia małych miast w strefie podmiejskiej i ich terenów gminnych, można zauważyć, że w wielu przypadkach następuje większy wzrost na terenach wiejskich, przy spadku liczby mieszkańców w mieście. Wybór terenów wiejskich jako miejsca zamieszkania może świadczyć o poszukiwaniu tańszych gruntów, ale również „mody na zamieszkanie w pobliżu natury”. Wśród 10 miast o małym wzroście ludności 5 to miasta średnie (tabl. 2). Przyczyny zahamowania ich wzrostu są różne: Żyrardów, Sochaczew i Wyszaków to miasta położone ponad 30 km od Warszawy, w których upadła działalność przemysłowa, Piastów to osiedle graniczące z Warszawą, ale oferujące miejsca zamieszkania głównie na socjalistycznych blokowiskach, w średnim stanie technicznym. Otwock natomiast to dawne miasto letnisko, położone w sosnowych lasach (o funkcji sanatoryjnej), w którym wytyczne planistyczne nakazują zachowanie dużych działek zabudowy jednorodzinnej, co ogranicza ich dostępność dla średnio zamożnych. Miasta będące w fazie wzrostu (10 wybranych ośrodków o największych wskaźnikach; tabl. 3), pełnią głównie funkcje „miast sypialnianych” względem Warszawy, gdyż najważniejsze dla potencjalnych mieszkańców wydają się być: tańsze niż w Warszawie nieruchomości i dobry dojazd do pracy w stolicy. Trzeba jednak zauważyć, że pozytywnym

aspektem wzrostu liczby mieszkańców jest rozwój gospodarczy w tych miastach, w tym rozbudowa sieci usług i handlu. Wśród miast o największych przyrostach ludności cztery ośrodki przez lata po transformacji stały się „miastami średnimi”. Wyjątkowym miastem jest Józefów, który przoduje w rankingach ogólnopolskich jako dobre miasto do zamieszkania. Poza atrakcyjnym położeniem w sosnowych lasach czynnikiem przyciągającym inteligencję warszawską do tej miejscowości jest prestiżowa katolicka szkoła „Sternik”. Wśród miast „rozwojowych” wyróżnia się Radzymin, bardzo dobrze skomunikowany z Warszawą (miejska komunikacja Warszawy, kolej, autostrada), bogaty również w tereny atrakcyjne przyrodniczo (lasy w granicach miasta i pobliski Zalew Zegrzyński). Miasto to ma niską gęstość zaludnienia, co wskazuje, że dysponuje potencjalnymi terenami do zabudowy. Dlatego też to miasto wybrano do scharakteryzowania procesów rozwojowych, występujących w specyficznych małych miastach strefy podmiejskiej.

4. Rozpraszanie terytorialne małych miast – studium przypadku Radzymin

Radzymin jest miastem gminnym, położonym około 20 km w kierunku północno-wschodnim od Warszawy, przy drodze krajowej S8, będącej częścią trasy międzynarodowej – *Via Baltica* (mapa 1). Zajmuje powierzchnię około 2 340 ha i zamieszkuje go obecnie ok. 14,3 tys. osób (stan na 31 grudnia 2021 r.). Radzymin to miasto o bogatej historii (prawa miejskie uzyskał w 1475 r.), ale okres jego harmonijnego rozwoju trwający od połowy XIX w. został zahamowany ogromnymi zniszczeniami wojennymi: podczas wojny pomiędzy Polską i Rosją bolszewicką w 1920 r. (tzw. Bitwa Warszawska) oraz podczas II wojny światowej. W czasie tej ostatniej zginęło około 50% z 8 600 mieszkańców miasta (w tym połowę stanowili radzyminińscy Żydzi). Zburzone zostało około 60% zabudowy i w wyniku tych zniszczeń obraz Radzymina, prężnie rozwijającego się miasta o bogatej historii, zniknął bezpowrotnie.

Mapa 1. Położenie Radzimina względem Warszawy



Źródło: opracowanie własne.

Do końca XX w. Radzymin był miastem w stagnacji – liczba mieszkańców dopiero około 2008 r. zrównała się z okresem przedwojennym. Obecnie struktura ludności wskazuje, że Radzymin można nazwać „młodym miastem” (tylko 15,5% mieszkańców jest w wieku poprodukcyjnym). Tereny zurbanizowane zajmują około 30% powierzchni miasta, a pozostała część to lasy (38%) oraz tereny użytkowane rolniczo (11%) i nieużytki (22%) (w tym tereny oczekujące na parcelację pod działki budowlane). Tereny produkcyjne stanowią około 13% powierzchni wszystkich terenów zurbanizowanych, co świadczy o małej roli funkcji przemysłowej.

Powierzchnia terenów zurbanizowanych miasta rokrocznie się zwiększa: powierzchniowo i liczbowo (wykres, tabl. 4). Analiza archiwalnych map kartograficznych Radzimina pozwala scharakteryzować etapy jego rozwoju przestrzennego i obliczyć przyrosty terenów budowlanych od czasów zakończenia II wojny światowej (tabl. 4). Przyrosty te nie są proporcjonalne względem wzrostu liczby ludności (przykładowo w latach 1985–2000 liczba mieszkańców nieznacznie spadła, a przyrost terenów mieszkaniowych wzrósł o 55% względem lat 1960–1985). Rozpraszanie zabudowy wpłynęło na spadek gęstości zaludnienia, co jest zjawiskiem negatywnym, ponieważ występuje ścisły związek między gęstością zaludnienia w miastach a środowiskiem. Choć ośrodki miejskie efektywniej wykorzystują ziemię, to ich „ślad ekologiczny” przesuwają się poza przestrzenne granice miasta, co wpływa na tzw. „koszty środowiskowe” (Wackernagel i in., 2006). Niektórzy badacze udowadniają

też, że każde podwojenie przeciętnej gęstości zaludnienia badanego obszaru może skutkować 20–40% spadkiem wykorzystania pojazdów w gospodarstwie domowym, co odpowiednio wpłynie na spadek emisji gazów cieplarnianych (Gottdiener, Budd, 2005). W Radzyminie największe zagęszczenie wystąpiło w okresie międzywojennym (118 os./ha), jednak wtedy miasteczka polskie charakteryzowały się dużą liczbą mieszkańców przypadających na jedną izbę, co przekładało się na duże zagęszczenie w przeliczeniu na hektar terenów zurbanizowanych. Miarodajne jest więc porównanie danych z 1960 r. (okres po powojennej odbudowie) i czasów współczesnych. Dane te wskazują na znaczny spadek zagęszczenia pod koniec XX w. Korzystnym faktem jest jednak to, że mimo gwałtownego wzrostu ludności po 2000 r. przyrost nowych terenów mieszkaniowych obecnie zmniejsza się, co przekłada się na większe zagęszczenie ludności miasta (wzrost o 4,2% – tabl. 4).

Tabl. 4. Zmiany liczby ludności, przyrost terenów zurbanizowanych i zagęszczenie mieszkańców Radzymina w latach 1939–2017

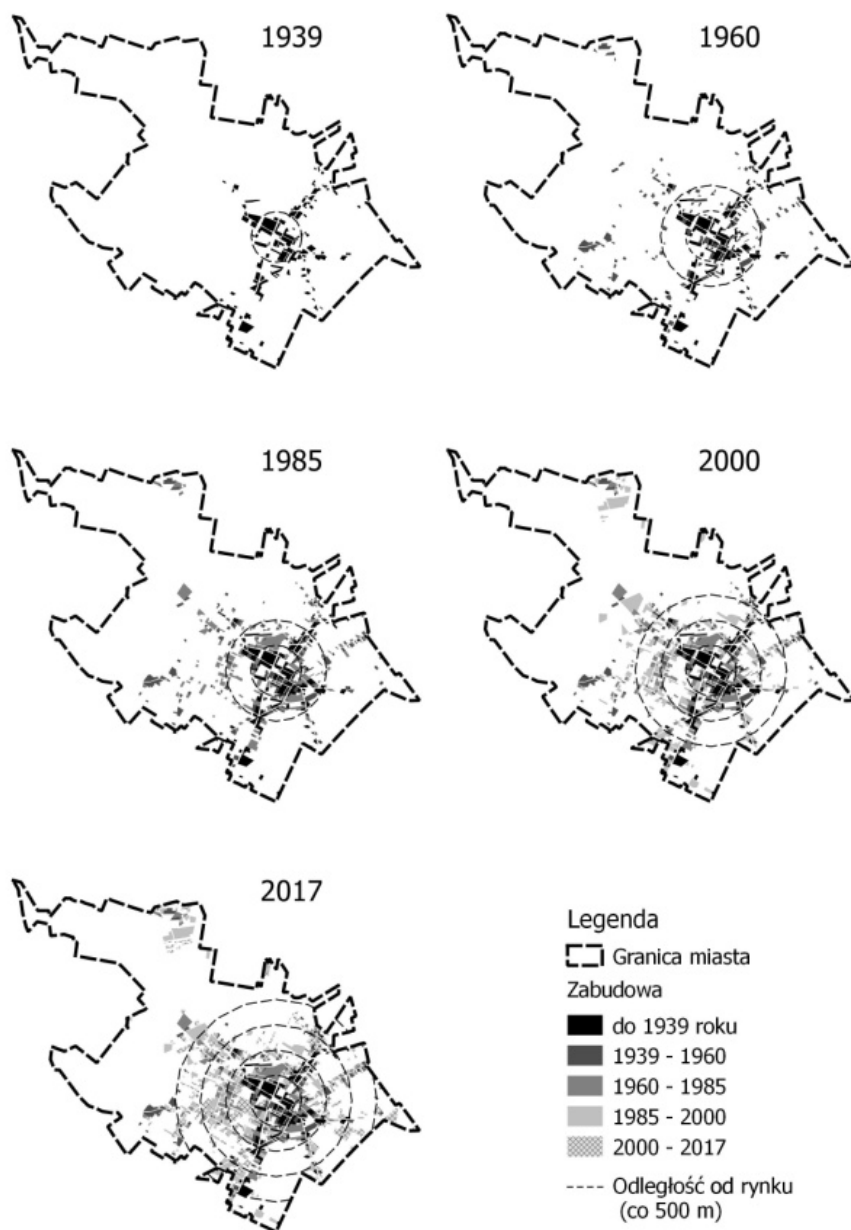
Wyszczególnienie	1939–1946	1946–1960	1960–1985	1985–2000	2000–2017
Powierzchnia miasta w ha	1 900	1 900	2 332	2 340	2 340
Ludność	8 600/4 360	6 670	7 700	7 460	12 650
Spadek (–)/przyrost (+) od 1939 r. w %	–49	–22	–100	–13	+47
Tereny zurbanizowane* ogółem w ha	78	139	244	372	487
Przyrost od 1939 r. w %	.	+79	+213	+377	+524
Tereny mieszkaniowo-usługowe w ha	73	128	203	314	413
Przyrost od 1939 r. w %	.	+75	+178	+330	+466
Zagęszczenie na terenach mieszkaniowo-usługowych w os./ha	118/60	52	38	24	31
Spadek względem 1939 r. w %	–51	–56	–68	–80	–73
Zagęszczenie w skali miasta w os./ha	3,7**/1,9**	2,9**	3,3	3,2	5,4
Spadek (–)/wzrost (+) zagęszczenia w kolejnych okresach w %	–49	+52	+14	–3	+68

* Mieszkaniowe, usługowe, przemysłowe.

** Zagęszczenie w skali miasta na powierzchni współczesnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie obliczeń powierzchni terenów z archiwalnych i współczesnych opracowań kartograficznych.

Mapa 2. Kolejne etapy rozrostu powierzchniowego miasta, które w 1939 r. zajmowało obszar o promieniu ok. 500 m.
W kolejnych latach promień ten systematycznie się powiększał, aż do ok. 2 km



Źródło: opracowanie własne na podstawie archiwalnych i współczesnych opracowań kartograficznych.

Po wyłączeniu z powierzchni miasta terenów zurbanizowanych (487 ha) i terenów „zielonych” wyłączonych spod zabudowy (lasy, parki, skwery, ciągi ekologiczne – 980 ha), tereny „puste” (możliwe do urbanizacji) stanowią aż 873 ha (1/3 powierzchni miasta), co stwarza dalsze, potencjalne zagrożenie rozpraszaniem zabudowy. Intensywność zabudowy w skali miasta jest bardzo zróżnicowana, zespoły działek poprzedzielane są terenami niezagospodarowanymi (możliwymi do zabudowy) (mapa 3).

Mapa 3. Struktura użytkowania gruntów Radzimina.

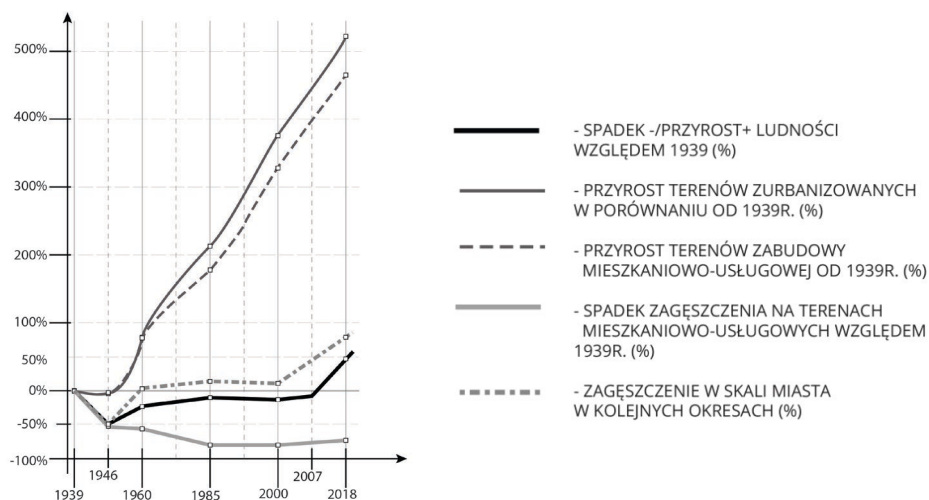
Kolorem czarnym zaznaczono obszar zurbanizowany (487 ha), szarym tereny – „zielone” wyłączone spod zabudowy (lasy, parki, skwery, ciągi ekologiczne – 980 ha), białym – potencjalne tereny do urbanizacji – 873 ha



Źródło: opracowanie własne na podstawie geoportal.gov.pl.

Rozpraszanie powoduje zmniejszenie intensywności zabudowy na terenach zurbanizowanych (wykres, tabl. 4). Pozytywnym aspektem naprawy wadliwej struktury zabudowy są podejmowane w ostatnich latach próby „dogęszczania” centrum, poprzez wyznaczanie działek zabudowy bardziej intensywnej (wielorodzinnej i jednorodzinnej szeregowej). Może to zahamować proces odwracania proporcji intensywności zabudowy i zaludnienia, w którym centrum wyludnia się, a wzrost liczby ludności następuje na skraju miasta.

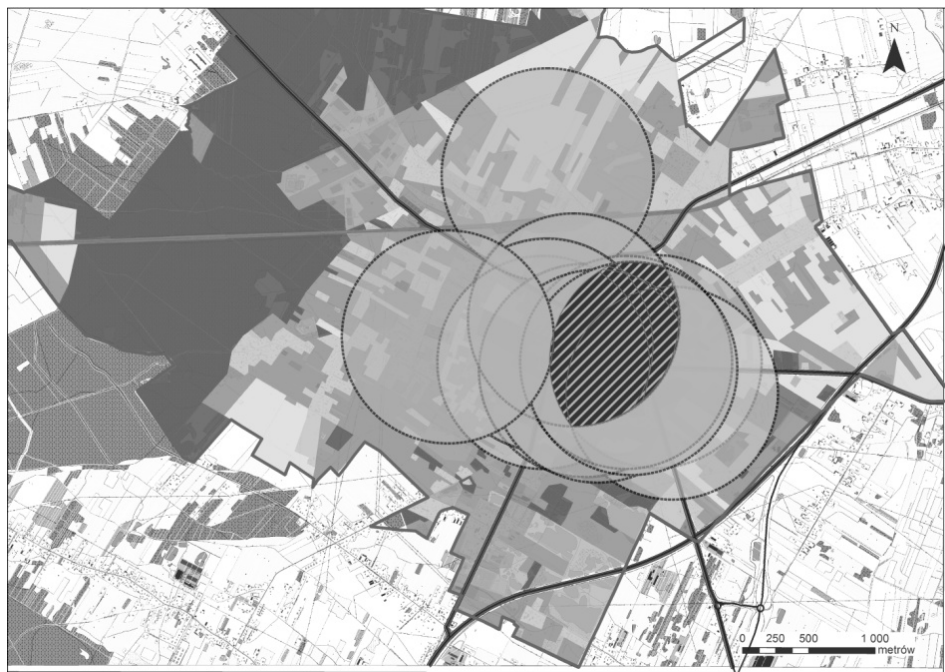
Wykres. Zmiany zaludnienia, powierzchni terenów zurbanizowanych, zagęszczenia mieszkańców Radzyna od 1939 r.



Analizując pieszą dostępność usług podstawowych dla mieszkańców (oświata, zdrowie, kultura, rekreacja), można obliczyć teoretyczną liczbę mieszkańców, która może z tych usług łatwo skorzystać, a ilu z nich jest takiego dostępu pozbawionych, co łączy się z koniecznością korzystania z samochodu indywidualnego. Przyjmując obliczone zagęszczenie miasta około 31 os./ha (tabl. 4), to na obszarze centrum (powierzchnia około 92 ha, na podstawie wyliczeń własnych, mapa 4), gdzie mieszkańcy mają dostęp do wszystkich niezbędnych usług, potencjalnie zamieszkuje 2 800 osób, czyli mniej niż ¼ mieszkańców. Obszar centralny wymaga więc dogęszczenia zabudowy w celu tworzenia struktury o większej zwartości, aby mieszkało tu jak najwięcej ludności (istniejąca infrastruktura usługowa jest wystarczająca dla obecnej liczby mieszkańców i powstawanie nowych szkół, przedszkoli czy przychodni zdrowia nie jest konieczne). Wpłynęłoby to znacząco na zrównoważoną dostępność miasta i ochronę aktywnych terenów rolnych przed urbanizacją.

Mapa 4. Zasięgi usług podstawowych (edukacja, zdrowie, kultura, rekreacja, centrum).

Przyjęto bufor 800 m, kreskowaniem zaznaczono obszar (92 ha), w którym mieszkańcy mają dostęp w zakresie pieszego dystansu do wszystkich niezbędnych usług



Źródło: opracowanie własne.

5. Podsumowanie

Obecnie Polska staje przed problemem przekształcenia zniszczonych struktur urbanistycznych, tak by przywrócić miastom ich dawne walory przestrzenne, a jednocześnie spełnić wymagania, jakie niesie współczesność, zwłaszcza w obliczu zmian klimatycznych. W wyniku wejścia do Unii Europejskiej miasteczka polskie mają ogromną szansę na poprawę jakości zamieszkania oraz niwelowania zaistniałych konfliktów przestrzennych dzięki wsparciu funduszami unijnymi (wiele miast polskich przechodzi obecnie mniej lub bardziej udaną rewitalizacyjną metamorfozę). Szansą dla mniejszych miast, oferujących kompaktowość struktur miejskich, jest też trend powrotu do lokalności (Carmona i in., 2010), w którym indywidualność, prywatność i poczucie własności, tak widoczne w małych miastach, obrazują pragnienia wielu potencjalnych mieszkańców. Homing staje się ważnym trendem, zwłaszcza gdy Internet może przejąć wiele tradycyjnych funkcji (Castells, 1998). Charles Montgomery (2013) zauważa natomiast, że miejsce zamieszkania ma znaczny wpływ na poziom zadowolenia z życia i to właśnie mieszkańcy małych miast są na ogół szczę-

śliwi niż ludzie żyjący w większych ośrodkach; ważne jest więc poczucie wspólnoty i bezpieczeństwa, łatwiej dostępne w mniejszych społecznościach.

Wartością struktury osadniczej Polski jest w miarę regularne rozmieszczenie małych miast w sieci osadniczej kraju, co umożliwia równomierne zaludnienie regionalne. Cecha ta stanowi o ich odmienności w skali europejskiej, gdyż Polska, jako kraj o mniejszej urbanizacji, może teraz wykorzystać swoją „rentę opóźnienia” – rzadsze rozmieszczenie miast wpływa na ich mniejszą konkurencyjność i daje większe szanse rozwoju (Majewska, 2020). Atutem miast podwarszawskich jest położenie w odległość około 30 km od stolicy (jak howardowskie miasta ogrody wokół Londynu) i po wzmocnieniu ich funkcji usługowej i ograniczeniu nadmiernego rozpraszania mogłyby stać się konkurencyjnymi względem Warszawy „miastami zrównoważonymi, dobrymi do życia”, tworząc policentryczny model aglomeracji warszawskiej.

Przeprowadzone analizy i badania mniejszych miast pozwoliły na postawienie diagnozy stanu istniejącego ich zagospodarowania. Przykładowa analiza struktury przestrzennej Radzymina, jako typowego miasta w strefie podmiejskiej, wskazuje na wiele sytuacji konfliktowych. Problemy Radzymina (i innych, podobnych mniejszych miast stref podmiejskich) można podsumować w kilku punktach: nadmierne rozprzestrzenianie zabudowy, zanikanie miasta w strefie pieszego dystansu, postępujące uzależnienie od samochodów indywidualnych przy niedostatecznej komunikacji zbiorowej, brak dobrych przestrzeni publicznych, co uniemożliwia aktywne życie miejskie. Analizowany obraz małych miast, zwłaszcza w kwestii nadmiernego rozpraszania zabudowy, nie jest korzystny, co wskazuje na konieczność podjęcia szybkich działań naprawczych. Jednak pomimo wielu negatywnych procesów należy pokreślić, że są to miasta z dużym potencjałem, który wsparty dobrą polityką miejską może przynieść efekty i ukierunkować pozytywnie ich rozwój w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Powodzenie tych działań zależne jest od polskich instrumentów operacyjnych, z których najważniejszym zadaniem jest zwiększenie roli instrumentów planistycznych, wiążących planowanie obligatoryjne (studium i plan miejscowy) z projektami planowanych operacji. Niezbędne jest też wdrożenie „narzędzi wspomagających finansowo” oraz organizacyjno-prawnych, jak: fundusze remontowe dla właścicieli, czynsze kontraktowe, ulgi podatkowe, opłaty adiacenckie, prawo pierwokupu gruntów, ustanawianie stref uzgodnionych działań, zwolnienia z przetargów, scalanie gruntów. Ważne są również „instrumenty przymusu”, jak np. ograniczenie prawa własności dla celów publicznych. Transformacja małych miast, aby była udana, powinna także włączać w ten proces mieszkańców (m.in. przez budżet obywatelski, konsultacje, transparentność działań), gdyż nie ma dobrych miast bez świadomych mieszkańców (Deklaracja Europejska, 2022).

Bibliografia

- Andersen, H.T., Moller-Jensen, L., Engestoft, S. (2011). The End of Urbanization? Towards a New Urban Concept Or Rethinking Urbanization. *European Planning Studies*, nr 4(19), 595–611.
- Barton, H. (2017). *City of well-being. A radical guide to planning*. London, New York, Routledge, 193.
- Batty, M. (2008). The size, scale and shape of cities. *Science* 319, 769–771.
- Bińczyk, E. (2018). *Epoka człowieka. Retoryka i marazm antropogenu*. PWN Warszawa, 13–17.
- Birkenmajer, K. (2012). Antropocen-nowa epoka geologiczna? *Przegląd geologiczny*, nr 20, 586.
- Carmona, M., Tiesdell, S., Heath, T., Oc, T. (2010). *Public Places. Urban Spaces. The Dimension of Urban Design*. Routledge, London, New York, 38–39.
- Castells, M. (1998). *The Rise of the Network Society*. Wiley Blackwell. Malden, Oxford, Victoria.
- Chmielewski, J.M. (2001). *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*. Wydawnictwo Politechniki Warszawskiej, Warszawa, 47–51.
- Chmielewski, J.M. (2003). Dezurbanizacja niweczy ład przestrzenny. *Kwartalnik architektury i urbanistyki*, tom XLVII, zeszyt 3/2002, Wydawnictwo DiG, 246.
- Deklaracja Komisji Europejskiej: *SET Plan progress report*. Research and innovation for repowering the energy system, (2022). https://setis.ec.europa.eu/set-plan-progress-report-2022_en, [dostęp: 12.2022].
- Gottdiener, M., Budd, L. (2005). *Key Concepts in Urban Studies*. Sage, London, 148–153.
- Kostrzewska, M. *Miasto europejskie na przestrzeni dziejów*, Akapit-DTP, Gdańsk. 218 online: <https://arch.pg.edu.pl/katedra-urbanistyki-i-planowania-regionalnego/monografie-katedralne>. Dostęp: 28.06.2021.
- Majewska, A., Denis, M., Krupowicz W. (2020). Urbanization Chaos of Suburban Small Cities in Poland: ‘Tetris development’. *Land* 9(11), 461.
- Majewska, A., Denis, M., Mamczak, D. (2017). *Powstrzymywanie procesów rozpraszania miast i ochrona wartości kulturowych i przyrodniczych szans na zrównoważony rozwój miasta, na przykładzie Puław* [W:] E. Węclawowicz-Bilska (red.). *Nowe idee w planowaniu rozwoju terytorialnego. Dziedzictwo kulturowe i wartości przyrodnicze w planowaniu przestrzennym. Wybrane przykłady*. Politechnika Krakowska im. Tadeusza Kościuszki, Kraków 2017, 126.
- Majewska, A. (2020). *Przekształcenia małych miast w Polsce na podstawie specyfiki miast mazowieckich w strefie podmiejskiej Warszawy*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej Warszawa, 168–172.
- Montgomery, Ch. (2013). *Happy City. Transforming Our Lives Through Urban Design*. Ferrar, Straus and Giroux, New York, 55–62.
- Nowa Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich. (2007). https://www.miasta.pl/uploads/attachment/file/4151/Nowa_Karta_Lipska-t_umaczenie_ko_cowe_2021.pdf, [dostęp: 12.10.2022], PDF.
- Paszkowski, Z. (2011). *Miasto idealne w perspektywie europejskiej i jego związku z urbanistyką współczesną*. Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych UNIVERSITAS, Kraków, 2011, 196.
- Solarek, K. (2013). *Struktura Przestrzenna strefy podmiejskiej Warszawy*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej Warszawa, 14, 23.

Wackernagel, M., Kitzes, J., Moran, D., Goldfinger, S., Thomas, M. (2006). The Ecological Footprint of cities and regions: comparing resource availability with resource demand. *Environment and Urbanization* 18(1), 103–112.

Rocznik statystyczny miast. (1981). GUS, Warszawa.

Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego OMW. (2010). MBPR, Warszawa.

<http://www.polskawliczbach.pl>.

<https://bdl.stat.gov.pl/BDL>.

<https://geoportal.gov.pl/>. Dostęp: 2018–19.

<http://polski.mapywig.org/news.p>, <http://igrek.amzp.pl/mapindex.php>.

Materiały kartograficzne: Mapa WIG, Radzymin, 1:25000 (1933), mapa topograficzna powiatu wołomińskiego, 1:25000, Sztab Generalny, Warszawa (1961), Wojskowa mapa topograficzna powiatu wołomińskiego, 1:25000, Sztab Główny WP (1985). Mapy topograficzne Radzymina 1:10000, Główny Geodeta Kraju (1992).

Ekologiczno-krajobrazowy kontekst suburbanizacji (na przykładzie obszaru metropolitalnego Warszawy)

1. Wstęp

Suburbanizacja należy do kluczowych czynników generujących największe zmiany, zarówno krajobrazu, struktury przestrzennej i funkcjonalnej, jak i w sferze społeczno-gospodarczej, zachodzące przede wszystkim w otoczeniu silnie zurbanizowanych rdzeni obszarów metropolitalnych (EEA Report, 2006, 2016; Ravetz i in., 2013). Termin „suburbanizacja” jest najczęściej stosowany do odróżnienia urbanizacji terenów wiejskich od urbanizacji miast (Jakóbczyk-Gryszkiewicz, 2005), jednak nie jest to zasadą. W takim znaczeniu jest używany w niniejszym opracowaniu.

Obecnie w Polsce jako główny bodziec aktywizacji strefy podmiejskiej należy wskazać suburbanizację mieszkaniową, nazywaną także suburbanizacją rezydencjalną. Stanowi ona pierwszą falę suburbanizacji, po której w strefie codziennych dojazdów do pracy rezydującej tam ludności następuje intensyfikacja rozwoju usług i innych form działalności gospodarczej (druga fala), a następnie biur i sektorów *high-tech*, co jest już kolejną falą suburbanizacji. Proces decentralizacji stanowi istotną cechę nowej formy tego procesu.

Od lat wskazuje się na liczne negatywne skutki ekspansji miast, związane z gwałtownym rozrostem przestrzennym i wzrostem zaludnienia (Whyte, 1957; Gordon, Wong, 1985; Berry, 1990, 2008; Gordon, Richardson, 1997; Sorensen, 1999, 2000a, 2000b, 2001; Johnson, 2001; Squires, 2002; Deng, Huang, 2004; EEA Report, 2006, 2016; Leontidou, Couch, 2007; Szymańska, 2007; Lisowski, Grochowski, 2008; Bhatta, 2010; Zhao, 2011; Zhao, Li, 2016). Dla planowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, zarówno na świecie, jak i w Polsce, duże wyzwanie stanowi jego

^a Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Zakład Przestrzennego Zagospodarowania.

ułamna forma, za jaką uważa się *urban sprawl*. Według Europejskiej Agencji Środowiska (EEA Report, 2006) zjawisko *urban sprawl* zostało zdefiniowane jako uwarunkowany rynkowo fizyczny model ekspansji terenów miejskich o niskiej gęstości na duże obszary, głównie do okolicznych terenów rolniczych. Wśród dystynktywnych cech *urban sprawl* wymienia się: wyspowatość (*patchy*), rozproszoność (*scattered*), rozwlekłość (*strung out*) i nieciągłość (*discontinuity*), a w aspekcie zarządzania – małą kontrolę planistyczną podziału gruntów. Niekiedy rozwój przestrzenny miejskich form zagospodarowania porównuje się do żabiego skoku ponad pozostawionymi enklawami terenów rolniczych (EEA Report, 2006). W takim ujęciu przestrzenny charakter zjawiska można zatem określać jako rozwój przeskokowy. W literaturze przedmiotu sposób rozrostu miast o cechach *urban sprawl* ma zazwyczaj wydźwięk pejoratywny. Stosunkowo rzadko wskazuje się pewne zalety, jak posiadanie własnego domu i podniesienie standardu życia (Gordon, Richardson, 2000b). Ten dość ułamny model rozwoju miast, stanowiący jeden ze szczególnie negatywnych przejawów współczesnej suburbanizacji, jest obecnie ogromnym zagrożeniem dla rozwoju stref podmiejskich, zwłaszcza w Polsce. Polską drogę suburbanizacji należy traktować jako największe wyzwanie dla planowania przestrzennego, ponieważ jest ono dalekie od zasad zrównoważonego rozwoju i bardzo kosztowne (Chmielewski, 2005a, b; Lorens 2005; Degórska, 2007a, b, 2017; Mantey, 2011; Kajdanek, 2012; Kowalewski i in., 2013; Kowalewski, Markowski, Śleszyński, 2018; Solarek, 2013; Kaczmarek, 2014; Markowski, 2014; Śleszyński i in., 2020).

Rozpraszanie miejskich form zagospodarowania wokół rdzeni funkcjonalnych obszarów miejskich dodatkowo charakteryzuje żywiołowość, gwałtowność, rozwój niezaplanowany i niedostatecznie kontrolowany lub, co jest szczególnie niepokojące, celowo tak zaplanowany i wspierany. *Urban sprawl* generuje nie tylko koszty społeczno-gospodarcze funkcjonowania takich obszarów, lecz także ekologiczne (m.in. utratę wielu usług świadczonych przez ekosystemy stref podmiejskich, wzrost zanieczyszczenia, powstawanie nowych wysp ciepła), a ponadto petryfikację wadliwie i niefunkcjonalnie rozwijającej się struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Obecnie coraz większą uwagę przywiązuje się do przestrzennego wymiaru suburbanizacji. W kontekście planowania przestrzennego oraz rozwoju regionalnego i lokalnego duże znaczenie ma zwłaszcza wymiar funkcjonalno-przestrzenny i kształtowanie się nowych wzajemnych relacji w użytkowaniu ziemi. Mimo że w literaturze przedmiotu procesom suburbanizacji poświęca się coraz więcej miejsca, to relacje między suburbanizacją a środowiskiem należą do rzadziej podejmowanych problemów badawczych. Podejście przestrzenne jest szczególnie istotne, zwłaszcza wtedy, gdy chodzi o ekologiczny i krajobrazowy kontekst suburbanizacji. Aspekt ten wiąże się m.in. z potrzebą zaplanowania sieci zielonej infrastruktury, po pierwsze w celu ochrony cennych ekosystemów i struktur przyrodniczych w okolicach dużych miast,

po drugie wykorzystania istniejących jeszcze możliwości opanowania zjawiska *urban sprawl* i przejścia do porządkowania przestrzeni dzięki włączeniu zielonej infrastruktury do strukturyzacji przestrzeni.

Z uwagi na wyjątkową złożoność suburbanizacji może być ona analizowana zarówno wieloaspektowo i wielowymiarowo, jak i, przede wszystkim, interakcyjnie w kontekście zmieniających się współzależności w strefie między miastem a wsią. W niniejszym artykule szczególną uwagę zwrócono na kształtowanie się nowych relacji pomiędzy formami użytkowania ziemi, tworzącymi krajobraz w trakcie transformacji, oraz na zagrożenia, jakie stwarza *urban sprawl* dla zielonej infrastruktury. Kwestie te przedstawiono na wybranych przykładach z obszaru metropolitalnego Warszawy (OMW), wykorzystując dotychczasowe wyniki badań przeprowadzonych przez autorkę oraz we współautorstwie (Degórska, 2007a, b, 2012, 2017; Degórska, Deręgowska, 2008). Równolegle kwestie suburbanizacji i przekształcania struktury funkcjonalno-przestrzennej OMW, ale w nieco innym ujęciu, były także przedmiotem badań innych autorów (m.in. Chmielewski, 2005a, b; Gruszecka, 2005; Lisowski, 2005, 2010; Strzelecki, Kucińska, 2006; Strzelecki, 2008; Grochowski, Pieniążek, 2011; Mantey, 2011; Korcelli i in., 2012; Grochowski i in. 2013; Solarek, 2013; Majewska, Denis, Jaroszewicz, 2015).

Mimo że niniejsza analiza dotyczy początku XXI w., to jednak w Polsce okres ten można wskazać jako istotny z punktu widzenia przekształceń stref podmiejskich dużych miast. P. Korcelli i in. (2016) podkreślają, że etap ten jest szczególnie ważny, ponieważ to wówczas na szerszą skalę zaczęły się rozwijać procesy metropolizacji, a jednym z ich głównych przestrzennych przejawów stało się formowanie obszarów metropolitalnych. Aspekt projekcyjny badań nawiązuje do horyzontu czasowego zamierzeń planistycznych gmin zawartych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zasięg OMW przyjęto według granic planistycznych wyznaczonych w Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy (2010). Jako jednostki podstawowe przyjęto gminy wiejskie i obszary wiejskie w gminach miejsko-wiejskich. Podstawowym źródłem informacji statystycznych były *Zbiornice zestawienia dotyczące danych ewidencyjnych gruntów i budynków (EGIB)* z Wojewódzkiego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego, które pozyskano z zasobu Biura Geodety Województwa Mazowieckiego w Warszawie, a dodatkowymi materiały kartograficzne udostępnione przez Urząd Marszałkowski (obszary chronione, zbiorcza mapa planowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej na podstawie SUiKZP gmin, Zielony Pierścień Warszawy) oraz produkty CLC pozyskane z zasobu Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

2. Wymiar krajobrazowo-przestrzenny

W strefach podmiejskich dużych miast urbanizacja krajobrazu jako jeden z przejawów suburbanizacji odbywa się głównie kosztem terenów rolniczych (przede wszystkim gruntów ornych) i w znacznie mniejszym wymiarze leśnych i pozostałych. Jednak z punktu widzenia ochrony wartości krajobrazowych i usług świadczonych przez ekosystemy stref podmiejskich bardzo niekorzystny kierunek zmian struktury krajobrazu polega na zmniejszaniu terenów leśnych i trwałych użytków zielonych. Ta negatywna strona transformacji krajobrazu charakteryzuje wiele obszarów metropolitalnych w Polsce, ponieważ działki leśne i sąsiedztwo lasów postrzegane są jako atrakcyjne miejsca zamieszkania.

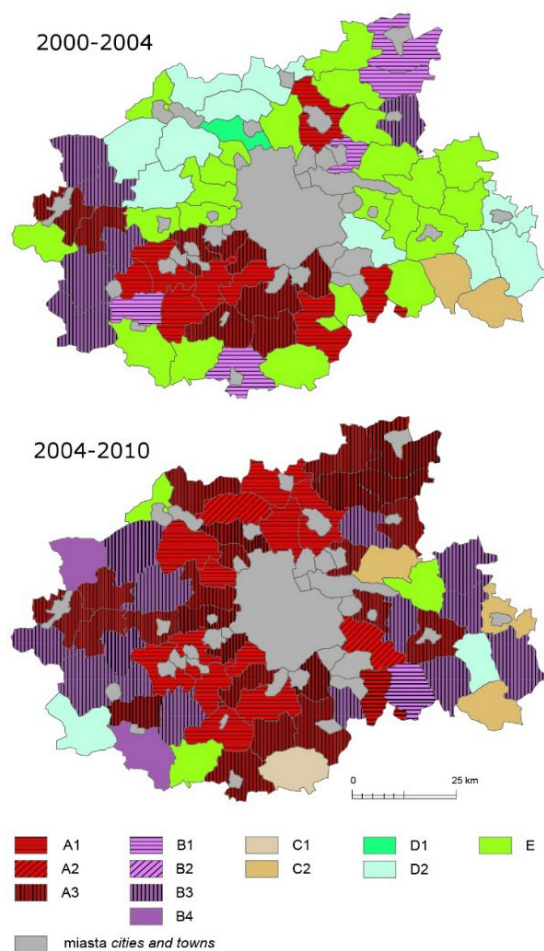
Krajobraz, który charakteryzuje wielowymiarowość oraz duży subiektywizm w jego odbiorze, stanowi trudny przedmiot badań, zwłaszcza umożliwiających porównywalność wyników i śledzenie przekształceń. Przyjęto, że na płaszczyźnie dwuwymiarowej obiektywnym odzwierciedleniem transformacji krajobrazu w wyniku całokształtu działalności człowieka na danym obszarze w określonych warunkach fizycznogeograficznych są zmiany struktury użytkowania ziemi i pokrycia terenu. Krajobraz postrzegano zatem jako przestrzenną organizację jednostek użytkowania ziemi i pokrycia terenu. Badanie krajobrazu w kontekście stanu i zmian jego poziomej struktury stanowi jedną z możliwości zastosowania analiz ilościowych. Takie podejście do badań krajobrazowych J. Solon (2005) określa jako rodzajowo-ilościowe.

Kształtowanie się nowych relacji przestrzennych rozpoznano na podstawie identyfikacji tempa zmian powierzchni terenów zurbanizowanych, gruntów rolnych i leśnych oraz kierunków tych zmian. Szczegółowe kryteria klasyfikacji gmin wiejskich zamieszczono w tablicy.

Tablica. Kryteria klasyfikacji gmin wiejskich z uwagi na tempo i kierunki zmian struktury krajobrazu

Typ	Podtypy	Kryteria klasyfikacji obiektów		
		grunty zurbanizowane	grunty leśne	grunty rolne
A	A1	Wzrost powierzchni średnio >20 ha/rok	Ubytek powierzchni	Ubytek powierzchni
	A2	Wzrost powierzchni średnio >20 ha/rok	Ubytek powierzchni	Wzrost powierzchni
	A3	Wzrost powierzchni w gminie średnio >20 ha/rok	Wzrost powierzchni	Ubytek powierzchni
B	B1	Wzrost powierzchni średnio od >5 do 20 ha/rok	Ubytek powierzchni	Ubytek powierzchni
	B2	Wzrost powierzchni średnio od >5 do 20 ha/rok	Ubytek powierzchni	Wzrost powierzchni
	B3	Wzrost powierzchni średnio od >5 do 20 ha/rok	Wzrost powierzchni	Ubytek powierzchni
	B4	Wzrost powierzchni średnio od >5 do 20 ha/rok	Wzrost powierzchni	Wzrost powierzchni
C (oprócz jednostek zaliczonych do typu E)	C1	Wzrost powierzchni średnio do 5 ha/rok	Ubytek powierzchni	Wzrost lub ubytek powierzchni
	C2	Wzrost powierzchni średnio do 5 ha/rok	Wzrost powierzchni	Wzrost lub ubytek powierzchni
D (oprócz jednostek zaliczonych do typu E)	D1	Brak zmian lub ubytek powierzchni	Ubytek powierzchni	Wzrost lub ubytek powierzchni
	D2	Brak zmian lub ubytek powierzchni	Wzrost powierzchni	Wzrost lub ubytek powierzchni
E		Wzrost lub ubytek powierzchni średnio do około 5 ha/rok	Wzrost lub ubytek powierzchni średnio do około 5 ha/rok	Wzrost lub ubytek powierzchni średnio do około 5 ha/rok

Mapa 1. Klasyfikacja gmin z uwagi na tempo i kierunki zmian krajobrazu



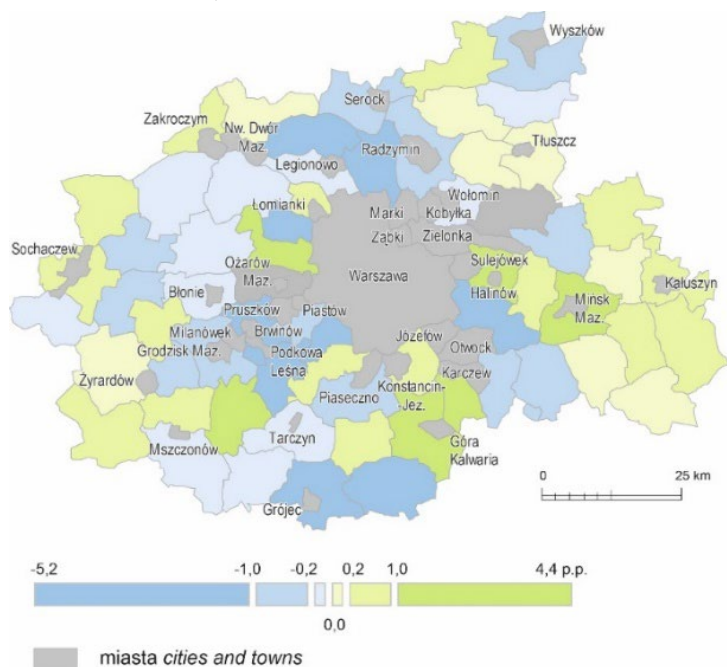
Źródło: Degórska (2017).

Analiza potwierdziła niepokojący scenariusz zmian krajobrazu w strefie podmiejskiej Warszawy (mapa 1). Obszar bardzo wysokiego (A1 i A2) i umiarkowanego (B1 i B2) tempa urbanizacji przestrzeni, w obydwu kategoriach z jednoczesnym ubytkiem terenów leśnych, obejmuje większość gmin pierwszego i drugiego pierścienia wokół miejskiego rdzenia OMW. Początkowo te niekorzystne zmiany występowały tylko w jednym rejonie – na południowy zachód od Warszawy. Następnie wyłonił się drugi rozległy obszar – na północ i północny zachód od Warszawy, ale podobne zmiany objęły także inne tereny (m.in. rejon Jeziora Zegrzyńskiego).

Porównanie tempa urbanizacji przestrzeni wskazuje na diametralnie różną intensywność zjawiska w analizowanych okresach. W latach 2000–2004 na obszarach wiejskich OMW przeważały jednostki należące do typu E, przy dość dużym udziale jednostek typu D. Zatem większość obszaru badań charakteryzowało wówczas niskie i bardzo niskie tempo urbanizacji przestrzeni (poniżej 5 ha/rok) lub brak większych zmian. W latach 2004–2010 zanika dychotomiczny podział OMW na część północną i południową na rzecz nowego, bardziej koncentrycznego rozkładu przestrzennego, a obszary o wysokim tempie zmian poza dwoma wyjątkami sięgają północnej i południowej granicy OMW. Ujawnia się również nawiązanie typu A do korytarza transportowego Warszawa–Sochaczew. Pierwszy okres charakteryzuje zatem względna stabilizacja lub stosunkowo słaba intensywność zmian krajobrazu, następny okres wyróżnia intensyfikacja zmian krajobrazu.

Rozpatrując łącznie utratę ekosystemów leśnych i zmniejszanie powierzchni użytków zielonych, tak ważnych m.in. dla funkcjonowania naturalnej retencji wodnej (mapa 2), zarówno mieszkańcy, jak i środowisko ponoszą jeszcze większe straty, ponieważ pod względem świadczonych przez wymienione ekosystemy usług są one szczególnie cenne. Wobec postępujących zmian klimatycznych ochrona takich obszarów przed zabudową i degradacją jest wyjątkowo ważna i niezbędna.

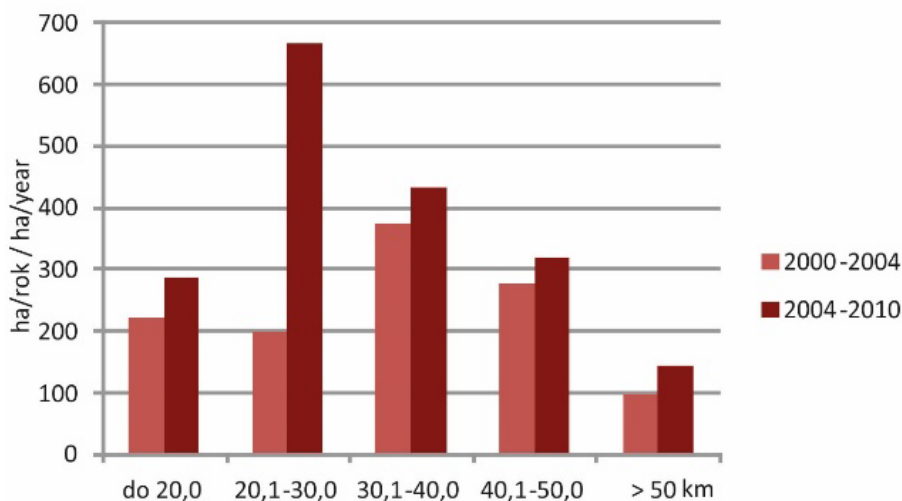
Mapa 2. Zmiany udziału lasów i trwałych użytków zielonych wyrażone w punktach procentowych



Źródło: Degórska (2017).

Badając wpływ odległości od centrum Warszawy na suburbanizację przestrzenną, wykazano, że po roku 2004, czyli po wstąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej, zjawisko to uległo znacznemu ożywieniu, przebiegając w każdej ze stref znacznie intensywniej niż w okresie poprzednim, a największa intensywność oraz dynamika wystąpiła w strefie oddalonej średnio 20 do 30 km od centrum Warszawy (wykr. 1), co wskazuje na największą atrakcyjność inwestycyjną tej strefy.

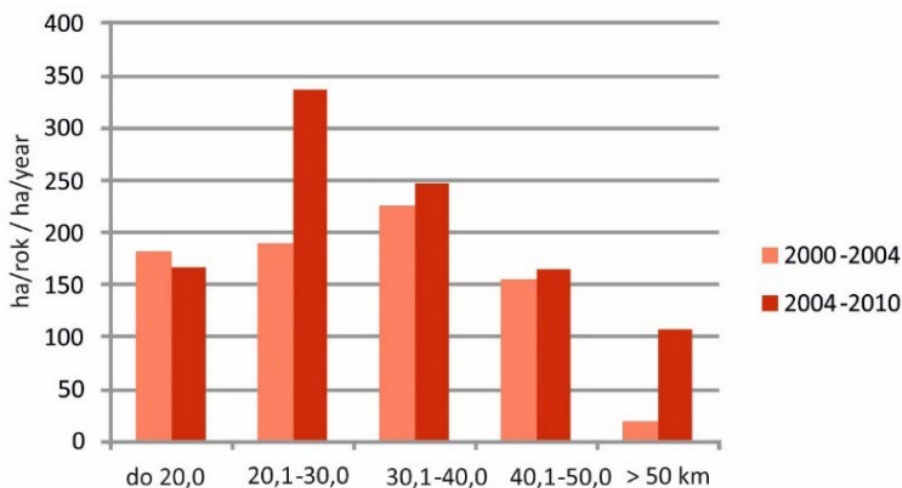
Wykr. 1. Średnie roczne tempo wzrostu powierzchni gruntów zurbanizowanych w poszczególnych strefach odległości od centrum Warszawy



Źródło: Degórska (2017).

Nieco odmienne prawidłowości dotyczą związku pomiędzy odległością od centrum Warszawy a dynamiką i tempem zmian terenów mieszkaniowych (wykr. 2). Od zaprezentowanych przemian terenów zurbanizowanych (wykr. 3) po pierwsze, odróżnia je obniżenie tempa rozwoju terenów mieszkaniowych w strefie bezpośrednio otaczającej Warszawę (2004–2010), co można wiązać z wysokimi cenami gruntów, po drugie, największa dynamika w strefie najdalszej. Podobieństwo dotyczy największego tempa przyrostu terenów mieszkaniowych w drugiej strefie (20–30 km), dość atrakcyjnej do zamieszkania ze względu na wspomniane już mniejsze niż w strefie pierwszej ceny gruntów budowlanych, ale także niezbyt dużą odległość dojazdową do Warszawy.

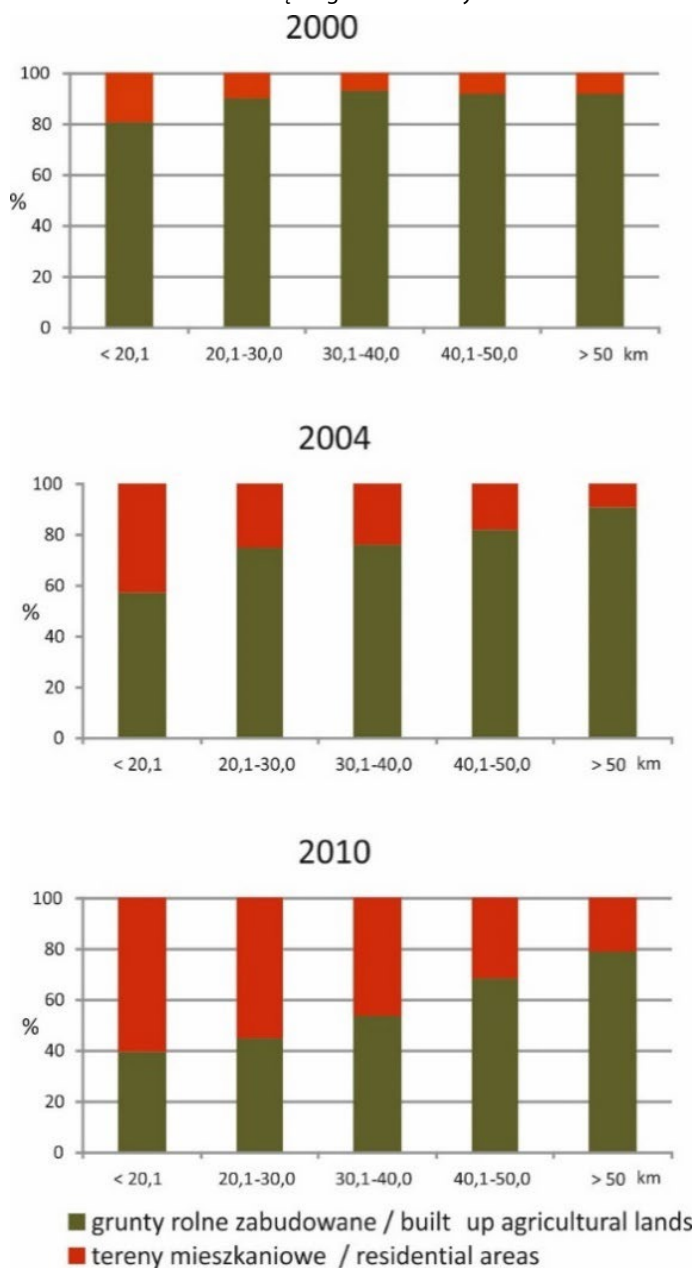
Wykr. 2. Średnie roczne tempo wzrostu powierzchni terenów mieszkaniowych w zależności od odległości od centrum Warszawy



Źródło: Degórska (2017).

O dokonującej się transformacji w obszarach wiejskich świadczą przede wszystkim zmiany relacji pomiędzy terenami z zabudową mieszkaniową a zabudową związaną z rolnictwem, traktując udział tych dwóch kategorii jako 100%. W tym zakresie szczególnie interesująca zmiana dotyczy stref położonych do 30 km od centrum Warszawy, w których zidentyfikowano odwrócenie relacji – ze zdecydowanej przewagi terenów z zabudową na gruntach rolnych, a głównie z zabudową zagrodową (2000), na znaczący udział terenów mieszkaniowych niezwiązanych z rolnictwem, wynoszący blisko 60% w 2010 r. (wykr. 3). Uwidacznia się także rozwój suburbanizacji w coraz dalszej odległości od Warszawy.

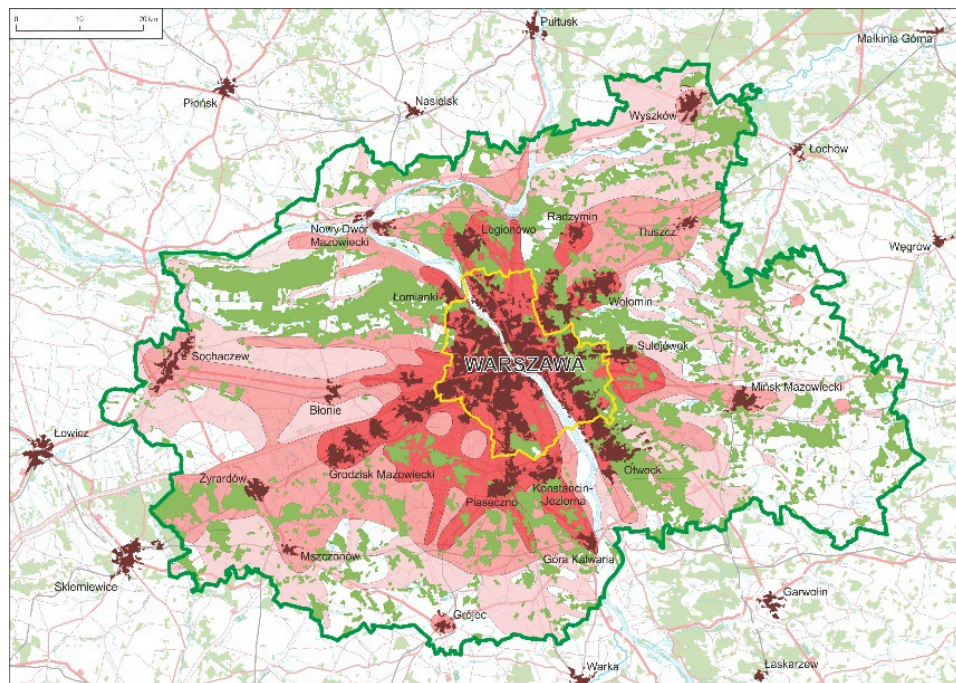
Wykr. 3. Relacje pomiędzy udziałem terenów z zabudową mieszkaniową a udziałem terenów z zabudową na gruntach rolnych



Źródło: Degórska (2017).

Predykcyjny model urbanizacji przestrzennej OMW (wykr. 4), przy założeniu dalszego spontanicznego rozwoju i kontynuacji dotychczasowej polityki przestrzennej prowadzonej przez gminy wiejskie i wiejsko-miejskie OMW, pozwala przewidywać dalszy rozrost terenów zabudowanych.

Wykr. 4. Predykcyjny model urbanizacji przestrzennej OMW uwzględniający politykę przestrzenną gmin



Granice Boundaries:

- granica obszaru badań (OMW – obszar metropolitalny Warszawy)
boundary of study area (WMA – Warsaw Metropolitan Area)
- granica Warszawy *boundary of Warsaw*

Przestrzenny model rozwoju OMW Model of the WMA development:

- perspektywiczny zasięg strefy silnego wpływu urbanizacji na zmiany użytkowania ziemi
perspective of geographical extent of zone of strong impact of urbanization on land use changes
- perspektywiczny zasięg strefy umiarkowanego wpływu urbanizacji na zmiany użytkowania ziemi
perspective of geographical extent of zone of moderate impact of urbanization on land use changes
- perspektywiczny zasięg strefy słabego wpływu urbanizacji na zmiany użytkowania ziemi
perspective of geographical extent of zone of weakly impact of urbanization on land use changes
- perspektywiczny zasięg strefy bardzo słabego wpływu urbanizacji na zmiany użytkowania ziemi
perspective of geographical extent of zone of very weakly impact of urbanization on land use changes

Źródło: Degórska (2017).

Uwzględniając także zróżnicowane tempo urbanizacji przestrzennej, można oczekiwać transformacji struktury OMW w zakresie przestrzennego rozwoju miejskich form zagospodarowania w strefie podmiejskiej Warszawy, jak:

- znaczne zwiększenie zasięgu miejskiego rdzenia OMW;
- rozmycie dotychczasowej gwiazdździej struktury przestrzennej zurbanizowanego rdzenia OMW, skutkujące częściową przebudową wzorca przestrzennego w kierunku układu bardziej koncentrycznego, zwłaszcza w jego południowo-zachodniej części, a w szerszym wymiarze przestrzennym powstanie umiarkowanie zurbanizowanego półpierścienia w paśmie Góra Kalwaria–Tarczyn–Mszczonów–Żyrardów, stanowiącego znaczne rozszerzenie kształtującego się układu koncentrycznego;
- ukształtowanie zurbanizowanego pierścienia w otoczeniu Jeziora Zegrzyńskiego ze znacznym udziałem drugich domów i zabudowy lotniskowej;
- rozwój pasm osadniczych po obydwu stronach Kampinoskiego Parku Narodowego i Mazowieckiego Parku Krajobrazowego;
- wydłużenie, poszerzenie, dogęszczenie i uszczelnienie pasm urbanizacyjnych, zwłaszcza w kierunku Żyrardowa, Sochaczewa, Nowego Dworu Mazowieckiego, Nieporętu, Tłuszcza oraz Mińska Mazowieckiego;
- rozwój stref podmiejskich głównie wokół ośrodków powiatowych;
- dalsze rozpraszanie miejskich form zagospodarowania na obszarach wiejskich OMW, głównie w przestrzeni rolniczej, pogłębiające chaos przestrzenny i amorficzność krajobrazu.

Pomimo znacznego zwiększenia natężenia tempa suburbanizacji jeszcze w 2010 r. obszary wiejskie OMW charakteryzował niski i bardzo niski poziom urbanizacji krajobrazu, dlatego też udział żadnej ze zurbanizowanych kategorii użytkowania ziemi nie stanowił istotnej cechy diagnostycznej przy wyróżnianiu głównych typów krajobrazu (Degórska, 2017).

3. Wymiar ekologiczny

Strefa podmiejska Warszawy z jednej strony obejmuje cenne pod względem przyrodniczym tereny, z drugiej zaś jest obecnie areną dynamicznych przekształceń zagrażających tym obszarom. Negatywny wymiar ekologiczny suburbanizacji przejawia się w licznych niepożądanych następstwach, a atrakcyjność krajobrazowa zwiększa presję budowlaną. Wagę tego problemu podnosi położenie w strefie podmiejskiej Warszawy licznych obiektów należących do krajowego systemu obszarów chronionych oraz do sieci europejskiej Natura 2000. Ochrona przyrody i krajobrazu nie zawsze przeciwdziała zjawisku *urban sprawl*, co m.in. dotyczy otuliny Kampinoskiego Parku Narodowego oraz obszarów chronionego krajobrazu, a niekiedy także lasów i polan w parkach krajobrazowych. Jak już wspomniano, atrakcyjny krajobraz

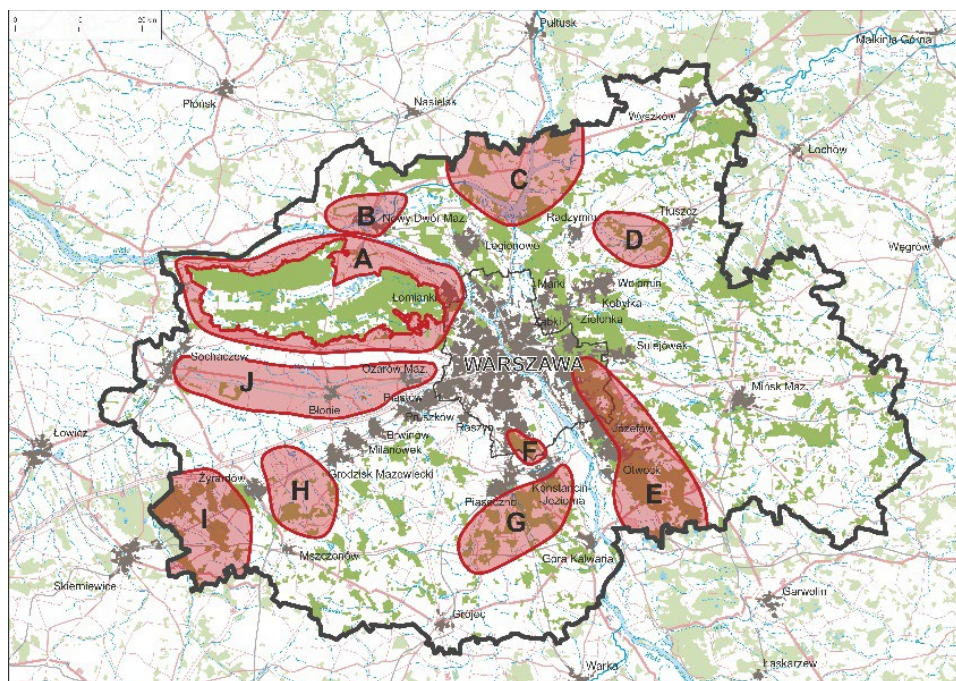
postrzegać można jako czynnik przyciągający inwestycje mieszkaniowe. Niestety ochrona żyznych gleb także nie wszędzie jest skuteczna, czego przykładem jest Równina Łowicko-Błońska. Zatem obszary o wysokich walorach przyrodniczych, krajobrazowych i gospodarczych są również zagrożone. Negatywny wymiar ekologiczny polskiej drogi suburbanizacji dotyczy ograniczania wielu świadczeń ekosystemów, jak usługi kulturowe, regulacyjne i zaopatrzeniowe.

Do narastających w ostatnich latach zagrożeń generowanych przez suburbanizację należą m.in.:

- degradacja terenów podlegających prawnej ochronie przyrody, w tym głównie obszarów chronionego krajobrazu, otulin parków narodowych, krajobrazowych i rezerwatów przyrody oraz ich sąsiedztwa, a niekiedy także wnętrza;
- fragmentacja krajobrazu i ważnych układów ekologicznych, w tym korytarzy ekologicznych;
- izolacja cennych terenów przyrodniczych związana z rozwojem zabudowy w ich bezpośrednim otoczeniu (m.in. Puszczy Kampinoskiej, Lasu Kabackiego, kompleksów leśnych pasma otwocko-legionowskiego i Lasów Chojnowskich, Jeziora Zegrzyńskiego);
- zanikanie wewnętrznych powiązań przyrodniczych w skali obszaru metropolitalnego, m.in. pomiędzy klinami terenów otwartych coraz ściślej oddzielanych od siebie urbanizującymi się pasmami rozwojowymi;
- odcinanie powiązań pomiędzy doliną Wisły a ważnymi centrami bioróżnorodności, jak: Kampinoski Park Narodowy, rezerwat Las Kabacki;
- degradacja lub utrata stref ekotonowych;
- wyłączenie żyznych gleb z użytkowania rolniczego;
- osłabianie lub zerwanie powiązań terenów zieleni miejskiej z zewnętrznym otoczeniem przyrodniczym;
- zmniejszanie naturalnej retencji wodnej, m.in. w wyniku osuszania i zabudowy trwałych użytków zielonych;
- obniżanie zwierciadła wód podziemnych i przesuszenie oraz związana z tym zmiana warunków siedliskowych, struktury i składu gatunkowego zbiorowisk roślinnych, a głównie degradacja i zanikanie części siedlisk hydrogenicznych, w tym przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000;
- obniżanie wydolności obszarów zasilających system wentylacji i schładzania miasta oraz obszarów regeneracji powietrza;
- powstawanie lokalnych wysp ciepła w obszarach koncentracji nowej zabudowy;
- obniżanie walorów krajobrazowych przestrzeni na terenach cennych pod względem przyrodniczym i krajobrazowym;
- przekształcanie terenów rolniczych w przestrzeń wiejsko-miejską i tworzenie krajobrazu hybrydowego.

Problem istniejących i perspektywicznych zagrożeń związanych z rozwojem suburbanizacji można postrzegać jako narastający, ponieważ większość lokalnych samorządów terytorialnych wspiera konsumpcyjne roszczenia właścicieli nieruchomości i inwestorów, upatrując w tym możliwość zwiększania przychodów gmin. Mając na uwadze obecny i perspektywiczny rozwój przestrzenny OMW, zidentyfikowano główne obszary problemowe, jakie stwarza obecny i planowany rozwój funkcjonalno-przestrzenny OMW dla cennych terenów i struktur przyrodniczych (mapa 3).

Mapa 3. Istniejące i przewidywane obszary ekologicznych konfliktów przestrzennych związanych z presją suburbanizacyjną



A – rejon Puszczy Kampinoskiej, B – rejon lotniska w Modlinie, C – rejon Jeziora Zegrzyńskiego, D – rejon środkowego odcinka doliny Rządzy, E – rejon Mazowieckiego Parku Krajobrazowego, F – rejon Lasu Kabackiego, G – rejon Lasów Chojnowskich, H – tereny podmokłe w strefie dopływów Pisi Gągoliny i Pisi Tucznej, I – rejon Puszczy Bolimowskiej, J – pasmo Ożarów-Błonie-Sochaczew.

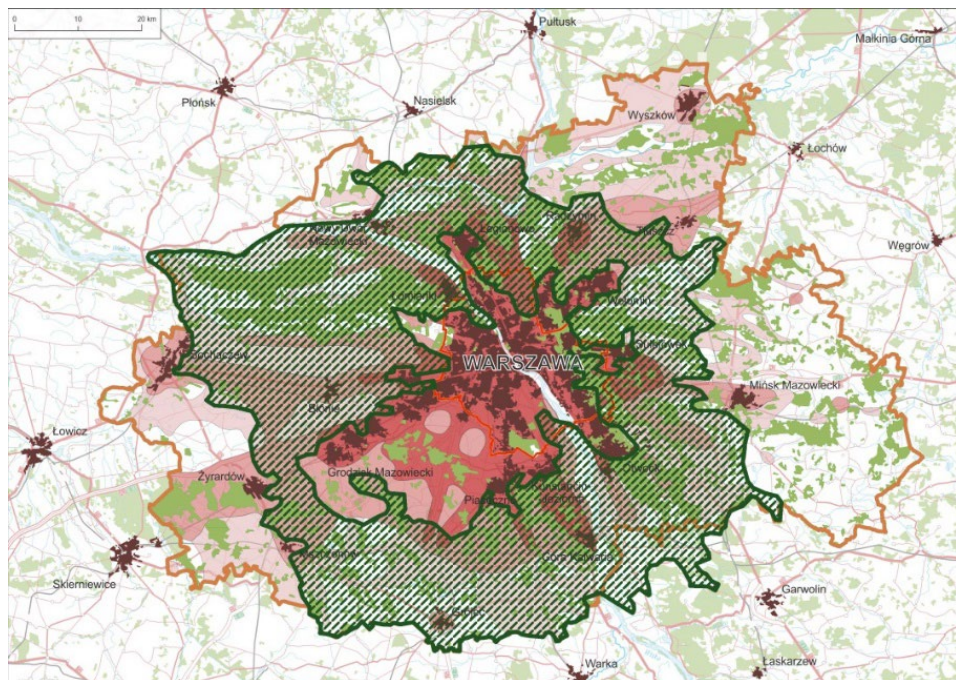
Źródło: Degórska (2017).

W perspektywie dalszego bezładnego rozprzestrzeniania się zabudowy bardzo istotna kwestia dotyczy możliwości implementacji zielonych pierścieni do kontroli rozrostu miast jako instrumentu planistycznego opartego na zielonej infrastrukturze. Stosowanie ich od dawna jest dość powszechną praktyką urbanistyczną w wielu obszarach metropolitalnych Europy i świata (Elson, 1985; Morris, 1997; Jędraszkowski, 1998; Ravetz, 2000). Zielone pierścienie zapobiegają nadmiernemu rozrastaniu się

miast, kształtując zewnętrzną granicę obszaru miejskiego. Stanowią zatem jeden z głównych instrumentów strukturalizacji przestrzeni obszaru metropolitalnego. Przyczyniają się do zatrzymania ziemi głównie w rolnictwie i ochrony gleb oraz wspierają lokalną produkcję żywności. Pełnią ważne funkcje społeczne, zapewniając tereny rekreacyjne i sportowe. Powszechnie wiadomo, że bliskość otwartych terenów przyrodniczych wpływa na stan zdrowia fizycznego i psychicznego człowieka, ponieważ są one miejscem aktywnego wypoczynku i regeneracji psychicznej mieszkańców. Stwarzają także możliwość przeprowadzenia tras rowerowych i ciągów spacerowych w otoczeniu przyrody. Poprzez funkcję klimatyczną związaną z utrzymaniem zasobu czystego powietrza i jego regeneracją, umożliwieniem napływu czystego i schłodzonego powietrza do miast, wspierają system wentylacji miasta, dzięki czemu oddziałują korzystnie na zdrowie mieszkańców. Przyczyniają się do zwiększenia naturalnej retencji wodnej, wpływając na częściowe zmniejszenie zagrożenia powodziowego. Ograniczają także erozję. Odgrywają ważną rolę w ochronie krajobrazu wiejskiego oraz historycznych miast i miasteczek. Nie dopuszczają do powstawania krajobrazu hybrydowego, przeciwdziałając wnikaniu w przestrzeń wiejską niepożądanych form zagospodarowania, oraz wzmacniają krajobraz poprzez działania władz lokalnych na rzecz jego naprawy i uatrakcyjnienia. Podnoszą walory estetyczne przestrzeni, chroniąc specyficzny charakter krajobrazu wiejskiego w okolicach dużych miast, i sprzyjają planowaniu miast kompaktowych. Przyczyniają się w dużym stopniu do ochrony różnorodności biologicznej. Zielone pierścienie świadczą zatem wiele usług ekosystemowych, w tym również w zakresie częściowego ograniczania niekorzystnych efektów zmian klimatu, które w dużych miastach są najbardziej odczuwalne.

W związku z tym, że największa presja ze strony suburbanizacji dotyczy obszarów w strefie otaczającej silnie zurbanizowany rdzeń miejski OMW, średnio do około 25–35 km od centrum, a perspektywiczna także dalszych obszarów, nadal otwarta i dyskusyjna pozostaje kwestia kształtowania zielonego pierścienia Warszawy, wyznaczonego w *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego* Warszawy z 2010 r. Znaczna jego część jest zlokalizowana w strefie silnej i umiarkowanej urbanizacji przestrzeni, a uwzględniając politykę inwestycyjną gmin, na terenach przeznaczonych pod zabudowę (mapa 4).

Mapa 4. Strefa zielonego pierścienia na tle predykcyjnego modelu urbanizacji przestrzennej



Źródło: Degórska (2017).

Obecny stan zagospodarowania przestrzennego OMW stwarza jeszcze możliwość wyznaczenia zielonego pierścienia, włączającego tereny rolnicze i leśne, chociaż dotychczasowy rozwój zabudowy wprowadza duże ograniczenia przestrzenne i wyłącza wiele obszarów ze struktury projektowanego pierścienia. Istniejąca zabudowa znacznie ogranicza powiązania obwodowe, ale jeszcze większe zagrożenia wobec optymalnego ukształtowania jego struktury przestrzennej będzie generować polityka inwestycyjna gmin. Procesem fragmentacji zagrożone są części pierścienia nawiązujące do coraz intensywniej urbanizujących się pasm wzdłuż drogowych i kolejowych tras wylotowych z Warszawy, które – jak już wspomniano – podlegać będą wydłużaniu, rozszerzaniu i dogęszczaniu zabudowy. Pasma stanowić będą także coraz bardziej szczelne bariery izolujące tereny przyrodnicze po obu ich stronach. Przewidywać można dalszą fragmentację struktury pierścienia oraz narażenie na pozostałe wyżej wymienione zagrożenia. W takich uwarunkowaniach nieunikniona jest dalsza degradacja ekosystemów w obrębie tak zaprojektowanego pierścienia. Przyjmując, że zielony pierścień Warszawy zostanie utworzony, jego obszar powinien zostać objęty ochroną planistyczną i skuteczną konserwatorską ochroną przyrody, czyli działaniami wzajemnie się uzupełniającymi i wzmacniającymi.

W zakresie ochrony przyrody istotne wydaje się urealnienie ochrony w obrębie istniejących form, podwyższenie statusu ochrony najcenniejszych obszarów chronionego krajobrazu oraz weryfikacja istniejących rezerwatów przyrody i obszarów chronionego krajobrazu, na których walory przyrodnicze zostały zdegradowane. Celowe byłoby utworzenie nowej formy ochrony – parków regionalnych.

Mając na celu wzmocnienie spójności przestrzennej struktur przyrodniczych, istotną kwestią jest ochrona sieci ekologicznej oraz zachowanie jej spójności wewnętrznej i powiązań systemu przyrodniczego zurbanizowanego rdzenia OMW z terenami otwartymi obszarów wiejskich. W zakresie łagodzenia skutków zmian klimatu pilnej interwencji planistycznej wymaga urealnienie ochrony pasm nawietrzających oraz obszarów regeneracji powietrza w strefie zasilającej system wentylacji Warszawy, a także ochrona lasów i trwałych użytków zielonych, a zwłaszcza terenów podmokłych przed skutkami suburbanizacji.

W odniesieniu do kształtowania i ochrony wartości krajobrazowych wydaje się, że nowy instrument, jakim jest audyt krajobrazowy sporządzany dla województwa, nie w pełni zabezpieczy walory krajobrazowe na terenie obszarów metropolitalnych, dla których bardziej skutecznym instrumentem byłby odrębny audyt krajobrazowy, wykonywany dla obszaru metropolitalnego.

4. Podsumowanie

Dokonane porównanie intensywności urbanizacji przestrzennej obszarów wiejskich OMW w latach 2004–2010 z okresem przed wstąpieniem Polski do struktur Unii Europejskiej (2000–2004) wskazuje na wyraźną intensyfikację urbanizacji krajobrazu. Przyczyny zachodzących od schyłku XX w. przemian wiązać można z nowymi uwarunkowaniami społecznymi, ekonomicznymi i gospodarczymi wynikającymi z transformacji ustrojowej oraz z procesami globalizacji, z nową filozofią życia i z postępem technologicznym. Proces decentralizacji stanowi od okresu transformacji bardzo istotny mechanizm w alokacji funkcji skoncentrowanych głównie w dużych ośrodkach miejskich, polegający przede wszystkim na odpływie ludności i podmiotów gospodarczych z centrów miasta do obszarów peryferyjnych i strefy podmiejskiej (Lisowski, 2005b). Jako czynniki redystrybucji ludności i podmiotów gospodarczych A. Lisowski wymienia zarówno czynniki wewnętrzne (dochody mieszkańców, warunki życia i prowadzenia działalności gospodarczej, politykę miejską, efektywność systemu transportowego), jak i czynniki zewnętrzne (rozwój technologii, koniunkturę gospodarczą, procesy demograficzne). Istotną rolę odgrywa również duża podaż znacznie tańszych na terenach wiejskich niż w Warszawie gruntów, dostępność kredytów oraz nowe bardziej liberalne regulacje w zakresie planowania przestrzennego, gospodarki gruntami i ochrony przyrody. Zanika również bariera związana z dostępnością transportową środkami publicznymi i z komunika-

cją, w związku z powszechnym użyciem własnych środków transportu oraz dzięki rozwojowi informatyzacji. Postęp technologiczny, a zwłaszcza zdobycze epoki cyfrowej umożliwiające błyskawiczną komunikację w każdym miejscu i czasie, coraz bardziej ułatwiają zamieszkanie i pracę w dowolnym miejscu, a potwierdził to okres pandemii. Wywołuje to efekt kurczenia się przestrzeni i kształtowanie się nowych cyberprzestrzennych relacji. Znakiem obecnych czasów mogą być również nowe „zielone” ideologie oraz ruch określany jako nowy enwironmentalizm, który także wywiera wpływ na współczesne społeczeństwa przy wyborze miejsc zamieszkania.

Walory krajobrazowe, jakość środowiska i dostępność terenów zielonych są coraz częściej postrzegane jako istotne czynniki lokalizacyjne. Polepszająca się sytuacja materialna społeczeństwa w powiązaniu z innymi licznymi uwarunkowaniami, których tylko część tu wymieniono, sprawiają, że marzenia o własnym domu w strefie podmiejskiej stają się w Polsce coraz bardziej realne. W dłuższej perspektywie czasowej z pewnością wpłynie to na dalszy rozwój suburbanizacji wokół rdzeni miejskich obszarów metropolitalnych w Polsce.

Obrana w okresie transformacji systemowej liberalna droga gospodarowania przestrzenią o wyjątkowo dużym rozluźnieniu rygorów planistycznych oraz odejście od planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy, dopuszczenie rozwoju zabudowy na terenach nieobjętych planami miejscowymi na podstawie decyzji administracyjnych i obniżenie jakości wielu opracowań planistycznych przy silnym władztwie planistycznym gmin, ograniczonym pokryciu planami miejscowymi oraz braku planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych, przyczyniło się do niedostatecznie kontrolowanego, zbyt elastycznie lub wadliwie zaplanowanego zagospodarowania, które będzie za sobą pociągać wiele negatywnych konsekwencji społecznych, ekonomicznych, środowiskowych i krajobrazowych.

Z pewnością nie uda się powstrzymać ekspansji miast, ponieważ chęć poprawy warunków życia poprzez spełnienie marzeń posiadania własnego domu jest powszechna wśród mieszkańców dużych miast. Istnieje pilna potrzeba znajdowania innowacyjnych rozwiązań na rzecz ochrony cennych terenów, w tym wrażliwych ekologicznie i ważnych dla rekreacji i produkcji rolnej, ponieważ preferencje mieszkańców dużych miast są ukierunkowane na zamieszkanie we własnym domu w strefie podmiejskiej. Preferencje takie są potwierdzone badaniami D. Mantey (2011) i K. Kajdanek (2009, 2012).

Powstający chaos przestrzenny i amorficzny oraz często hybrydowy krajobraz podmiejski wiązać można zarówno z wadami systemu planowania przestrzennego i nieprecyzyjnego prawa, ułomnością procesu podziału gruntów, jak i niedocenianiem planowania zielonej infrastruktury i zielonych struktur jako ważnych układów strukturotwórczych o podobnej randze, jak system transportowy i osadniczy. Okolice Warszawy, podobnie jak innych dużych miast, rodzą zatem liczne konflikty po-

między suburbanizacją a środowiskiem i jakością życia, w tym zazwyczaj niedostatecznie dostrzegane problemy planowania, zarządzania i ochrony ważnych struktur przyrodniczych i krajobrazu, a w bardziej ogólnym ujęciu kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Jako konkluzję dotyczącą ewentualnej transformacji struktury przestrzennej OMW, można wskazać rozmywanie dotychczasowej gwiazdистой struktury przestrzennej zurbanizowanego rdzenia OMW, skutkujące częściową przebudową wzorca przestrzennego w kierunku układu bardziej koncentrycznego.

Predykcyjny model urbanizacji przestrzennej OMW stanowi pewne ostrzeżenie przed dotychczasowym rozwojem przestrzennym, ponieważ jest w dużej sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju, jednak w pełni oddaje prowadzoną obecnie politykę przestrzenną, wynikającą między innymi z braku narzędzia koordynacji rozwoju przestrzennego w skali obszaru metropolitalnego oraz słabość studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin. Stworzenie warunków do trwałego i zrównoważonego rozwoju przestrzennego obszarów metropolitalnych należeć będzie do bardzo trudnych zadań polityki przestrzennej.

Pomimo licznych negatywnych skutków dla środowiska, jakie niosą rozwój społeczno-gospodarczy oraz współczesna gospodarka przestrzenna, Warszawa i tereny otaczające mają potencjalną szansę na ukształtowanie obszaru metropolitalnego o wysokich walorach ekologicznych i ograniczenie nadmiernego rozprzestrzeniania się miejskich form zagospodarowania w przestrzeni wiejskiej. Konieczna jest jednak racjonalizacja i optymalizacja struktury przestrzennej i funkcjonalnej OMW, a przede wszystkim niedopuszczenie do utraty obszarów pełniących ważne funkcje ekologiczno-urbanistyczne, jakimi mogą być zielone pierścienie i wielofunkcyjne zielone korytarze, jako elementy zielonej infrastruktury i ważne ekosystemy świadczące usługi zaopatrzeniowe, regulacyjne i kulturowe. Zatem w gospodarce przestrzennej spośród zasad trwałego i zrównoważonego rozwoju za szczególnie istotne należy uznać stosowanie zasady przezorności oraz zasady zarządzania przez środowisko. Stosowanie ich pozwala wyeliminować lub ograniczyć wiele negatywnych dla środowiska skutków rozwoju społeczno-gospodarczego i gospodarki przestrzennej, a także znacznie zmniejszyć koszty poniesione na potencjalne działania naprawcze, jak i dodatkowe, wynikające z obsługi rozproszonej zabudowy i wyposażenia w infrastrukturę. Szczególnie ważne wydaje się stosowanie zasady przezorności oraz dalekośiężnej wizji rozwoju przestrzennego, gdyż niewłaściwe zaplanowanie przestrzeni prowadzi do petryfikacji wadliwej struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz znaczących kosztów społecznych i środowiskowych.

Bibliografia

- Bhatta, B. (2010). *Analysis of Urban Growth and Sprawl from Remote Sensing Data*, Springer Verlag, Berlin–Heidelberg.
- Berry, B.J.L. (1990). *Urbanization*, [w:] B.L. Turner II (red.), *The Earth as Transformed by Human Action*, Cambridge University Press, Cambridge, 103–119.
- Berry, B.J.L. (2008). *Urbanization*, [w:] J.M. Marzluff, E. Schulenberger, W. Endlicher, M. Alberti, G. Bradley, C. Ryan, C. ZumBrunnen, U. Simon (red.), *Urban Ecology: An International Perspective on the Interaction between Humans and Nature*, New York, 25–48.
- Chmielewski, J. (2005a). Problemy rozpraszania się zabudowy na obszarze metropolitalnym Warszawy, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji, Biblioteka Urbanisty*, 7, Warszawa, 52–62.
- Chmielewski, J. (2005b). Suburbanizacja strefy podmiejskiej Warszawy, [w:] P. Lorens (red.), *Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych, Biblioteka Urbanisty*, 6, Warszawa, 59–64.
- Degórska, B. (2007a). *Spontaniczny rozwój zabudowy mieszkaniowej na obszarze metropolitalnym Warszawy jako przykład istotnego problemu planowania przestrzennego*, [w:] S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus (red.), *Planowanie przestrzenne – szanse i zagrożenia środowiskowe*, KUL, Lublin, 292–311.
- Degórska, B. (2007b). Wybrane problemy zagospodarowania i ochrony środowiska związane z rozwojem suburbanizacji [w:] Z. Makiela, R. Fedan (red.), *Procesy metropolizacji w regionie podkarpackim Rzeszów–Lwów, Biuletyn*, 230, KPZK PAN, 230, Warszawa, 74–88.
- Degórska, B. (2012). Problemy planowania struktur przyrodniczych Obszaru Metropolitalnego Warszawy związane z żywiolową urbanizacją przestrzeni, *Mazowsze Studia Regionalne*, 10, 89–106.
- Degórska, B. (2017). Urbanizacja przestrzenna terenów wiejskich na obszarze metropolitalnym Warszawy. Kontekst ekologiczno-krajobrazowy. *Prace Geograficzne*, 262, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Degórska, B., Deręgowska A. (2008). Zmiany krajobrazu obszaru metropolitalnego Warszawy na przełomie XX i XXI wieku, *Atlas Warszawy*, z. 10, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Deng, F.F., Huang Y. (2004). Uneven land reform and urban sprawl in China: The case of Beijing, *Progress in Planning*, 61, 3, 211–236.
- EEA Report. (2006). *Urban Sprawl in Europe: The Ignored Challenge*, European Environment Agency, *EEA Report* No 10, Copenhagen. http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10 [1.12.2022].
- EEA Report. (2016). *Urban Sprawl in Europe*, Joint EEA-FOEN Report, European Environment Agency, *EEA Report* No 11, Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://www.eea.europa.eu/publications/urban-sprawl-in-europe> [1.12.2022].
- Elson, M. (1985). *Green Belts*, Heinemann, London.
- Gordon, P., Richardson, H.W. (1997). Where's the sprawl?, *Journal of the American Planning Association*, 63, 2, 275–278.
- Gordon, P., Richardson, H. (2000b). Critiquing sprawl's critics, *Policy Analysis*, 365, 1–18.
- Gordon, P., Wong, H.L. (1985). The costs of urban sprawl: some new evidence, *Environment and Planning A*, 17, 5, 661–666.

- Grochowski, M., Korcelli, P., Kozubek, E., Sławiński, T., Werner, P. (2013). *Warsaw: spatial growth with limited control*, [w:] K. Nilsson, S. Pauleit, S. Bell, C. Aalbers, Th.S. Nielsen (red.), *Peri-Urban Futures: Scenarios and Models for Land Use Change in Europe*, Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 131–167.
- Jakóbczyk-Gryszkiewicz, J. (2005). *Procesy urbanizacji we współczesnym świecie*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Współczesne procesy urbanizacji i ich skutki*. XVIII Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 9–24.
- Jędraszko, A. (1998). *Planowanie środowiska i krajobrazu w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Johnson, M.P. (2001). Environmental impacts of urban sprawl: a survey of the literature and proposed research agenda, *Environment and Planning A*, 33, 4, 717–735.
- Kaczmarek, T. (2014). *Ekspansja przestrzenna miast wyzwaniem dla zintegrowanego zarządzania*, [w:] M. Madurowicz (red.), *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 483–502.
- Kajdanek, K. (2009). *Rozwój strefy podmiejskiej w perspektywie socjologii miasta – społeczna charakterystyka przestrzeni miejskiej*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Strefa podmiejska i małe miasta w okresie transformacji*. XXII Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 23–32.
- Kajdanek, K. (2012). *Suburbanizacja po polsku*, Nomos, Kraków.
- Kowalewski, A., Markowski, T., Śleszyński, P. (red.), (2018). *Studia nad chaosem przestrzennym*, *Studia KPZK PAN*, t. 182(1-3), Warszawa, 341–364.
- Kowalewski, A., Mordasewicz, J., Osiatyński, J., Regulski, J., Stępień, J., Śleszyński, P. (2013). *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, IG i PZ PAN, Warszawa.
- Leontidou, L., Couch, C. (2007). *Urban sprawl and hybrid cityscapes in Europe: Comparisons, Theory, construction, and conclusions*, [w:] C. Couch, L. Leontidou, G. Petschel-Held (red.), *Urban Sprawl in Europe: Landscape, Land-Use Change and Policy*, Blackwell Publishing, London, 242–267.
- Lisowski, A. (2005a). *Urban sprawl process*, M. Gutry-Korycka (red.) *Urban Sprawl: Warsaw Agglomeration case study*, Warsaw University Press, Warsaw, 83–99.
- Lisowski, A. (2005b). *Procesy centralizacji i decentralizacji w aglomeracji warszawskiej w latach 1950–2002*, *Prace i Studia Geograficzne UW*, 35, 13–44.
- Lisowski, A., Grochowski, M. (2008). *Procesy suburbanizacji, uwarunkowania, formy i konsekwencje* [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033. T. 1*, MRR, Warszawa, 217–280.
- Lisowski, A. (2010). *Suburbanizacja w Obszarze Metropolitalnym Warszawy*, [w:] S. Ciok, P. Mi-goń (red.), *Przekształcenia struktur regionalnych. Aspekty społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze*, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski, 93–108.
- Lorens, P. (2005). *Suburbanizacja w procesie rozwoju miasta postsocjalistycznego* [w:] P. Lorens (red.) *Problem suburbanizacji*, *Biblioteka Urbanisty*, 7, Warszawa, 33–44.
- Majewska, A., Denis, M., Jaroszewicz, J. (2015). *Procesy rozpraszania zabudowy w strefie podmiejskiej Warszawy*, *Mazowsze Studia Regionalne*, 16, 73–85.

- Mantey, D. (2011). *Żywiłowość lokalizacji osiedli mieszkaniowych na terenach wiejskich obszaru metropolitalnego Warszawy*, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW, Warszawa.
- Markowski, T. (2014). *Ekonomiczny wymiar procesów urbanizacji*, [w:] *Przestrzeń życia Polaków*. SARP, Warszawa.
- Ravetz, J., Fertner, C. Nielsen, T.S. (2013). *The dynamics of peri-urbanization*, [w:] K. Nilsson, S. Pauleit, S. Bell, C. Aalbers, T.S. Nielsen (red.), *Peri-Urban Futures: Scenarios and Models for Land Use Change in Europe*, Springer, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 13–44.
- Solarek, K. (2013). *Struktura przestrzenna strefy podmiejskiej Warszawy: determinanty współczesnych przekształceń*. Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej/seria Architektura, t. 13, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej. Warszawa.
- Solon, J. (2005). *Landscape diversity*, [w:] M. Gutry-Korycka (red.), *Urban Sprawl: Warsaw Agglomeration Case Study*, Warsaw University Press, Warsaw, 265–296.
- Sorensen, A. (1999). Land readjustment, urban planning and urban sprawl in the Tokyo Metropolitan Area, *Urban Studies*, 36, 13, 2333–2360.
- Sorensen, A. (2000a). Land readjustment and metropolitan growth: an examination of suburban land development and urban sprawl in the Tokyo metropolitan area, *Progress in Planning*, 53, 217–330. zlecenie_41.indb 166 2018-02-20 12:30:53 <http://rcin.org.pl> 167.
- Sorensen, A. (2000b). Conflict, consensus or consent: implications of Japanese land readjustment practice for developing countries, *Habitat International*, 24, 51–73.
- Sorensen, A. (2001). Building suburbs in Japan: Continuous unplanned change on the urban fringe, *The Town Planning Review*, 72, 3, 247–273.
- Squires, G.D. (2002). *Urban sprawl and the uneven development of Metropolitan America*, [w:] G.D. Squires (red.), *Urban Sprawl: Causes, Consequences and Policy Responses*, The Urban Institute Press, Washington, DC, 1–22.
- Strzelecki, Z., Kucińska, M. (2006). *Żywiłowe rozprzestrzenianie się metropolii warszawskiej*, [w:] S. Kozłowski (red.), *Żywiłowe rozprzestrzenianie się miast*, *Ekonomia i Środowisko*, Białystok–Lublin–Warszawa, 125–150.
- Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy. (2010). Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Szymańska, D. (2007). *Urbanizacja na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Śleszyński, P. (2012). *Warszawa i Obszar Metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza*. Trendy Rozwojowe Mazowsza, 8, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa.
- Śleszyński, P. (2014). *Procesy suburbanizacji w Polsce a polityka przestrzenna i regionalna*, [w:] *Centra i peryferie w okresie transformacji ustrojowej*, A. Wolaniuk (red.). XXVII Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Wyd. UŁ, Łódź, 11–26.
- Śleszyński, P., Kowalewski, A., Markowski, T., Legutko-Kobus, P., Nowak, M. (2020). The Contemporary Economic Costs of Spatial Chaos: Evidence from Poland. *Land*, 9 (7), 214. <https://doi.org/10.3390/land9070214>.
- Whyte, W.H.J. (1957). *Urban Sprawl: The Exploding Metropolis*, Doubleday & Company, Garden City, New York.
- Zhao, P. (2011). Managing urban growth in a transforming China: Evidence from Beijing, *Land Use Policy*, 28, 1, 96–109.
- Zhao, P., Li S. (2016). Restraining transport inequality in growing cities: Can spatial planning play a role?, *International Journal of Sustainable Transportation*, 10, 947–959.

Zmiany liczby ludności w polskich aglomeracjach w kontekście możliwości korzystania z transportu kolejowego¹

1. Wstęp

Dekada międzypisowa 2011–2021 to czas gwałtownej suburbanizacji, przede wszystkim w obszarach metropolitalnych. W aż 19 gminach w Polsce zmiany względne przewyższyły 50%, a w 20 gminach bezwzględne przyrosty liczby ludności wyniosły ponad 10 tys. mieszkańców. W okresie 2011–2021 miały również miejsce duże pozytywne zmiany infrastrukturalne i organizacyjne dotyczące kolei metropolitalnych/aglomeracyjnych.

Zgodnie z założeniami koncepcji *Transit-Oriented Development* (w skrócie TOD) rozwój przestrzenny obszarów aglomeracyjnych, a w konsekwencji także rozwój demograficzny, powinien koncentrować się na optymalnym wykorzystaniu dostępności transportu zbiorowego. Kluczowe są tu środki o dużej zdolności przewozowej, takie jak: metro, kolej, kolej miejska czy tramwaj – wszystkie należące do transportu szynowego (Cervero, 1998; Kaszubowski, 2011; Thomas, Bertolini, 2020). O ile w przypadku dużych miast (rdzeni aglomeracji) będzie to metro oraz tramwaj, o tyle w przypadku obszarów podmiejskich (w Polsce z wyjątkiem aglomeracji łódzkiej, gdzie również obszary poza rdzeniem są obsługiwane przez tramwaj) funkcję podstawowego środka transportu może pełnić kolej podmiejska czy też metropolitalna, określana w tym artykule mianem kolei aglomeracyjnej. Nie zawsze jednak rozwój

^a Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Zakład Przestrzennego Zagospodarowania.

^b Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Katedra Geografii Społeczno-Ekonomicznej.

^c Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Zakład Przestrzennego Zagospodarowania.

¹ Badania wykorzystywane w artykule zostały dofinansowane ze środków grantu naukowego Narodowego Centrum Nauki 2018/29/B/HS4/01999.

demograficzny występujący na poziomie gminnym przekłada się na obserwowany lokalnie właściwy rozwój przestrzenny – podążający za układem sieci komunikacyjnych (Jurkowski, 2019). TOD oznacza m.in. integrację zabudowy mieszkaniowej z infrastrukturą kolejową, co wciąż nie we wszystkich polskich gminach zlokalizowanych w strefach podmiejskich jest regułą. W przypadku osiedli kształtowanych wbrew zasadom TOD odpowiedzią na problemy wynikające z ograniczonej dostępności kolei aglomeracyjnych jest wdrażanie rozwiązań multimodalnych. Obejmują one organizację autobusowych linii dowozowych oraz budowę zintegrowanych centrów przesiadkowych w sąsiedztwie stacji i przystanków kolejowych (Bul, 2018; Jurkowski, Smolarski, 2018).

Celem opracowania jest wskazanie relacji pomiędzy wzrostem liczby ludności w poszczególnych gminach, wchodzących w skład polskich aglomeracji, a rozwojem kolei aglomeracyjnych, zarówno w ujęciu infrastrukturalnym, jak i organizacyjnym, w latach 2011–2021. W ramach prac badawczych podjęto się analizy ośmiu aglomeracji: szczecińskiej, trójmiejskiej, poznańskiej, łódzkiej, warszawskiej, wrocławskiej, krakowskiej oraz rzeszowskiej. We wszystkich wyżej wymienionych obszarach następowały intensywne procesy suburbanizacji oraz rozbudowa sieci kolei aglomeracyjnych, co scharakteryzowano w formie opisowej. W kontekście zmian liczby ludności wykorzystano także analizę kartograficzną. Dodatkowo, pomimo swej wyjątkowej specyfiki, znacznie odmiennie od pozostałych aglomeracji (pod kątem układu urbanistycznego, zmian ludnościowych oraz sieci transportu publicznego), uwzględniono trendy ludnościowe i najważniejsze zmiany dotyczące transportu kolejowego w konurbacji katowickiej. W artykule wskazano pozytywne i negatywne przykłady wprowadzania w życie lub ignorowania zasad wynikających z koncepcji *Transit-Oriented Development* w aglomeracjach zlokalizowanych w Polsce.

2. Zmiany ludnościowe w polskich aglomeracjach w latach 2011–2021

Wyniki Narodowych Spisów Powszechnych 2011 i 2021 ukazują zmiany ludnościowe zachodzące w polskich gminach, czego przejawem są m.in. procesy suburbanizacji, związane ze wzrostem liczby ludności obszarów usytuowanych wokół miast. Największa dynamika zjawiska wystąpiła na obszarach metropolitalnych, zarówno w ujęciu procentowym (tabl. 1), jak i w wartościach bezwzględnych (tabl. 2). W pierwszej dziesiątce liderów zmian względnych dominują gminy aglomeracji poznańskiej (4), wrocławskiej (3) i trójmiejskiej (2), uzupełnione o rekordzistę w skali kraju – gminę Stawiguda (aglomeracja olsztyńska). Dopiero w drugiej dziesiątce znalazły się cztery gminy aglomeracji warszawskiej. Co interesujące, z tzw. „wielkiej piątki” (aglomeracje: warszawska, krakowska, trójmiejska, poznańska i wrocławska) nie obserwuje się dużych przyrostów w ujęciu procentowym w więk-

szości gmin aglomeracji krakowskiej. Jest to spowodowane m.in. faktem znacznego wzrostu zaludnienia (w liczbach bezwzględnych) w obrębie samego miasta rdzeniowego oraz w Wieliczce, przy relatywnie mniejszych przyrostach w pozostałych gminach należących do tej aglomeracji. Z kolei w ujęciu bezwzględnym w grupie rekordzistów wśród miast „wielkiej piątki” brak jest Poznania, gdzie spadki liczby ludności w rdzeniu są spowodowane intensywnymi migracjami do sąsiadujących gmin. Oprócz Poznania do depopulacyjnych miast rdzeniowych należą: Łódź, Gdynia, Szczecin (mapa 1) oraz większość miast konurbacji katowickiej.

Tabl. 1. Gminy o największych przyrostach liczby ludności w latach 2011–2021 (ujęcie procentowe)

Gminy	Aglomeracja	2011	2021	Zmiana w %	Zmiana bezwzględna
Stawiguda (2)	olsztyńska	6 440	13 643	111,8	7 203
Kosakowo (2)	trójmiejska	10 223	19 376	89,5	9 153
Czernica (2)	wrocławska	11 820	21 174	79,1	9 354
Komorniki (2)	poznańska	20 013	35 448	77,1	15 435
Dopiewo (2)	poznańska	18 581	32 854	76,8	14 273
Rokietnica (2)	poznańska	12 746	22 270	74,7	9 524
Siechnice (3)	wrocławska	16 391	27 865	70,0	11 474
Długoleka (2)	wrocławska	24 152	41 052	70,0	16 900
Pruszcz Gdański (2)	pomorska	21 412	36 246	69,3	14 834
Kleszczewo (2)	poznańska	6 230	10 512	68,7	4 282
Wieliszew (2)	warszawska	11 361	18 927	66,6	7 566
Lesznowola (2)	warszawska	20 791	34 303	65,0	13 512
Dobra (Szczecińska) (2)	szczecińska	16 778	27 368	63,1	10 590
Kórnik (3)	poznańska	21 092	33 831	60,4	12 739
Żukowo (3)	trójmiejska	29 877	47 422	58,7	17 545
Marki (1)	warszawska	27 066	42 252	56,1	15 186
Głusk (2)	lubelska	8 903	13 714	54,0	4 811
Ząbki (1)	warszawska	28 857	43 740	51,6	14 883
Obrowo (2)	bydgosko-toruńska	12 769	19 251	50,8	6 482

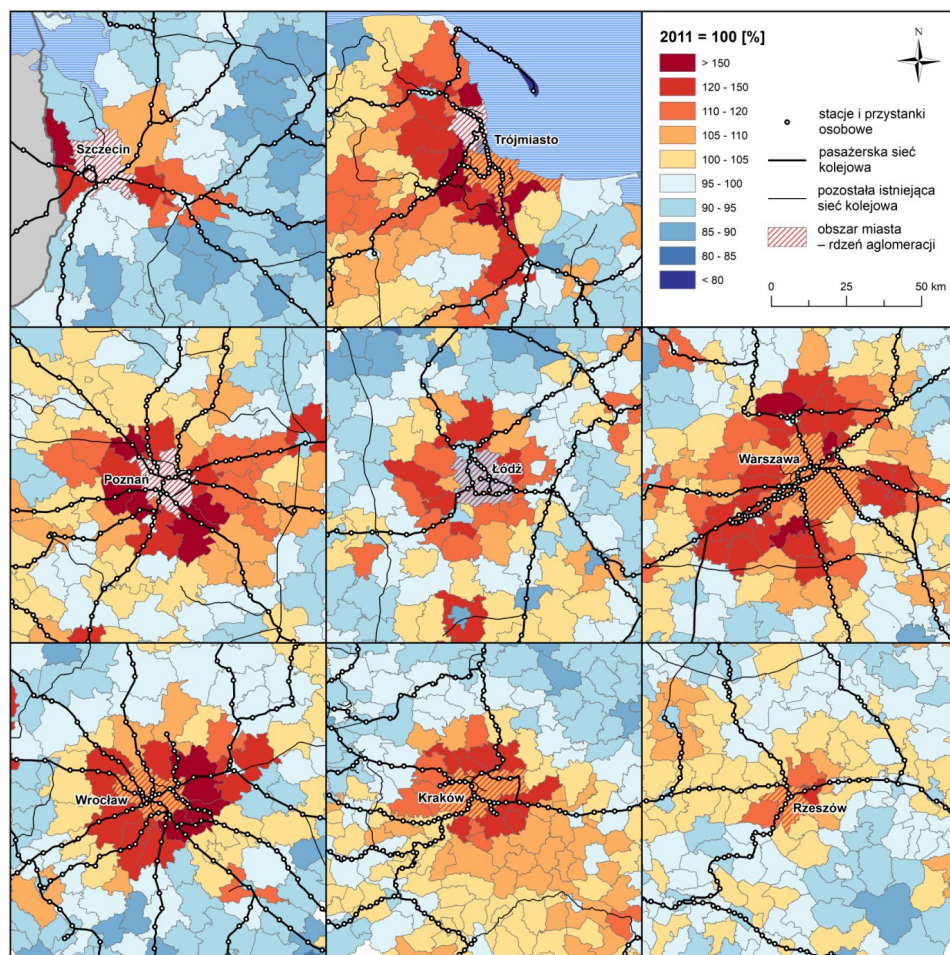
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników NSP 2011 i NSP 2021.

Tabl. 2. Gminy o największych przyrostach liczby ludności w latach 2011–2021 (ujęcie bezwzględne)

Gminy	Aglomeracja	2011	2021	Zmiana w %	Zmiana bezwzględna
M.st. Warszawa (1)	warszawska	1 700 612	1 860 281	9,4	159 669
Kraków (1)	krakowska	7 57 611	800 653	5,7	43 042
Wrocław (1)	wrocławska	630 131	672 929	6,8	42 798
Gdańsk (1)	trójmiejska	460 276	486 022	5,6	25 746
Piaseczno (3)	warszawska	72 159	95 064	31,7	22 905
Żukowo (3)	trójmiejska	29 877	47 422	58,7	17 545
Długołęka (2)	wrocławska	24 152	41 052	70,0	16 900
Rzeszów (1)	rzeszowska	179 386	195 871	9,2	16 485
Komorniki (2)	poznańska	20 013	35 448	77,1	15 435
Marki (1)	warszawska	27 066	42 252	56,1	15 186
Ząbki (1)	warszawska	28 857	43 740	51,6	14 883
Pruszcz Gdański (2)	pomorska	21 412	36 246	69,3	14 834
Dopiewo (2)	poznańska	18 581	32 854	76,8	14 273
Lesznowola (2)	warszawska	20 791	34 303	65,0	13 512
Wieliczka (3)	krakowska	53 020	66 313	25,1	13 293
Kórnik (3)	poznańska	21 092	33 831	60,4	12 739
Siechnice (3)	wrocławska	16 391	27 865	70,0	11 474
Grodzisk Mazowiecki (3)	warszawska	42 178	52 785	25,1	10 607
Dobra (Szczecińska) (2)	szczecińska	16 778	27 368	63,1	10 590
Swarzędz (3)	poznańska	44 659	55 221	23,7	10 562

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników NSP 2011 i NSP 2021.

Mapa 1. Zmiany liczby ludności w gminach na obszarach aglomeracyjnych w Polsce w latach 2011–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników NSP 2011 i NSP 2021, danych przestrzennych pozyskanych z Państwowego Rejestru Granic i Open Street Map oraz informacji publikowanych na stronach internetowych przewoźników pasażerskich.

3. Definicja kolei aglomeracyjnej w Polsce

Istnieją trzy sposoby definiowania pojęcia kolei miejskiej/aglomeracyjnej/metropolitalnej, w odniesieniu do polskich warunków (Kowalczyk, 2019; por. tabl. 3):

- 1) kolej aglomeracyjna jako **system planowych połączeń pasażerskich** w obrębie infrastruktury należącej do PKP Polskich Linii Kolejowych (PKP PLK), obsługiwany przez jednego lub kilku przewoźników samorządowych (np. Szczecińska Kolej Metropolitalna, Poznańska Kolej Metropolitalna, Łódzka Kolej Aglomeracyjna, Dolnośląskie Koleje Aglomeracyjne, Szybka Kolej Regionalna w konurbacji

katowickiej, Szybka Kolej Aglomeracyjna w Małopolsce oraz Podkarpacka Kolej Aglomeracyjna);

- 2) kolej aglomeracyjna jako **spółka przewozowa** (przewoźnik samorządowy) świadcząca usługi na terenie danej aglomeracji (np. Łódzka Kolej Aglomeracyjna, Warszawska Kolej Dojazdowa oraz Szybka Kolej Miejska w Warszawie);
- 3) kolej aglomeracyjna jako **linia kolejowa** zarządzana przez spółkę niezależną od PKP PLK (np. Pomorska Kolej Metropolitalna, Warszawska Kolej Dojazdowa oraz rozwiązania w województwie dolnośląskim, tj. zarządzanie wybranymi liniami, w tym zlokalizowanymi na obszarze aglomeracji przez Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei; dsdik.wroc.pl).

W polskich aglomeracjach funkcjonują trzy wyżej wymienione warianty, w tym rozwiązania o charakterze mieszanym. Obecnie dominuje model w postaci systemu połączeń, bazujący na istniejącej infrastrukturze, rzadziej budowie nowych linii kolejowych, z zaangażowaniem przewoźnika lub kilku przewoźników, finansowanych z budżetu samorządów.

Tabl. 3. Trzy sposoby definiowania pojęcia kolei miejskiej/aglomeracyjnej/metropolitalnej, w odniesieniu do polskich warunków w dziewięciu obszarach aglomeracyjnych w Polsce

Aglomeracja	System połączeń (rok utworzenia)	Spółka przewozowa (rok utworzenia)	Linia kolejowa (rok otwarcia)
Szczecin	Szczecińska Kolej Metropolitalna (2023)	PKP Przewozy Regionalne (PKP PR) / Przewozy Regionalne (PR) / Polregio (2001 / 2009 / 2020)	x
Trójmiasto	x	PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście (2001), PKP PR/ PR / Polregio (2001 / 2009 / 2020)	Szybka Kolej Miejska (lata 50. XX w.), Pomorska Kolej Metropolitalna (2015)
Poznań	Poznańska Kolej Metropolitalna (2018)	PKP PR/ PR / Polregio (2001 / 2009 / 2020), Koleje Wielkopolskie (2011)	x
Łódź	Łódzka Kolej Aglomeracyjna (2014)	PKP PR/ PR / Polregio (2001 / 2009 / 2020), Łódzka Kolej Aglomeracyjna (2014)	x
Warszawa	x	PKP Warszawska Kolej Dojazdowa / Warszawska Kolej Dojazdowa (2001 / 2008), Szybka Kolej Miejska w Warszawie (2005), Koleje Mazowieckie (2005)	Warszawska Kolej Dojazdowa (1927; pierwotnie pod nazwą Elektryczne Koleje Dojazdowe)
Wrocław	Dolnośląskie Koleje Aglomeracyjne (2021)	PKP PR/ PR / Polregio (2001 / 2009 / 2020), Koleje Dolnośląskie (2008)	Wrocław Zakrzów – Trzebnica (1886) / Dolnośląska Służba Dróg i Kolei (2009)
Konurbacja katowicka	Szybka Kolej Regionalna (2008)	PKP PR/ PR / Polregio (2001 / 2009 / 2020), Koleje Śląskie (2011)	x
Kraków	Szybka Kolej Aglomeracyjna (2014)	PKP PR/ PR / Polregio (2001 / 2009 / 2020), Koleje Małopolskie (2014)	x
Rzeszów	Podkarpacka Kolej Aglomeracyjna (2021)	PKP PR/ PR / Polregio (2001 / 2009 / 2020)	x

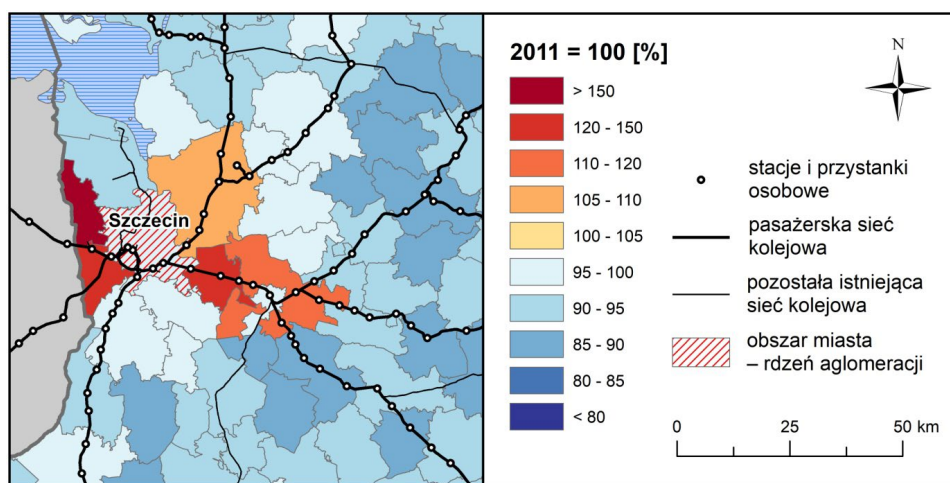
Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji publikowanych na stronach internetowych kolei aglomeracyjnych i przewoźników regionalnych.

W dalszej kolejności w artykule oceniono zmiany ludnościowe w poszczególnych aglomeracjach w kontekście zmian organizacyjnych i infrastrukturalnych w ramach kolei aglomeracyjnych, w odniesieniu do koncepcji *Transit-Oriented Development*.

4. Aglomeracja szczecińska

Zmiany liczby ludności w aglomeracji są bardzo nierównomierne w ujęciu przestrzennym. O ile Szczecin oraz gminy położone w paśmie przecinającym rdzeń od Polic po Gryfino są gminami depopulacyjnymi, o tyle gmina Dobra jest jednym z liderów rankingu wzrostów ludnościowych w dekadzie międzypisowej. Duże wzrosty liczby ludności obserwuje się również w gminach Kołbaskowo oraz położonych na wschód od Szczecina: Goleniowie, Kobylance i Stargardzie (gmina wiejska) (mapa 2).

Mapa 2. Zmiany liczby ludności w gminach aglomeracji szczecińskiej w latach 2011–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników NSP 2011 i NSP 2021, danych przestrzennych pozyskanych z Państwowego Rejestru Granic i Open Street Map oraz informacji publikowanych na stronach internetowych przewoźników pasażerskich.

Szczecińska Kolej Metropolitalna jest pomysłem nowym, którego realizację wstępnie zaplanowano do 2023 r. Jest to system przewozów kolejowych w aglomeracji organizowany w oparciu o istniejącą infrastrukturę PKP PLK (w tym modernizowaną) oraz budowę nowych centrów przesiadkowych, obsługiwany docelowo przez przewoźnika Polregio. Partnerami w projekcie Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) 2014–2020: „Budowa Szczecińskiej Kolei Metropolitalnej z wykorzystaniem istniejących odcinków linii kolejowych nr 406, 273, 351” są: Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego, PKP Polskie Linie Kolejowe, miasto Szczecin, miasto Stargard, gmina Gryfino, gmina Goleniów, gmina Stargard, gmina Kobylnica, gmina Police oraz województwo zachodniopomorskie (skm.szczecin.pl). Projekt dotyczy utworzenia sieci SKM na następujących istnieją-

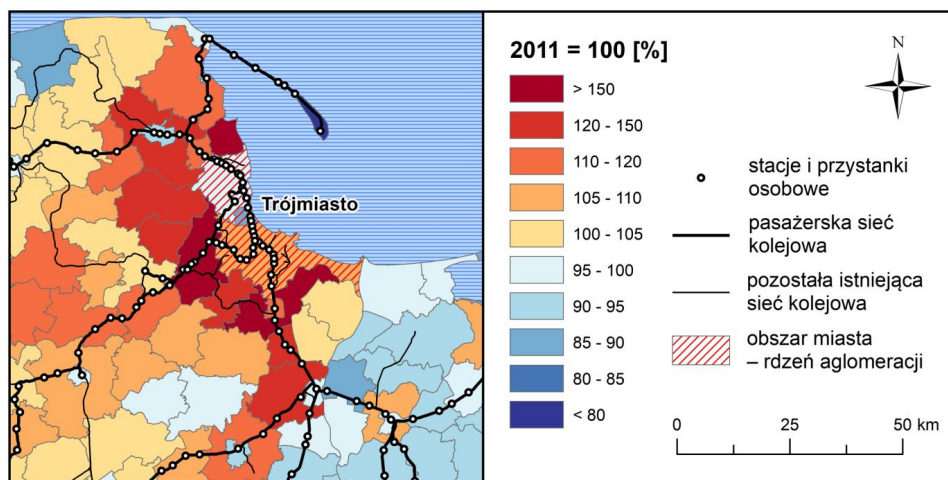
cych liniach: nr 351 (odcinek Stargard – Szczecin Główny), nr 273 (odcinek Gryfino – Szczecin Główny), nr 401 (odcinek Szczecin – Goleniów) wraz z odgałęzieniem na linię 402 i 434 do Portu Lotniczego Szczecin Goleniów, a także nr 406 z jej modernizacją na odcinku Szczecin – Police i budową drugiego toru na odcinku Szczecin Główny – Szczecin Turzyn. Ostatnia z wymienionych linii posiada korzystny przebieg z punktu widzenia obsługi osiedli mieszkaniowych znajdujących się w północnej części Szczecina. Jednak od 2002 r. nie kursują tą trasą pociągi pasażerskie, co przyczyniło się do dekapitalizacji infrastruktury (Wojtkiewicz, Bocheński, 2019). Linia cały czas wykorzystywana jest w ruchu towarowym (obsługa zakładów chemicznych w Policach), dlatego w projekcie modernizacji zaplanowano zwiększenie jej przepustowości, co pozwoli na równoległe prowadzenie ruchu pasażerskiego.

W aglomeracji szczecińskiej na pierwszy rzut oka wzrost liczby ludności ma miejsce w gminach położonych wzdłuż modernizowanych linii kolejowych (z wyjątkiem linii w kierunku Polic), co należy uznać za pozytywną prawidłowość. Jednak bliższe spojrzenie wewnątrzgminne wskazuje na bardzo duże oddalenie nowych osiedli od linii i stacji kolejowych, zarówno w znajdującej się bardzo wysoko w rankingu zmian ludnościowych gminie Dobra (brak możliwości wykorzystania kolei w bezpośrednich dojazdach do Szczecina przez mieszkańców intensywnie rozbudowywanych miejscowości Mierzyn lub Bezrzecze), jak i gminy Kobylanka. Jedynie mieszkańcy osiedli w kierunku na Kołbaskowo (np. w Przecławiu) mogą korzystać ze stacji Szczecin Gumieńce. Jak dotąd brak jest w aglomeracji szczecińskiej wyraźnych śladów zastosowania koncepcji TOD.

5. Aglomeracja trójmiejska

Agglomerację tę cechują duże zmiany liczby ludności w zasadzie we wszystkich gminach otaczających Gdańsk i Gdynię, przy jednocześnie wyludniających się Gdyni, Sopocie, Wejherowie, Pruszczu Gdańskim oraz półwyspie helskim. Największe zmiany są charakterystyczne dla Kosakowa, Żukowa oraz dla gminy wiejskiej Pruszcz Gdański (mapa 3).

Mapa 3. Zmiany liczby ludności w gminach aglomeracji trójmiejskiej w latach 2011–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników NSP 2011 i NSP 2021, danych przestrzennych pozyskanych z Państwowego Rejestru Granic i Open Street Map oraz informacji publikowanych na stronach internetowych przewoźników pasażerskich.

W Trójmieście najważniejsze „kamienie milowe” rozwoju kolei aglomeracyjnej należy analizować w dłuższym kontekście historycznym (skm.pkp.pl). Poniżej przedstawiono kluczowe daty dla transportu szynowego w tej aglomeracji:

- 1951: uruchomienie kolei miejskiej Gdańsk Gł. – Gdańsk Nowy Port (w ramach sieci PKP);
- 1952–1957: etapowe uruchamianie kolei miejskiej Gdańsk Gł. – Gdynia Gł. – Wejherowo (w ramach sieci PKP);
- lata 70. XX w.: upowszechnienie określenia „Szybka Kolej Miejska”;
- 2001: rozpoczęcie działalności przez spółkę **PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście** (zarządca infrastruktury kolejowej niezależny od PKP PLK i równocześnie przewoźnik pasażerski należący do grupy PKP);
- 2001: rozpoczęcie działalności przez spółkę PKP Przewozy Regionalne (2009–2020: Przewozy Regionalne, od 2020: **Polregio**; operator pasażerski świadczący pozostałą część przewozów na terenie aglomeracji);
- 2015: otwarcie **Pomorskiej Kolei Metropolitalnej** (samorządowy zarządca infrastruktury kolejowej).

W kontekście przewozów aglomeracyjnych spółką przewoźową jest PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście. Istnieją też niezależne od PKP PLK linie kolejowe zarządzane przez Szybką Kolej Miejską (SKM) oraz Pomorską Kolej Metropolitalną (PKM). W tym ostatnim przypadku Linia kolejowa nr 248 Gdańsk Wrzeszcz – Gdańsk Osowa wybudowana w latach 2013–2015 jest po części reaktywacją tzw.

Kolei Kokoszkowskiej (PKM w połowie przebiega po dawnym jej śladzie). PKM była pierwszą linią kolejową wspieraną funduszami Unii Europejskiej i budowaną przez samorząd terytorialny (Połom, Tarkowski, 2018). Jednym z beneficjentów rozwoju PKM jest dynamicznie rozwijająca się pod względem liczby ludności gmina Żukowo. Szczególnie mieszkańcy sołectwa Banino, które według danych NSP 2021 ma już ponad 7,5 tys. mieszkańców, mogą w dojazdach do centrum Gdańska korzystać z przystanku PKM Gdańsk Rębiechowo, a w dojazdach do Gdyni z przystanku Rębiechowo (linia nr 201).

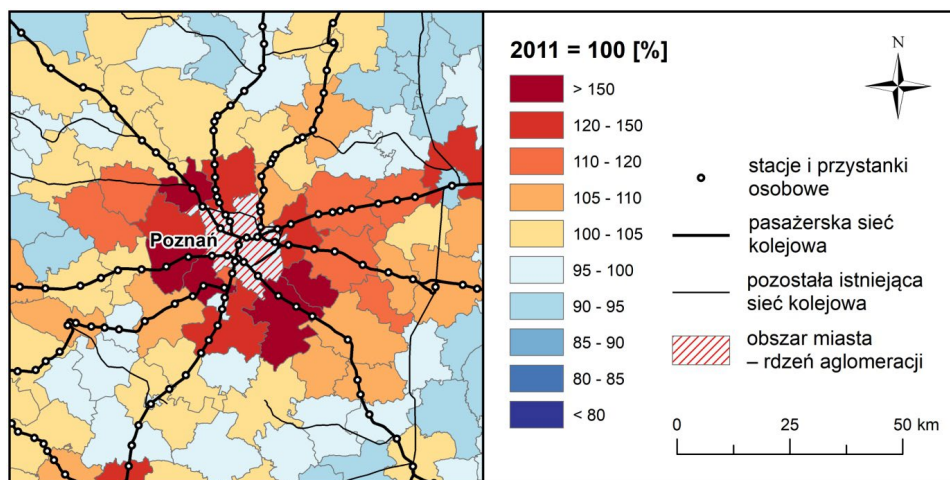
PKM pierwotnie miała łączyć lotniska w Gdańsku i Gdyni z centrami tych miast. W przypadku lotniska w Gdyni-Kosakowie spółka zarządzająca lotniskiem ogłosiła upadłość w 2014 r. Plany rozbudowy linii kolejowej w kierunku intensywnie rozwijającego się demograficznie Kosakowa zostały odłożone. Jednak w 2022 r. zarząd PKP PLK wyraził zgodę na wybór wariantu W2 jako rekomendowanego dla realizacji projektu pn. „Włączenie północnych dzielnic Miasta Gdyni i gminy Kosakowo w system kolei aglomeracyjnej na obszarze pomorskiej Metropolii”. Wariant W2 zakłada m.in. budowę dwutorowej linii kolejowej od stacji Gdynia Chylonia do stacji Mosty Zachód.

Rozwój kolei aglomeracyjnej w Trójmieście w kontekście zmian demograficznych należy ocenić bardzo pozytywnie. Gminy, w których znacząco wzrosła liczba ludności, mają dobre połączenia kolejowe z Gdańskiem i/lub Gdynią. Nowe inwestycje o charakterze organizacyjnym i infrastrukturalnym mogą przysłużyć się jeszcze lepszej obsłudze aglomeracji transportem szynowym. Przed pandemią COVID-19, w 2019 r. na obszarze województwa pomorskiego liczba pasażerów kolejowych przewoźników regionalnych i aglomeracyjnych wyniosła ponad 56 mln, co dało regionowi drugie miejsce w kraju po województwie mazowieckim (UTK, 2021).

6. Aglomeracja poznańska

Aglomeracja poznańska jest wyjątkowa m.in. pod względem znaczącej różnicy w przyrostach ludności w rdzeniu i pozostałej części aglomeracji. O ile w Poznaniu liczba mieszkańców z roku na rok się zmniejsza, a od kulminacji z początku lat 90. ubyło w mieście już ponad 50 tys. mieszkańców (choć wyniki NSP 2021 pokazują, że ta negatywna tendencja zaczyna się odwracać), o tyle bardzo intensywnie pod względem demograficznym rozwija się obszar powiatu poznańskiego (z wyjątkiem depopulacyjnego Puszczykowa). Szczególnie silne przyrosty liczby ludności w dekadzie międzypisowej miały miejsce w Komornikach, Dopiewie, Rokietnicy, Kleszczewie oraz Kórniku. Z wyjątkiem Kleszczewa (węzeł drogowy A2 i S5) pozostałe z wyżej wymienionych gmin położone są wzdłuż linii kolejowych promieniście ukształtowanych względem stacji Poznań Główny (mapa 4).

Mapa 4. Zmiany liczby ludności w gminach aglomeracji poznańskiej w latach 2011–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników NSP 2011 i NSP 2021, danych przestrzennych pozyskanych z Państwowego Rejestru Granic i Open Street Map oraz informacji publikowanych na stronach internetowych przewoźników pasażerskich.

W 2011 r. zainaugurowały swoją działalność **Koleje Wielkopolskie** (spółka przewozowa), które bardzo szybko przejmowały obsługę poszczególnych tras oraz pasażerów od Przewozów Regionalnych (dziś Polregio) (koleje-wielkopolskie.com.pl). Sukces frekwencyjny skutkował ponad 27 mln osób obsłużonych w 2019 r. przez przewoźników regionalnych i aglomeracyjnych w województwie wielkopolskim (UTK, 2021). Nie byłoby to możliwe bez nowych rozwiązań organizacyjnych, do których należy m.in. powstanie Poznańskiej Kolei Metropolitalnej.

Poznańska Kolej Metropolitalna (PKM) jest wspólnym przedsięwzięciem Marszałka Województwa Wielkopolskiego, Stowarzyszenia Metropolia Poznań, Miasta Poznań, Powiatu Poznańskiego oraz gmin i powiatów położonych wzdłuż linii tworzących Poznański Węzeł Kolejowy. Stanowi system regularnych kolejowych połączeń regionalnych oparty na zasadzie solidarnego udziału i współfinansowania wszystkich samorządów współuczestniczących w projekcie, o docelowej częstotliwości kursowania pociągów w godzinach szczytu przewozowego 2 razy w ciągu godziny w celu zapewnienia pasażerom odpowiedniego komfortu podróżowania. Oprócz rozpoczęcia funkcjonowania PKM wzrost liczby pasażerów w aglomeracji w okresie przedpandemicznym był możliwy również w wyniku innych zdarzeń o charakterze organizacyjnym i infrastrukturalnym, takich jak: rozszerzenie oferty biletu BTK (Bus Tramwaj Kolej) na obszar ok. 50 km od Poznania Głównego, przejmowanie przez Koleje Wielkopolskie kolejnych tras, otwarcie Zintegrowanego Węzła Przesiadkowego w Swarzędzu oraz wprowadzanie nowego taboru (kolej.metropoliapoznan.pl).

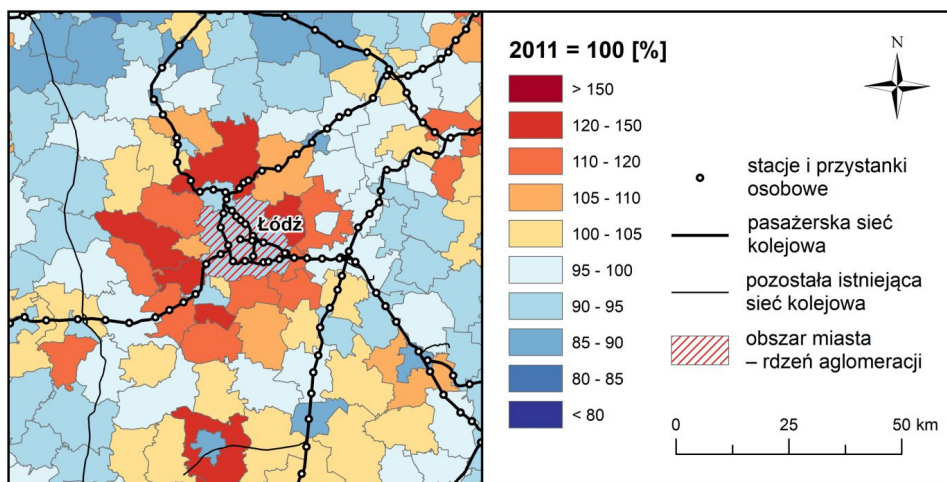
Pozytywnym przykładem przesunięcia modalnego w warunkach intensywnego rozwoju demograficznego jest gmina Rokietnica, w której rosnąca liczba mieszkańców (wzrost z ok. 13 tys. w 2011 r. do ok. 22 tys. w 2021 r.) ma możliwość korzystania z nowego centrum przesiadkowego oraz dojazdu pociągiem regionalnym do dworca głównego w Poznaniu w 15–16 minut.

Bardzo pozytywnie należy ocenić rozwój aglomeracji poznańskiej, który zdaje się przebiegać zgodnie z duchem *Transit-Oriented Development* (Bieńczyk i in., 2017). Najwyższe przyrosty liczby ludności obserwuje się w gminach mających bezpośrednie połączenia kolejowe z centrum Poznania. Nowe rozwiązania infrastrukturalne i organizacyjne sprzyjają poprawie warunków mieszkania w podpoznańskich gminach.

7. Aglomeracja łódzka

W aglomeracji łódzkiej znacznemu spadkowi liczby mieszkańców Łodzi i miast ją otaczających, takich jak Pabianice, Zgierz lub Brzeziny, towarzyszy mniejszy lub większy przyrost liczby mieszkańców na obszarach wiejskich lub miejsko-wiejskich, aczkolwiek żadna z gmin aglomeracji łódzkiej nie należała do liderów wzrostu demograficznego w Polsce w dekadzie międzypisowej (mapa 5).

Mapa 5. Zmiany liczby ludności w gminach aglomeracji łódzkiej w latach 2011–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników NSP 2011 i NSP 2021, danych przestrzennych pozyskanych z Państwowego Rejestru Granic i Open Street Map oraz informacji publikowanych na stronach internetowych przewoźników pasażerskich.

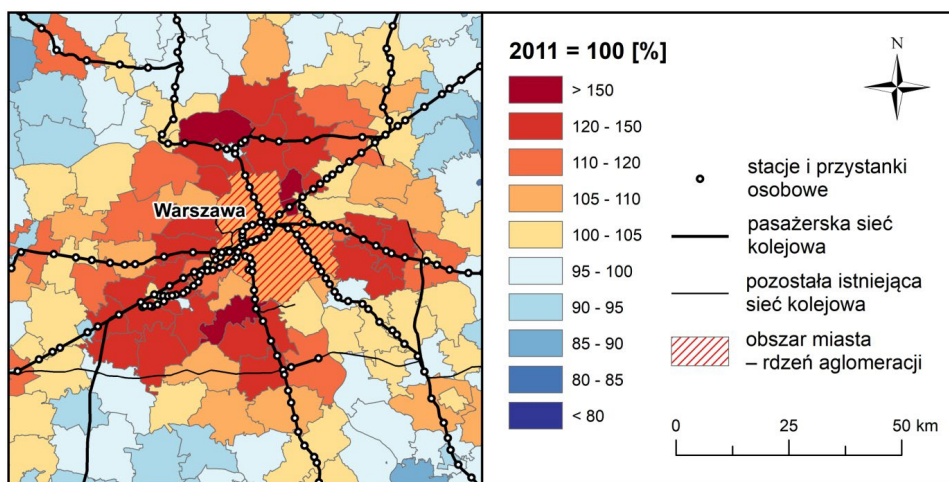
Od 2014 r. funkcjonuje **Łódzka Kolej Aglomeracyjna (ŁKA)** jako system przewozów w aglomeracji i województwie (Raczyńska-Buława, 2018), przy czym ŁKA jest również samorządowym przewoźnikiem. Jej działalność w latach 2016–2021 okazała się być znaczącym sukcesem, a liczba przewiezionych pasażerów przez przewoźników regionalnych i aglomeracyjnych w tym województwie wzrosła prawie dwukrotnie, tj. z 6 mln do prawie 12 mln, i to w przeciągu u tych trzech lat (UTK, 2021). Sukces ten wynika z kilku czynników, do których należą: efekt niskiej bazy (6 mln pasażerów to relatywnie mało jak na aglomerację tej wielkości), zwiększenie liczby połączeń i pracy eksploatacyjnej na obsługiwanych trasach przez ŁKA, efektywny system zarządzania taborzem, integracja biletowa z transportem lokalnym Łodzi i Warszawy (współpraca ŁKA z ZTM Warszawa i MPK Łódź), otwarcie w 2016 r. dla ruchu kolejowego nowego dworca Łódź Fabryczna. W perspektywie najbliższych lat planowane jest także otwarcie tunelu średnicowego łączącego dworce Łódź Fabryczna i Łódź Kaliska.

Podsumowując, zmiany organizacyjne i infrastrukturalne w aglomeracji łódzkiej należy ocenić bardzo pozytywnie w kontekście dynamicznego wzrostu liczby pasażerów obsługiwanych przez przewoźnika aglomeracyjnego. Na pewno rozwój kolei aglomeracyjnej jest jednym z czynników wstrzymujących dalszą depopulację Łodzi i innych miast położonych w tej aglomeracji. Na niekorzyść można jednak wskazać, iż zmiany demograficzne w sensie dynamicznego przyrostu liczby ludności miały miejsce głównie w gminach położonych w oddaleniu od linii kolejowych, w związku z powyższym można wątpić w dalszy znaczący wzrost liczby pasażerów obsługiwanych przez ŁKA.

8. Aglomeracja warszawska

W aglomeracji warszawskiej do gmin, których liczba ludności zwiększyła się w największym stopniu w latach 2011–2021, należą: Wieliszew, Lesznowola, Marki oraz Żąbki. W ujęciu bezwzględny liczba ludności m.st. Warszawy wzrosła o 160 tys., liczba ludności Piaseczna – o 23 tys., Marek i Żąbek – każde o około 15 tys., w Lesznowoli przybyło 13,5 tys. mieszk., a w Grodzisku Mazowieckim – 10 tys. Z drugiej strony w miastach takich jak Legionowo czy Otwock (oba położone wzdłuż linii kolejowych) liczba ludności zmniejszyła się w badanym okresie (mapa 6).

Mapa 6. Zmiany liczby ludności w gminach aglomeracji warszawskiej w latach 2011–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników NSP 2011 i NSP 2021, danych przestrzennych pozyskanych z Państwowego Rejestru Granic i Open Street Map oraz informacji publikowanych na stronach internetowych przewoźników pasażerskich.

Podobnie jak w Trójmieście, zmiany organizacyjne dotyczące kolei w aglomeracji warszawskiej należy rozpatrywać w kontekście historycznym (Pokropiński, 2001; wkdc.com.pl):

- koniec XIX w.: rozwój sieci podmiejskich dojazdowych kolejek wąskotorowych z trakcją parową (Kolej Wilanowska, Kolej Jabłonowska, Kolej Grójecka, Kolej Marecka);
- 1927: utworzenie Elektrycznych Kolei Dojazdowych (EKD) Warszawa – Grodzisk Mazowiecki (prywatna linia i przewoźnik, poza strukturami PKP);
- 1937: powstanie nowego systemu połączeń podmiejskich po elektryfikacji sieci PKP w węźle warszawskim;
- 1951: nacjonalizacja EKD i zmiana nazwy na Warszawska Kolej Dojazdowa (w ramach PKP);
- 2001: powstanie spółki **PKP Warszawska Kolej Dojazdowa** (PKP WKD), w ramach restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP (przewoźnik i zarządcą infrastruktury niezależny od PKP PLK);
- 2008: przejście PKP WKD na własność samorządu województwa mazowieckiego i samorządów gminnych (zmiana nazwy na **Warszawska Kolej Dojazdowa**).

Obok WKD do 2004 r. **PKP Przewozy Regionalne** (operator pasażerski należący wówczas do grupy PKP) realizowały większość przewozów kolejowych na terenie aglomeracji, ale od 2005 r. miejsce to zajęły **Koleje Mazowieckie**, które są operatorem pasażerskim obsługującym m.in. ruch aglomeracyjny, przy czym od 2008 r.

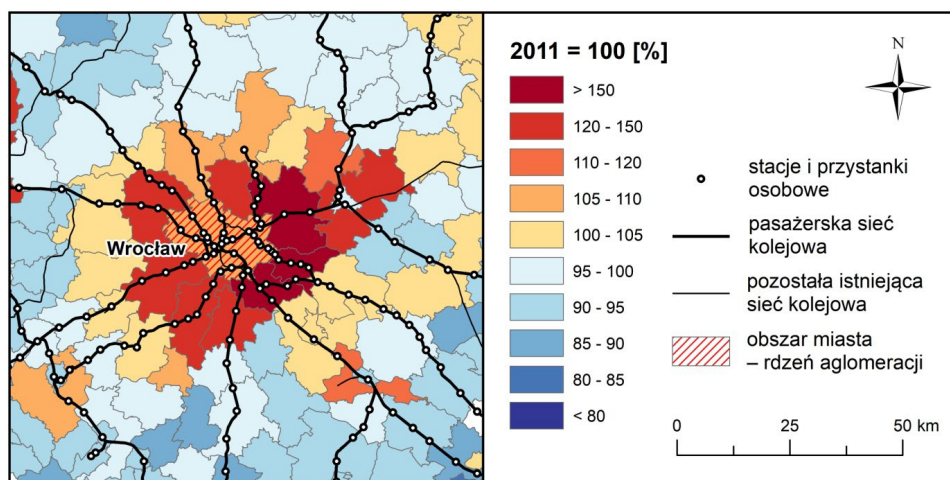
spółka jest w 100% własnością samorządu województwa mazowieckiego (mazowieckie.com.pl). Ponadto w 2005 r. wydzielono **Szybka Kolej Miejska w Warszawie**, która jest operatorem pasażerskim działającym na terenie aglomeracji w ramach ZTM i stanowi własność samorządu m.st. Warszawy (skm.warszawa.pl).

Podobnie jak w przypadku aglomeracji szczecińskiej duże przyrosty ludności wydają się dotyczyć gmin położonych wzdłuż linii kolejowych. Jednak na poziomie lokalnym, wewnątrzgminnym sytuacja nie jest tak jednoznaczna. Z jednej strony są pozytywne przykłady, np. dynamicznie rozwijający się Chotomów, zlokalizowany przy linii kolejowej prowadzącej przez Legionowo do stacji Warszawa Centralna i Warszawa Śródmieście, a z drugiej strony Józefosław, największe sołectwo w Polsce, gdzie liczba ludności wzrosła do ponad 14 tys. mieszkańców, choć – mimo jego położenia granicznego z Warszawą – mieszkańcy napotykają duże trudności, by dojechać transportem publicznym do centrum aglomeracji. Warto również wskazać na bardzo małe przyrosty liczby ludności w gminie Michałowice, która jest bardzo dobrze zlokalizowana w kontekście przebiegu przez gminę trasy WKD (częstotliwość w godzinach szczytu co 10 minut). Taki rozwój aglomeracji, który odbiega od koncepcji TOD, nie sprzyja również przesunięciu modalnemu. W odróżnieniu od innych województw i aglomeracji, gdzie notowano wzrost w latach 2014–2019 w województwie mazowieckim liczba pasażerów przewoźników regionalnych i aglomeracyjnych była w tym okresie na stałym, choć, trzeba przyznać, wysokim poziomie (ponad 90 mln pasażerów rocznie) (UTK, 2021).

9. Aglomeracja wrocławska

W aglomeracji wrocławskiej liczba ludności rośnie intensywnie zarówno w rdzeniu (liczba mieszkańców Wrocławia zwiększyła się w badanym okresie o prawie 43 tys. osób, w wyniku czego Wrocław znalazł się na trzecim miejscu w kraju pod względem liczby ludności, wyprzedzając Łódź), jak i poza rdzeniem, w szczególności w gminach położonych na wschód od stolicy Dolnego Śląska, tj. w Czernicy, Siechnicach i Długołęce (mapa 7).

Mapa 7. Zmiany liczby ludności w gminach aglomeracji wrocławskiej w latach 2011–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników NSP 2011 i NSP 2021, danych przestrzennych pozyskanych z Państwowego Rejestru Granic i Open Street Map oraz informacji publikowanych na stronach internetowych przewoźników pasażerskich.

Najważniejszym wydarzeniem w aglomeracji wrocławskiej, w wyniku którego nastąpił spektakularny sukces w zakresie zwiększenia liczby pasażerów kolei regionalnych i aglomeracyjnych (wzrost w ciągu dekady z ok. 11 mln do prawie 30 mln) (UTK, 2021), było powstanie **Kolei Dolnośląskich** (spółka przewozowa), które dość wcześnie, bo już w 2008 r., rozpoczęły funkcjonowanie. Dodatkowo, podobnie jak w przypadku aglomeracji poznańskiej, wprowadzono wrocławski bilet zintegrowany PTA (pociąg, tramwaj, autobus), który aktualnie jest wyłącznie biletem miesięcznym (do czerwca 2021 r. obejmował również bilety krótkoterminowe) i uprawnia do przejazdów na obszarze tzw. dużej aglomeracji wrocławskiej, a także umożliwia podróże pociągami Polregio oraz Kolei Dolnośląskich po sieci ograniczonej stacjami (wg trasy wskazanej na bilecie) Strzelin, Jaworzyna Śląska, Wołów, Żmigród, Oleśnica, Oleśnica Rataje, Jelcz-Laskowice, Oława, Malczyce, Trzebnica oraz komunikacją miejską na terenie Wrocławia (kolejedolnoslaskie.pl).

W aglomeracji działają od 2021 r. **Dolnośląskie Koleje Aglomeracyjne**, które stanowią system przewozów kolejowych w aglomeracji wrocławskiej organizowany w oparciu o porozumienia między samorządem województwa a gminami zainteresowanymi współpracą, z udziałem samorządowego przewoźnika Koleje Dolnośląskie. Podstawowym założeniem jest tutaj partycypacja finansowa gmin pozwalająca na reaktywację połączeń lub zwiększenie dotychczasowej częstotliwości kursowania pociągów. Gminy uczestniczące od grudnia 2021 r. w zakresie organizacji połączenia z Wrocławia do Jelcza-Laskowice to: Wrocław, Czernica, Jelcz-Laskowice (15 par

pociągów/dobę) (wroclaw.naszemiasto.pl). Ponadto w 2022 r. porozumienie podpisała gmina Oborniki Śląskie (21 par pociągów/dobę) (wroclife.pl). W ramach POIiŚ 2014–2020 podjęto się w aglomeracji wrocławskiej projektu: „Aglomeracyjna Kolej Dolnośląska – zakup taboru kolejowego do obsługi ruchu pasażerskiego we Wrocławskim Obszarze Funkcjonalnym”.

Warto wskazać na gminę Czernica, która miała trzecie miejsce w kraju w zakresie przyrostów procentowych liczby ludności w latach 2011–2021. Szczególnie intensywnie rozwija się w gminie wieś Dobrzykowice, gdzie pomiędzy reaktywowaną linią kolejową Wrocław – Jelcz-Laskowice (stacja Dobrzykowice) a nowym osiedlem domów szeregowych w Dobrzykowicach wybudowano nowy Zespół Szkolno-przedszkolny na ul. Sukcesu, co może być uznane za sukces w kontekście realizacji koncepcji TOD (gazetawroclawska.pl).

10. Konurbacja katowicka

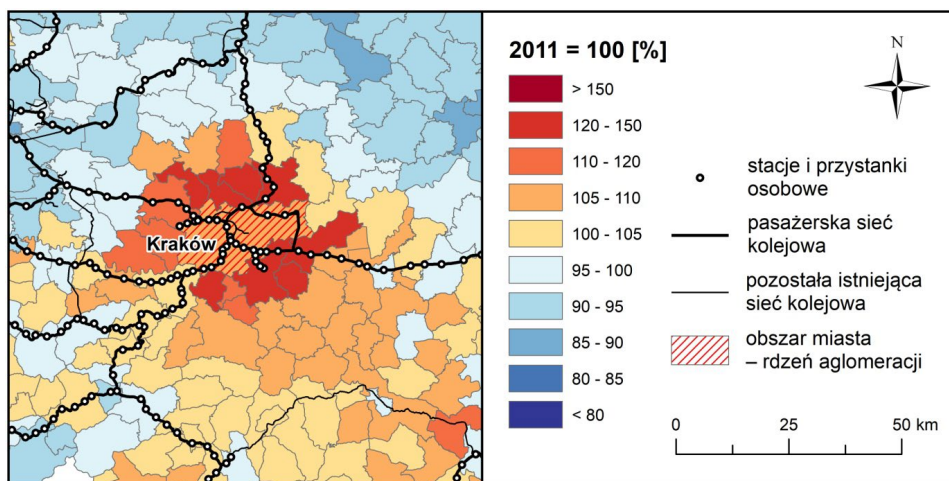
Na większości obszaru konurbacji katowickiej liczba ludności maleje. Brak jest zatem typowego dla innych opisywanych aglomeracji procesu suburbanizacji.

W kontekście rozwoju kolei aglomeracyjnych warto zaznaczyć, że samo powstanie **Kolei Śląskich** (spółka przewozowa), które rozpoczęły działalność w 2011 r., i **Szybkiej Kolei Regionalnej** (system przewozów na odcinku Sosnowiec – Tychy, od 2008 r.) nie skutkowało dużymi zmianami w pracy przewozowej. Dopiero porozumienie podpisane w 2018 r. przez przedstawicieli Kolei Śląskich, Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii oraz województwa śląskiego wprowadzające tzw. Metrobilet, czyli wspólne bilety na pociągi, tramwaje, trolejbusy i autobusy na terenie GZM przyniosło duży sukces frekwencyjny w 2019 r., a liczba pasażerów przewoźników regionalnych i aglomeracyjnych wzrosła do ok. 24 mln rocznie (UTK, 2021).

11. Aglomeracja krakowska

W porównaniu do innych analizowanych aglomeracji zjawisko suburbanizacji w aglomeracji krakowskiej w latach 2011–2021 miało bardziej ograniczony charakter, o czym świadczy brak gmin w rankingu tych, dla których procentowe zmiany liczby ludności były najwyższe w kraju. Jest to spowodowane głównie specyfiką aglomeracji, tj. dużymi wzrostami bezwzględnymi liczby ludności w rdzeniu (Kraków powiększył się o 43 tys. mieszkańców i przekroczył próg 800 tys.), a także w Wieliczce (wzrost o 13 tys. mieszk., tj. do 66 tys.) (mapa 8).

Mapa 8. Zmiany liczby ludności w gminach aglomeracji krakowskiej w latach 2011–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników NSP 2011 i NSP 2021, danych przestrzennych pozyskanych z Państwowego Rejestru Granic i Open Street Map oraz informacji publikowanych na stronach internetowych przewoźników pasażerskich.

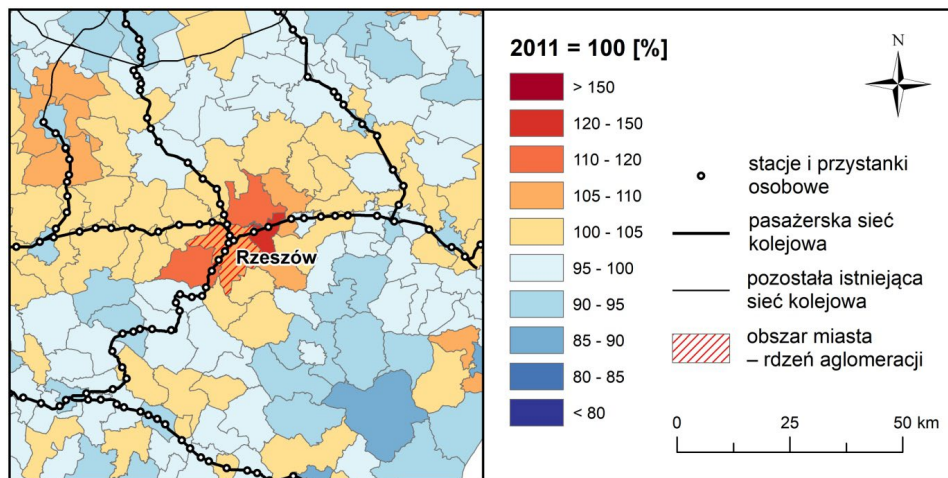
W aglomeracji krakowskiej tworzona jest **Szybka Kolej Aglomeracyjna** jako system przewozów w aglomeracji i województwie. Jest to przedsięwzięcie organizacyjno-techniczne polegające na uruchomieniu szynowego systemu transportowego na terenie województwa z wykorzystaniem istniejącej sieci kolejowej i przy udziale przewoźników **Koleje Małopolskie** (kolejemalopolskie.com.pl) i częściowo Polregio. Obecnie funkcjonują trzy linie SKA. Są to SKA1: Kraków Lotnisko – Kraków Główny – Wieliczka Rynek-Kopalnia; SKA2: Sędziszów – Miechów – Kraków Główny – Skawina – Podbory Skawińskie – Przeciszów; SKA3: Oświęcim – Trzebinia – Kraków Główny – Tarnów (kolejemalopolskie.com.pl). System rozpoczął funkcjonowanie, podobnie jak Koleje Małopolskie, w 2014 r. Należy zaznaczyć, że zmiany organizacyjne, jakie zaszły w Małopolsce w latach 2014–2017, skutkowały bardzo wysokim sukcesem frekwencyjnym. Liczba pasażerów regionalnych i aglomeracyjnych w województwie wzrosła z ok. 7 mln do ponad 13 mln. Jednak po 2017 r., a zatem już w okresie przedpandemicznym, liczba pasażerów ponownie zaczęła maleć, nie tylko wśród tych obsługiwanych przez Przewozy Regionalne (późniejsze Polregio), ale również tych przewożonych przez Koleje Małopolskie (UTK, 2021).

12. Aglomeracja rzeszowska

Jest to w analizowanym zestawieniu zdecydowanie najmniejsza aglomeracja. Mimo iż kilka innych aglomeracji (bydgosko-toruńska, białostocka, lubelska) jest więk-

szych od rzeszowskiej, jednak to właśnie tu procesom suburbanizacji towarzyszy nowe przedsięwzięcie organizacyjne w transporcie kolejowym, tj. **Podkarpacka Kolej Aglomeracyjna (PKA)**. Należy zaznaczyć, że proces suburbanizacji na poziomie gminnym jest w tym przypadku niejako „utajony” ze względu na duże zmiany granic administracyjnych Rzeszowa (powiększanie się powierzchni miasta kosztem okolicznych gmin) (mapa 9).

Mapa 9. Zmiany liczby ludności w gminach aglomeracji rzeszowskiej w latach 2011–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników NSP 2011 i NSP 2021, danych przestrzennych pozyskanych z Państwowego Rejestru Granic i Open Street Map oraz informacji publikowanych na stronach internetowych przewoźników pasażerskich.

Podkarpacka Kolej Aglomeracyjna powstała w 2021 r. jako system przewozów w aglomeracji rzeszowskiej organizowany w oparciu o istniejącą infrastrukturę PKP PLK (w tym przyszły odcinek do portu lotniczego w Jasionce) oraz budowę centrów przesiadkowych, obsługiwany przez przewoźnika **Polregio** (polregio.pl). Docelowe stacje krańcowe systemu to: Dębica, Przeworsk, Kolbuszowa, Strzyżów nad Wisłokiem oraz Port Lotniczy (Rzeszów-Jasionka). PKA działa zbyt krótko, by właściwie ocenić jej wpływ na obsługę mobilności mieszkańców aglomeracji. Jest to jednak pierwsze tego typu przedsięwzięcie w Polsce Wschodniej.

13. Podsumowanie

Istnieje wiele pozytywnych przykładów rozwoju kolei aglomeracyjnych i regionalnych skutkujących przesunięciem międzygałęziowym, szczególnie w latach 2015–2019 (Trójmiasto, aglomeracja łódzka lub aglomeracja wrocławska). Jednak można też

zauważyć szereg negatywnych przejawów żywiołowej suburbanizacji na obszarach nieobsługiwanych przez kolej (np. Bezrzecze i Mierzyn w aglomeracji szczecińskiej, Józefosław w aglomeracji warszawskiej) lub braku intensywnej suburbanizacji wzdłuż funkcjonujących korytarzy kolejowych (np. Otwock, Puszczykowo).

Podsumowując, sukces kolei aglomeracyjnych wynika z wielu czynników o charakterze: 1) infrastrukturalnym (modernizacja linii i stacji kolejowych, systemy P&R, zintegrowane węzły przesiadkowe itd.); 2) organizacyjnym (wspólny bilet z innymi przewoźnikami, zwiększenie częstotliwości kursowania pociągów itd.); 3) zagospodarowania przestrzennego (intensywna suburbanizacja wokół stacji kolejowych wraz z niezbędną infrastrukturą edukacji i ochrony zdrowia). Sukces ten zależy w dużym stopniu od koordynacji działań na różnych szczeblach samorządu – od gminnego po wojewódzki. Można więc rekomendować wszystkim decydom, by w planach rozwoju województwa, powiatu bądź gminy kierowali się koncepcją *Transit-Oriented Development*. W wielu obszarach położonych wzdłuż linii prowadzących do rdzeni aglomeracji, a przede wszystkim wokół stacji i przystanków kolejowych, występują możliwości planowania zabudowy, zarówno wielo-, jak i jednorodzinnej, tak by nowi mieszkańcy mieli szansę dojazdu do centrów miast transportem szynowym – najbardziej odpowiednim z punktu widzenia realizacji celów polityki klimatycznej i ochrony środowiska, które to kwestie będą coraz bardziej istotne również w sferze planowania przestrzennego w nadchodzących dekadach.

Bibliografia

- Bieńczyk, M., Fierek, Sz., Kiciński, M., Łagocki, P., Zmuda-Trzebiatowski, P. (2017). Koncepcja wykorzystania strategii *Transit-Oriented Development* w rozwoju Poznańskiej Kolei Metropolitalnej. *Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej. Transport*, 119, 19–28.
- Bul, R. (2018). Ocena realizacji programu budowy węzłów przesiadkowych w aglomeracji poznańskiej finansowanego ze środków ZIT dla MOF Poznania. *Transport Miejski i Regionalny*, 10/6–13.
- Cervero, R. (1998). *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*. Island Press, Washington.
- Jurkowski, W. (2019). *Integracja zabudowy mieszkaniowej z infrastrukturą kolejową w strefach podmiejskich Krakowa, Łodzi, Poznania i Wrocławia*. W: *Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego*, t. 43. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Jurkowski, W., Smolarski, M. (2018). Multimodalne rozwiązania w transporcie zbiorowym na przykładzie linii dowozowych we Wrocławiu. *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 20(4), 51–61.
- Kaszubowski, D. (2011). Rozwój miast ukierunkowany na optymalne wykorzystanie transportu zbiorowego. *Autobusy*, 12/2011, 175–184.
- Kowalczyk, K. (2019). *Pasażerski transport kolejowy na obszarach aglomeracyjnych w Polsce a rozwiązania multimodalne w codziennych dojazdach do pracy*. Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- NSP 2011 – dostęp poprzez Bank Danych Lokalnych GUS (bdl.stat.gov.pl).
- NSP 2021 – dostęp poprzez Bank Danych Lokalnych GUS (bdl.stat.gov.pl).

- Pokropiński, B. (2001). *Kolej wilanowska*. Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa.
- Połom, M., Tarkowski, M. (2018). Rola Pomorskiej Kolei Metropolitalnej w kształtowaniu struktury przestrzenno-funkcjonalnej Gdańska. *Studia Miejskie*, 30, 39–55.
- Raczyńska-Buława, E. (2018). Łódzka Kolej Aglomeracyjna – innowacyjny system regionalnych przewozów pasażerskich. *Technika Transportu Szynowego*, 9, 25–30.
- Thomas, R., Bertolini, L. (2020). *Transit-Oriented Development: Learning from International Case Studies*. Palgrave Pivot, Cham.
- UTK. (2021). *Koleje pasażerskie w województwach. Dynamika zmian w latach 2010–2020*. Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa.
- Wojtkiewicz, S., Bocheński, T. (2019). Szczecińska kolej metropolitalna do Polic: konflikt ruchu towarowego i pasażerskiego. *Problemy Transportu i Logistyki*, 1(45), 19–29.

Strony internetowe

- <https://dsdik.wroc.pl> (Dolnośląska Służba Dróg i Kolei).
- <https://gazetawroclawska.pl> (<https://gazetawroclawska.pl/nowa-szkola-w-dobrzykowicach-nosi-imie-stulecia-odzyskania-niepodleglosci/ar/13492521>).
- <https://kolej.metropoliapoznan.pl> (Poznańska Kolej Metropolitalna).
- <https://kolejedolnoslaskie.pl> (Koleje Dolnośląskie).
- <https://kolejemalopolskie.com.pl> (Koleje Małopolskie).
- <https://koleje-wielkopolskie.com.pl> (Koleje Wielkopolskie).
- <https://lka.lodzkie.pl> (Łódzka Kolej Aglomeracyjna).
- <https://mazowieckie.com.pl> (Koleje Mazowieckie).
- <https://pkm-sa.pl> (Pomorska Kolej Metropolitalna).
- <https://polregio.pl> (Polregio).
- <https://skm.pkp.pl> (PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście).
- <https://skm.szczecin.pl> (Szczecińska Kolej Metropolitalna).
- <https://skm.warszawa.pl> (Szybka Kolej Miejska w Warszawie).
- <https://wkd.com.pl> (Warszawska Kolej Dojazdowa).
- <https://wroclaw.naszemiasto.pl> (<https://wroclaw.naszemiasto.pl/rusza-pierwsze-polaczenie-miedzy-wroclawiem-i-jelczem/ar/c1-8572053>).
- <https://wroclife.pl> (<https://wroclife.pl/artykul/1318/dolnoslaskie-koleje-aglomeracyjne-dojada-do-kolejnej-gminy-jest-porozumienie-samorzadowcow>).

Monografia zawiera materiały z konferencji *Suburbanizacja. Człowiek – zmiana – przestrzeń*, która odbyła się 16 listopada 2022 r. w Warszawie w ramach III Kongresu Demograficznego. Jej organizatorami byli: Wojewoda Mazowiecki, Rządowa Rada Ludnościowa, Główny Urząd Statystyczny, Polskie Towarzystwo Statystyczne oraz Urząd Statystyczny w Warszawie. Autorzy referatów, które złożyły się na tę publikację, podejmują trudne zagadnienia suburbanizacji jako skutku chaosu przestrzennego i rozlewania się urbanizacji dla rozwoju Polski. Szczególną uwagę poświęcono zagadnieniom oceny suburbanizacji dla dobrostanu człowieka, kształtowania i przebiegu procesów demograficznych, możliwości oraz ograniczeń w zarządzaniu procesami oraz wpływu rozwoju przestrzennego, w zmieniających się warunkach, na sytuację demograficzną.

W przygotowanie III Kongresu Demograficznego, którego inicjatorem była Rządowa Rada Ludnościowa, zaangażowali się: Główny Urząd Statystyczny, Polskie Towarzystwo Statystyczne, wojewódzkie urzędy statystyczne, komitety naukowe Polskiej Akademii Nauk, uczelnie, wojewodowie, samorządy, instytuty naukowe oraz administracja rządowa i samorządowa. Konferencje odbyły się we wszystkich miastach wojewódzkich oraz w wybranych powiatach i gminach. III Kongres Demograficzny koncentrował się na ważnych zagadnieniach zmian w sytuacji demograficznej oraz ich konsekwencjach dla rozwoju demograficznego, społecznego i gospodarczego Polski. Program Kongresu obejmował prezentację pogłębionej analizy wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021, co pozwoliło na szerokie upowszechnienie rzetelnej wiedzy o zmieniającej się sytuacji oraz o konsekwencjach zachodzących zmian demograficznych.

III KONGRES DEMOGRAFICZNY
Polska XXI w. – wyzwania demograficzne
Honorowy Patronat
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
Andrzeja Dudy

III Kongres Demograficzny wsparli
Darczyńcy i sponsorzy



Dofinansowano ze środków
Fundacji ORLEN



**NARODOWY
BANK POLSKI**

Projekt realizowany
z Narodowym Bankiem Polskim
w ramach programu edukacji ekonomicznej

ISBN 978-83-67087-72-8
e-ISBN 978-83-67087-73-5

Egzemplarz bezpłatny