

**KATARZYNA MILEWSKA
AGNIESZKA OGRODOWCZYK**

Uniwersytet Łódzki

BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE W MAŁYCH MIASTACH WOJ. ŁÓDZKIEGO

Abstract: Housing Development in Small Towns in Voivodship of Lodz. Political, economical and social changes of the last decade of the 20th century took place not only in the large cities but also in small towns. Such towns found themselves in a more difficult situation when compared to the larger towns which were in the focus of urbanization and industrialization of the socialism period. After the collapse of the communist regime small towns were variously adapted to the new situation. It was the result of their previous demographic, functional and social structures. This article is concerned with those towns with less than 10 000 people and their differentiation in respect of demographic and housing situation. The system of state's regulations is also mentioned as a factor determining housing development in small towns in Lodz Voivodship.

Wprowadzenie

Tereny zajmowane w miastach przez budownictwo mieszkaniowe mają zwykle największy udział w ogólnej powierzchni terenów zainwestowanych. Koncentrująca się w nich zabudowa zróżnicowana jest zarówno pod względem intensywności, typu, jak i warunków mieszkaniowych. To zróżnicowanie form i standardu zasobów budowlanych zaznacza się zarówno w przestrzeni rezydencjalnej pojedynczego ośrodka miejskiego, ale występuje również między poszczególnymi miastami sieci osadniczej. Struktura rezydencjalna miast jest efektem oddziaływania na nie różnego rodzaju czynników (Gaczek 1979, 1992), począwszy od tych, o charakterze lokalnym, jak np.: warunki środowiska przyrodniczego, położenie w stosunku do systemu komunikacyjnego obszaru, na jakim się znajdują, dotychczasowy rozwój historyczny, przestrzenny, ludnościowy czy gospodarczy. Wpływają na nią również czynniki zewnętrzne, jak choćby warunki prawno-administracyjne, związana z nimi gospodarka mieszkaniowa, ogólne warunki ekonomiczne i technologiczne (w zakresie zmian technologii budownictwa mieszkaniowego, które oddziałują na formę i fizjono-

mię zabudowy). Nie bez znaczenia są też czynniki natury społecznej – indywidualne decyzje związane z preferencjami mieszkańców.

Na strukturę i lokalizację terenów budownictwa mieszkaniowego w miastach Polski wpłynął zwłaszcza ponad 40-letni okres gospodarki planowej. Intensywne uprzemysłowienie i urbanizacja, z jakimi mieliśmy wówczas do czynienia, zaznaczyły się silnie w fizjonomii, zwłaszcza dużych miast, które były miejscem lokalizacji obejmujących znaczne tereny osiedli czy dzielnic mieszkaniowych. Także potrzeby mieszkaniowe ludności małych miast w okresie powojennym starano się zaspokoić przez szybką odbudowę i remonty zniszczonej zabudowy oraz realizację nowych osiedli mieszkaniowych. Zaczęła się pojawiać zwłaszcza na obrzeżach, typowa zabudowa wielorodzinna, blokowa, która wydaje się być elementem „obcym” w ich strukturze przestrzennej, nie pasującym do specyficznego krajobrazu architektonicznego ośrodków lokalnych. Jednak w strukturze przestrzennej miast małych dominujący był (i jest) udział budownictwa indywidualnego.

Zmiany sytuacji politycznej w Polsce, z jakimi mieliśmy do czynienia na przełomie lat 80. i 90. XX w. oraz powrót z systemu gospodarki centralnie zarządzanej do rynkowej, jest szczególnie widoczny na obszarach miejskich. Poza wprowadzeniem gospodarki wolnorynkowej, która opiera się na własności prywatnej, co zaowocowało zmianami w dziedzinie gospodarki przestrzennej, na sytuację polskich miast, niezależnie od ich wielkości, wpłynęło również powstanie samorządów lokalnych oraz nowe uwarunkowania formalno-prawne, które zmieniły zasady planowania przestrzennego i gospodarowania przestrzenią w miastach (Ślodziak 2001). Wpłynęły również na zmiany w warunkach zamieszkania i życia ludności.

Zmiany polityczne, ekonomiczne i społeczne w Polsce w ostatniej dekadzie XX w. dotknęły również małe ośrodki miejskie, które, stanowiąc przed nowymi zadaniami, wykazywały różny stopień adaptacji do nowych warunków. Był on w znacznym stopniu wynikiem ukształtowanej w okresie poprzednim struktury demograficznej, społecznej i przestrzenno-funkcjonalnej (Konecka-Szydłowska 2004). Dysponując znacznie mniejszym potencjałem, zwłaszcza demograficznym i ekonomicznym, niż miasta duże czy średnie, miały tym samym bardziej ograniczone możliwości wykorzystania zachodzących przemian (Kulesza, Marszał 1998). Wiele z nich zaczęło przeżywać kryzys ekonomiczny i demograficzny. Inne, korzystając m.in. z reformy samorządowej, skorzystało z możliwości kreowania rozwoju lokalnego.

W prezentowanym opracowaniu przedmiotem rozważań jest współczesna sytuacja budownictwa mieszkaniowego w małych miastach woj. łódzkiego i zróżnicowanie tych ośrodków pod tym względem, przede wszystkim na tle przemian ich potencjału demograficznego oraz warunków natury formalno-prawnej, z którymi mieliśmy do czynienia w ostatnich kilkunastu latach.

1. Lokalne warunki rozwoju budownictwa mieszkaniowego

Proces przemian ustroju politycznego i gospodarczego stworzył wiele nowych okoliczności funkcjonowania gospodarki przestrzennej. Zlikwidowanie monopoli umożliwiło rozwój demokracji na poziomie lokalnym i rzeczywistą autonomię gmin. Samorząd terytorialny stał się wyrazicielem woli społeczności lokalnej, jej interesów i potrzeb, a także ich skutecznym realizatorem.

Na podstawie *Ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji między organy gminy a organy administracji rządowej*¹ przekazano gminie, w ramach zadań własnych, ok. 300 szczegółowych zadań i kompetencji, natomiast w ramach zadań zleconych ok. 100, oraz część w ramach porozumień. Podstawowym zadaniem gminy jest jednak zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Do zakresu jej działań należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1). Zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz komunalnego budownictwa mieszkaniowego.

Zadania własne są wykonywane samodzielnie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Źródłem ich finansowania są środki własne, a nadzór nad wykonawstwem dotyczy wyłącznie zgodności z prawem². Należy zaznaczyć, że gminy są przede wszystkim zobowiązane do wykonywania zadań związanych z utrzymaniem istniejącego stanu usług i zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania technicznych zasobów infrastruktury. Na cele rozwoju mogą być przeznaczane pozostałe środki.

Funkcjonowanie mieszkalnictwa jest bezpośrednio związane z działalnością gmin. Organizacja i finansowanie sfery mieszkaniowej w Polsce od 1990 r., podobnie jak cała gospodarka, podległy zasadniczym zmianom. Takie zmiany występują także w zakresie i warunkach działania samorządu terytorialnego, również w części dotyczącej finansowania celów mieszkaniowych³.

¹ Dz.U. nr 34, poz. 198 ze zm.

² Inny charakter mają zadania zlecone, przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego w ramach decentralizacji władzy państwowej. Są one wykonywane w imieniu administracji rządowej, z zapewnieniem przez nią niezbędnych na realizację środków finansowych.

³ J. Gawrzyński, K. Rzepka, *Wydatki na cele mieszkaniowe w budżetach gmin w latach 1994-1999*. Opracowanie Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej, Biuletyn Informacyjny UMIRM, 2000; J. Gawrzyński, K. Rzepka, *Wydatki na cele mieszkaniowe w budżetach gmin w latach 1994-1999*. Warszawa, IGM, 2000.

Pojęcie wydatków na mieszkalnictwo można określić jako wydatki na gospodarkę mieszkaniową, powiększone o wypłaty dodatków mieszkaniowych⁴. Dział obejmujący ponoszone przez gminy wydatki na gospodarkę mieszkaniową do 2001 r. obejmował także niematerialne usługi komunalne⁵.

Wydatki na sferę mieszkaniową można także rozumieć jako bezpośrednie i pośrednie wydatki na cele mieszkaniowe. Do pierwszych zaliczono środki na remonty oraz budowę mieszkań przez inwestycje, jak też na dodatki mieszkaniowe. Drugimi są środki na infrastrukturę komunalną.

Wydatki na gospodarkę mieszkaniową stanowią niewielką, ok. 5% w skali kraju i zazwyczaj 1-2% na obszarze analizowanych gmin, część wszystkich rozchodów gmin. W okresie 1995-1998 wystąpił wyraźny spadek ich udziału w wydatkach gmin ogółem. Można przypuszczać, że wpłynęło na to m.in. zmniejszenie zasobów mieszkaniowych stanowiących własność gmin. Środki przeznaczone na remonty stanowiły ok. 1/3, a na budownictwo mieszkaniowe 1/6, tj. razem ok. połowy kwot w całym dziale. Potrzeby mają jednak wyraźnie bardzo lokalny charakter i wymagają indywidualnej oceny.

Z wyróżnionych w Polsce trzech szczebli samorządu najistotniejsze znaczenie, jeśli chodzi o gospodarkę przestrzenną, ma właśnie działalność samorządu gminnego. Porównanie ustaw regulujących działanie samorządu i planowanie przestrzenne pokazuje, jak znaczne jest powiązanie zadań samorządu z planowaniem przestrzennym. Widoczne są bardzo silne interakcje między polityką przestrzenną a politykami sektorowymi i branżowymi. Jeśli polityki te są sprecyzowane, posłużenie się planowaniem przestrzennym, jako skutecznym narzędziem ich realizacji jest łatwiejsze. Jeśli nie istnieją, wówczas trudniej jest w sposób świadomy skorelować oczekiwania lokalnej społeczności z interesem danej branży. W systemie funkcjonowania gospodarki przestrzennej na poziomie lokalnym zgodnie z ustawodawstwem⁶ można wyodrębnić dwa obszary: planowanie przestrzeni (przez opracowywanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) oraz realizacji zamierzeń inwestycyjnych (wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu na podstawie ustaleń planów miejscowych).

⁴ W warunkach Polski gospodarkę mieszkaniową należy rozumieć w aspektach podmiotowym (według form własności zasobów) i przedmiotowym, wyróżniając gospodarkę inwestycyjną, eksploatacyjną, działalność remontową oraz działalność likwidującą istniejące zasoby mieszkalne ze względu na małą opłacalność remontu lub też na skutek zmiany funkcji dotychczasowej (mieszkalnej) na inną, np. usługową.

⁵ Znajdują się tu głównie środki wydatkowane na ochotnicze strażę pożarną, jednostki nadzoru inwestycyjnego, opracowania geodezyjne i kartograficzne, różne zakłady obsługi gospodarki komunalnej. Szacuje się, że wydatki na te usługi stanowiły 15-20% ogółu wydatków w dziale.

⁶ Tj. zarówno z *Ustawą* z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, jak i *Ustawą* z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Budownictwo mieszkaniowe jest często ignorowane przy planowaniu rozwoju gospodarczego, gdyż panuje przekonanie, że jest ono raczej następstwem, a nie czynnikiem wywołującym wzrost gospodarczy. Niemniej jednak jego długoterminowe skutki dla rozwoju gospodarczego społeczności są niezwykle istotne. W celu zapewnienia odpowiednio zróżnicowanych rodzajowo terenów budowlanych dla potencjalnych inwestorów należy przeanalizować istniejący zasób terenów budowlanych pod kątem możliwości zapewnienia dla każdego rodzaju budownictwa odpowiednich działek. Istotne jest także utworzenie bazy informacyjnej dotyczącej zasobów gruntów budowlanych, dysponującej wszystkimi danymi, związanymi z podażą działek budowlanych, w tym m.in. ich lokalizacją, rodzajem własności, istniejącym lub przewidywanym uzbrojeniem, oraz podjęciem działań zmierzających do odtworzenia komunalnego zasobu gruntów.

Szczegółowy zakres i sposób rozwiązywania spraw mieszkaniowych zależą w dużym stopniu od polityki gminy, ale są również regulowane obowiązującymi przepisami prawnymi. Już w *Ustawie o samorządzie terytorialnym* (z 28.03.1990 r.) zostało zawarte ogólne stwierdzenie (w art. 7), że do zakresu działania i zadań gminy należy zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Po jej wejściu w życie w wielu gminach wyrażano wątpliwości, czy zapis ten może dotyczyć również mieszkalnictwa. Ich władze, wskazując na brak środków uważały, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych powinno być sprawą samych zainteresowanych obywateli. W chwili obecnej jednoznacznie uregulowała tę kwestię *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego* (z 21.06.2001 r.), stwierdzając w art. 4, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Także Konstytucja w art. 75 obliuguje władze publiczne do prowadzenia polityki zmierzającej do stworzenia warunków umożliwiających zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli⁷.

W każdej gminie powinny występować obok siebie bardzo różnorodne rozwiązania – w proporcjach uzależnionych od lokalnych tradycji, możliwości ekonomicznych, czy przyjętej polityki. Jak wskazują doświadczenia, czyste prawa rynkowe dość dobrze odgrywają swoją rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludzi zamożnych lub przynajmniej średnio sytuowanych. Nie ma jednak szans na rozwiązanie problemu mieszkaniowego jedynie na podstawie podejścia rynkowego, dlatego władze gminne nie powinny rezygnować ze stymulowania rozwoju mieszkalnictwa i pomocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności słabiej zarabiającej. Nie wszystkie gospodarstwa domowe będą w stanie zapewnić sobie odpowiednie mieszkanie z własnych środków i nie wszyscy też

⁷ K. Jurek: *Rola gminy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych swych mieszkańców*. [w:] *Lokalne strategie mieszkaniowe oraz programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy*. K. Jurek i M. Majchrzak (red.). 2001. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Kraków.

będą wymagać pomocy. Rolą władz samorządowych (korzystając ze wsparcia instrumentów państwowej polityki mieszkaniowej i podatkowej) jest więc:

- sterowanie programami rozwoju mieszkalnictwa przeznaczanego dla najbogatszej części lokalnej społeczności (w zasadzie bez pomocy finansowej z budżetu gminy);
- konstruowanie różnorodnych programów mieszkaniowych dla ludzi o przeciętnych dochodach (potrzebne będzie wspomaganie popytu i zróżnicowana pomoc finansowa lub rzeczowa ze środków gminy);
- zapewnienie silnie dotowanego mieszkania socjalnego lub praktycznie zupełnie bezpłatnego lokum dla najuboższych, rzeczywiście potrzebujących pomocy.

Przyjęta regulacja ustawowa nie nakłada na gminę obowiązku posiadania i tworzenia gminnego zasobu mieszkaniowego (lokali socjalnych lub zamiennych). Wykonuje swoje zadania wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. W jego skład wchodzi lokale stanowiące własność gminy, komunalnych osób prawnych lub spółek prawa handlowego utworzonych z udziałem gminy (z wyjątkiem TBS), a także lokale pozostające w posiadaniu tych podmiotów. Jednak, bez względu na to czy gmina dysponuje zasobem mieszkaniowym, czy nie, musi m.in. zapewnić lokale socjalne i zamienne oraz wypłacać dodatki mieszkaniowe⁸. W praktyce wszystkie gminy mają własny zasób mieszkaniowy, zatem ich rady muszą uchwalać wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (przynajmniej na 5 kolejnych lat) oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w jego skład. Gminy dysponują również wieloma instrumentami pomocnymi w prowadzeniu polityki mieszkaniowej. Samorząd może otrzymywać preferencyjne kredyty z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na budowę infrastruktury związanej z rozwojem budownictwa komunalnego, ma możliwość wpływania na działalność Towarzystw Budownictwa Społecznego działających na terenie gminy⁹ oraz prowadzenia własnej polityki prywatyzacji nieruchomości komunalnych¹⁰.

2. Budownictwo mieszkaniowe jako element polityki przestrzennej gmin woj. łódzkiego

Struktura osadnicza woj. łódzkiego jest w znacznym stopniu ukształtowana i zdeterminowana. W ostatnich latach obserwuje się jednak dość intensywny rozwój zabudowy mieszkaniowej (głównie dla ludności nierolniczej).

⁸ Ustawa o dodatkach mieszkaniowych z 21 czerwca 2001 r.

⁹ Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

¹⁰ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Chodzi o budownictwo mieszkaniowe przeznaczone na pobyt stały, w formie zabudowy jednorodzinnej. Szczególnie ważny jest wzrost ruchu budowlanego w przedmiotowym zakresie w małych miastach oraz na terenach podmiejskich. Bardzo niepokojącym zjawiskiem jest postępujące systematycznie rozpraszanie zwartej zabudowy przez wychodzenie na tereny otwarte i rozlewanie się budownictwa mieszkaniowego poza istniejące koncentracje.

Jeśli chodzi o sformułowanie kierunków zagospodarowania przestrzennego i zasad polityki przestrzennej gminy, w planach jako podstawowy element (funkcję podstawową) bardzo często przyjmuje się mieszkalnictwo. Polityka długofalowa, jaka będzie realizowana w odniesieniu do niego powinna dotyczyć wyznaczenia terenów przeznaczonych pod określony rodzaj budownictwa mieszkaniowego, odnowy istniejących zasobów, przekształcenia funkcjonalnego, możliwości wsparcia finansowego przedsięwzięć budowlanych z budżetu gminy, ewentualnej budowy nowych mieszkań komunalnych, itp. Obok tworzenia nowych układów przestrzennych przez wyznaczanie obszarów do urbanizacji na terenach dotąd niezurbanizowanych bardzo ważnym i często pojawiającym się elementem jest kontynuowanie realizacji istniejących struktur osadniczych i zachowanie trwałych wartości obecnego zainwestowania. Porządkowanie struktur mieszkaniowych ma się odbywać przez przyjęcie zasad dopełniania układów przestrzennych w celu uzyskania w miarę skończonych całości oraz poprawy ich funkcjonowania.

Nawiązywanie do istniejącego zagospodarowania terenu jest bardzo przydatnym, i na szczęście często prowadzonym w ustaleniach studium, elementem. Władze gminne zakładają, że rozwój budownictwa mieszkaniowego powinien być kształtowany na podstawie systemu głównych i lokalnych ciągów komunikacyjnych przez realizację zabudowy w ciągach dróg. Biorąc pod uwagę, że budownictwo zagrodowe i jednorodzinne cechuje silne rozproszenie, które daje duże możliwości uzupełnień jest to działalność jak najbardziej racjonalna, pozwalająca realizować założenie zachowania lub, w przypadku jego braku, tworzenia ładu przestrzennego i harmonii funkcjonalnej.

Kolejnym istotnym aspektem jest wprowadzanie do treści ustaleń studium zapisów mówiących o konieczności nawiązywania do tradycyjnej zabudowy¹¹ pod względem gabarytów obiektów, obowiązujących linii zabudowy czy form architektonicznych¹².

¹¹ W pierwszych latach po wojnie większość wznoszonych w małych miastach domów jednorodzinnych była wzorowana na istniejących budynkach. Dopiero rozwój technologii budowlanych, pojawienie się nowych materiałów i indywidualnych projektów architektonicznych wpłynęło na wprowadzanie zasad ograniczających dowolność zabudowy mieszkaniowej.

¹² Obowiązujące po zakończeniu II wojny światowej metody planowania przestrzennego, opracowane przede wszystkim dla dużych ośrodków, nie były korzystne dla małych, również powierzchniowo, miast. Określanie funkcji terenów (mieszkalnictwa, przemysłu, usług, zieleni) tylko za pomocą barwnych plam, wpływało na zagubienie walorów struktur przestrzennych polskich

Główne kierunki działań w zakresie zagospodarowania przestrzennego w prezentowanych gminach obejmują wyznaczenie terenów adaptacji i terenów rozwojowych.

Pod pojęciem tereny adaptacji autorzy opracowań rozumieją zabudowane tereny zainwestowania, zawierające zabudowę istniejącą o charakterze miejskim i wiejskim, o względnie zakończonym procesie realizacji i zdefiniowanym układzie przestrzennym. Najczęściej są one przeznaczone pod zabudowę na podstawie ostatniego obowiązującego planu. Dopuszcza się na nich wymianę, modernizację i rozbudowę budynków, a także w większości gmin zabudowę istniejących rezerw terenowych (mających lub nie mających zgody na zmianę przeznaczenia użytkowania gruntów).

Tereny rozwojowe określane są przeważnie jako tereny przydatne do zabudowy, głównie użytkowane rolniczo i o mniejszej przydatności, dla których warunki rozwoju muszą być dostosowane do istniejących uwarunkowań. Są wyznaczane ze względu na centralne położenie w obszarze zachodzących procesów urbanizacyjnych, brak innych terenów lub istniejącą presję społeczną. Często obserwowanym zjawiskiem jest lokalizowanie ich w wolnych od zainwestowania obszarach wewnątrz kwartałów, już zainwestowanych wzdłuż otaczających je ulic zbiorczych. Ustalenia dla tego typu terenów obejmują zagadnienia wytyczania nowych układów przestrzennych i nowych terenów budowlanych zabudowy mieszkaniowej, usługowej i produkcyjnej.

Najczęściej pojawiające się w dokumentach gminnych zapisy dotyczące celów strategicznych obejmują: wzrost oraz doprowadzenie zasobu mieszkaniowego (we wszystkich sektorach własnościowych) do stanu odpowiadającego współczesnemu poziomowi cywilizacyjnemu, tak pod względem wyposażenia, jak też parametrów eksploatacyjnych, zapewnienie mieszkań tym osobom i rodzinom, które nie są w stanie same opłacić kosztów pozyskania lub wynajęcia mieszkania na wolnym rynku, udostępnienie mieszkań socjalnych rodzinom najuboższym, nie mającym żadnych szans na powiększenie dochodów i dające się przewidzieć w czasie pozyskanie i utrzymanie mieszkania, wspomaganie rodzin mało i średnio zasobnych, aby mogły stać się inwestorami oraz pozyskać i utrzymać mieszkanie samodzielnie lub z pomocą dodatków mieszkaniowych oraz „nieprzeszkadzanie” rodzinom zasobnym, aby mogły wejść w posiadanie mieszkania na miarę swoich możliwości, wymagań i możliwości.

miasteczek, w których niemal każdy budynek jest istotnym elementem układu przestrzennego. Tylko plan, który określa przebieg linii zabudowy, jej charakter, liczbę kondygnacji, a nawet formę dachu może korzystnie oddziaływać na zachowanie i rozwinięcie walorów zabudowy małego miasta (Adamczewska-Wejchert, Wejchert 1986).

3. Demograficzne uwarunkowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego w małych miastach woj. łódzkiego

„Małe miasto jest typem osiedla, które współcześnie stoi na granicy pomiędzy osiedlem wiejskim, a miastem. (...) W okresie rozwoju kapitalizmu małe miasta zdobyły bowiem specjalną, odrębną funkcję społeczno-gospodarczą, która wyrażała się w pośrednictwie pomiędzy przemysłem i rolnictwem oraz pomiędzy miastem a wsią” pisał Dziewoński (1971). Tę dość ogólną charakterystykę uściśla się, stosując przede wszystkim kryterium wielkościowe – za małe miasto przyjęto zwykle uważać ośrodek liczący poniżej 10 (Malański 1964) lub 20 tys. mieszkańców, ale również 25 tys. (Dziewoński 1962, Kachniarz 1993), 30 tys. (Gzell 1996), a nawet 50 tys. (Heffner 2000). Nie ma jednak jednoznacznej definicji małego ośrodka miejskiego.

W okresie realizacji wieloletnich planów gospodarczych, ze względu na brak zainteresowania ze strony władz centralnych, małe miasta pozostały nieco na uboczu procesów krajowych, co zaowocowało zahamowaniem ich rozwoju, również demograficznego. Późniejsze zwrócenie uwagi na aktywizację tych ośrodków, w części z nich przyniosło poprawę sytuacji ekonomicznej, jednak krzywa ich rozwoju demograficznego wykazywała tendencję spadkową (Bągiński 1998). Złożyły się na to również inne czynniki – brak chłonnego rynku pracy, wąska oferta kulturalna i usługowa, które nie wpływały na polepszenie warunków i jakości życia mieszkańców. Powodowało to, że małe miasta nie tworzyły szczególnie preferowanych miejsc zamieszkania. W efekcie silnie zaznaczyły się migracje ludności, zwłaszcza młodej, do miast średnich i dużych.

W okresie transformacji sytuacja demograficzna małych miast jest wypadkową regresu charakteryzującego je w okresie poprzednim oraz ogólnokrajowych i regionalnych tendencji, związanych ze spadkiem liczby ludności – jednak tempo jej spadku jest mniejsze niż w miastach średnich i dużych (Bągiński 1998). Część miasteczek zanotowała w tym okresie przyrost liczby mieszkańców, co może świadczyć o tym, że stały się one jednak terenem bardziej atrakcyjnym pod względem mieszkaniowym, oferując nowo przybyłej, często z większych ośrodków, ludności, korzystne warunki środowiskowe, czy spokojniejsze tempo życia.

W opracowaniu analizie poddano małe miasta, zamieszkałe przez mniej niż 10 tys. osób. W tak zdefiniowanym zbiorze, w granicach woj. łódzkiego, znalazło się w 2002 r. 19 ośrodków. Jest to 45% wszystkich miast tego obszaru.

Tendencje zachodzące w rozwoju demograficznym obrazują przede wszystkim wskaźniki dotyczące przyrostu naturalnego oraz ruchów migracyjnych ludności. W latach 1989-1995 nieliczne małe miasta środkowej Polski cechował wzrost przyrostu naturalnego (Szadek, Stryków, Przedbórz). Większość z nich

w tym okresie osiągnęła ujemne wartości tego wskaźnika. Charakteryzowała ją również stagnacja w zakresie zmian natężenia ruchów migracyjnych – nie były tak atrakcyjnym miejscem do zamieszkania, żeby przyciągnąć nowych mieszkańców jakkolwiek ludność nie wyprowadzała się z nich bardziej intensywnie, przede wszystkim ze względu na trudną sytuację na rynku pracy w regionie. Co za tym idzie, w wymienionym okresie mieliśmy do czynienia tylko z lekkimi wahaniami liczby ludności małych miast środkowej Polski (Kulesza, Marszał 1998).

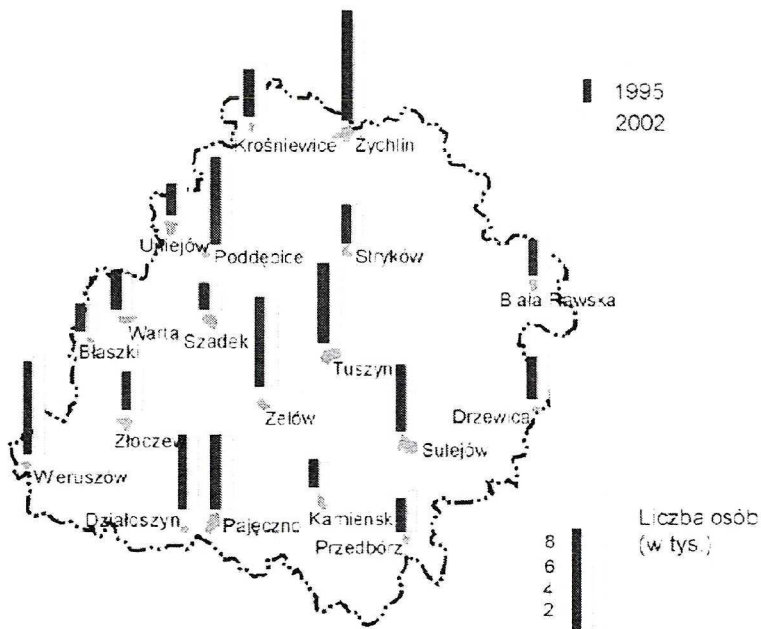
W latach 1995-2002 w ponad 40% badanych ośrodków zanotowano niewielki przyrost liczby ludności (od 0,02 w Żelowie do 10,29 punktu proc. w Krośniewicach). W pozostałych miastach spadki wynosiły od 0,80 w Strykowie do 10,99 punktu proc. w Szadku.

Można zatem stwierdzić, że w omawianym okresie nastąpiły niewielkie zmiany w zakresie potencjału ludnościowego małych miast (pozytywnie na tym tle wyróżniają się tylko Krośniewice, Drzewica, Kamieńsk i Wieruszów, negatywnie zaś Szadek, Żychlin, Błaszki i Działoszyn). Liczba ludności w pozostałych ośrodkach utrzymała się na zbliżonym poziomie w stosunku do 1995 r. (ryc. 1).

Z bardziej zróżnicowaną sytuacją mamy do czynienia w przypadku analizy zmian wskaźnika przyrostu naturalnego (ryc. 2). W 2002 r. jego wartość waha się od -8,36‰ w Strykowie do 2,48‰ w Wieruszowie. W okresie 1995-2002, podobnie, jak w pierwszych latach okresu transformacji, możemy zaobserwować spadek wartości tego wskaźnika w większości (84,21%) miast. W tym, w 6 miastach, które w 1995 r. charakteryzował dodatni przyrost naturalny, obecnie są notowane jego ujemne wartości (Biała Rawska, Działoszyn, Krośniewice, Przedbórz, Stryków, Szadek). Tylko w 3 badanych ośrodkach w 2002 r. zanotowano dodatnią wartość tego wskaźnika (Pajęczno, Poddębice, Wieruszów). W 3 małych miastach nastąpił wzrost wartości przyrostu naturalnego na 1000 mieszkańców (Uniejów, Żelów, Żłoczew), ale nadal przyjmuje on w nich wartości ujemne. Można zatem stwierdzić, że w drugiej połowie lat 90. i na początku XXI w. pogłębia się negatywna tendencja w ruchu naturalnym ludności małych miast w woj. łódzkim.

O rozwoju demograficznym danego obszaru świadczą również zanotowane w jego granicach ruchy migracyjne, które jednocześnie mogą świadczyć o atrakcyjności pod względem osadniczym. Z tym z kolei związany jest popyt na mieszkania na jego terenie, a co za tym idzie rozwój budownictwa mieszkaniowego i zmiany w strukturze rezydencjalnej.

W 1995 r. do 19 małych miast woj. łódzkiego napłynęło łącznie 1370 osób (13,91 na 1000 mieszkańców ogółem). W tym 29,20% pochodziło z terenów innych miast, a 70,29 z obszarów wiejskich. W 2002 r. wskaźnik ten zmniejszył się do 11,39 osób na 1000 mieszkańców. Zauważyć można postę-

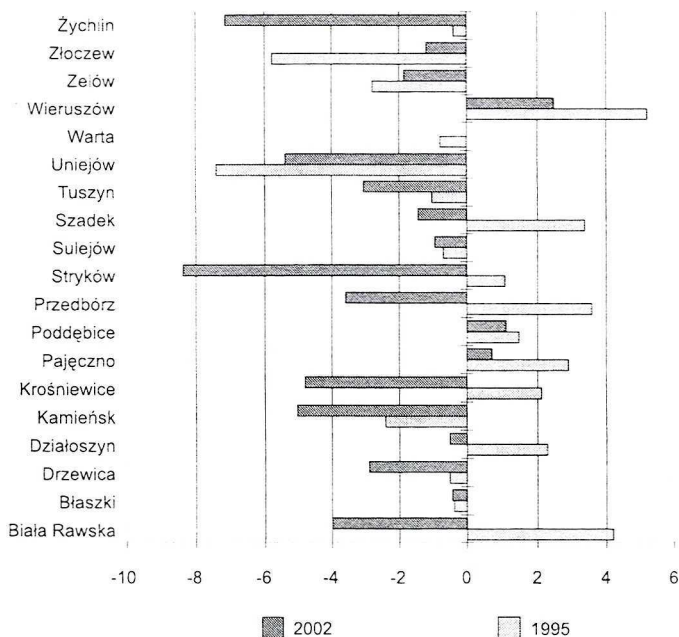


Ryc. 1. Dynamika zmian liczby ludności małych miast woj. łódzkiego w latach 1995-2002

pujący zanik atrakcyjności ośrodków lokalnych w oczach mieszkańców wsi – w omawianym roku z terenów wiejskich pochodziło 56,21% nowo przybyłych osób, z miast zaś 46,26%.

Zmieniły się w badanym okresie również kierunki wyjazdów ludności z małych miast. W 1995 r., kiedy ubyło z nich ogółem 1226 osób (12,44 na 1000 mieszkańców), dominowały wyjazdy na wieś (51,96%), przy nieco mniejszym udziale odpływu do innych miast (47,47%). Kilka lat później małe miasta straciły w sumie 1315 osób (13,47 na 1000 mieszkańców), z których nieco ponad połowa (51,1%) wybrała docelowo inne ośrodki miejskie, zaś 47,83% przeprowadziła się na wieś.

W latach 1995-2002 sytuacja dotycząca ruchów wędrowniczych ludności różnicowała się również w skali poszczególnych ośrodków (ryc. 3). Wielkość salda migracji w 2002 r. kształtowała się na poziomie od -9,75‰ (Pajęczno) do 8,17‰ (Kamięnsk). Jego wartość wzrosła w 5 z badanych ośrodków (Kamięnsk, Stryków, Sulejów, Tuszyn, Zelów), a w 6 przyjmuje wartości dodatnie (w 1995 r. w 11 ośrodkach).

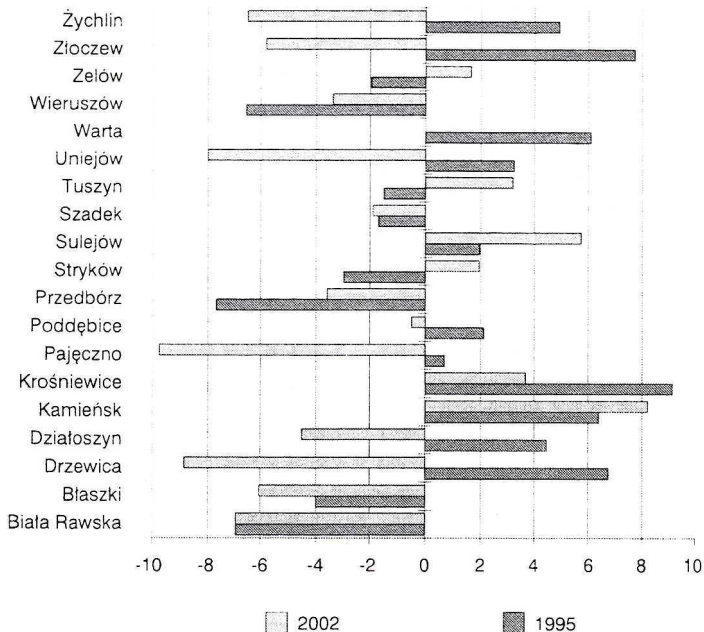


Ryc. 2. Przyrost naturalny w małych miastach woj. łódzkiego w latach 1995-2002

Tabela 1

Małe miasta woj. łódzkiego według wartości przyrostu naturalnego i salda migracji			
- przyrost naturalny - saldo migracji	- przyrost naturalny + saldo migracji	+ przyrost naturalny - saldo migracji	+ przyrost naturalny + saldo migracji
1995			
Błaszki Tuszyn Zelów	Drzewica Kamięnsk Sulejów Uniejów Warta Złoczew	Biała Rawska Przedbórz Stryków Szadek Wieruszów Żychlin	Działoszyn Krośniewice Pajęczno Poddębice
2002			
Biała Rawska Błaszki Drzewica Działoszyn Przedbórz Szadek Uniejów Złoczew Żychlin	Kamięnsk Krośniewice Stryków Sulejów Tuszyn Zelów	Pajęczno Poddębice Wieruszów	

Zródło: Opracowanie własne.



Ryc. 3. Saldo migracji w małych miastach woj. łódzkiego w latach 1995-2002

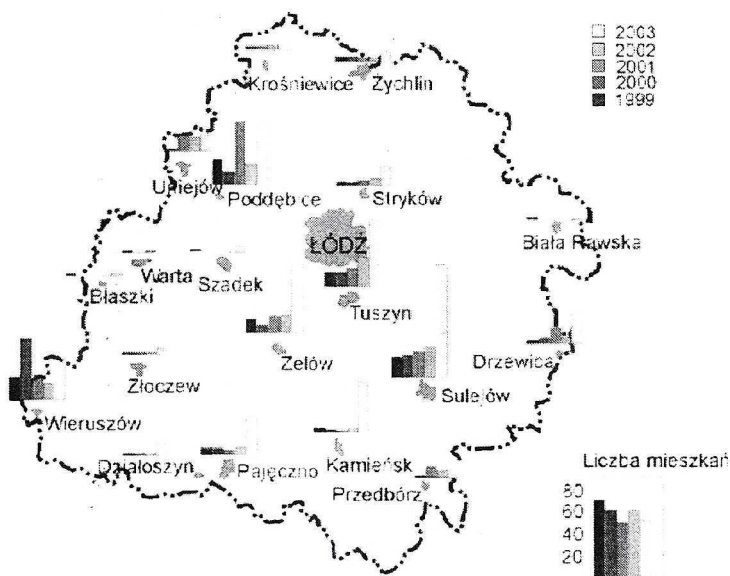
Sytuacja demograficzna w małych miastach woj. łódzkiego pogorszyła się w drugiej połowie lat 90. XX w. O ile w 1995 r. zaledwie 3 ośrodki cechowało zarówno ujemne saldo migracji, (tab. 1), jak i przyrost naturalny, o tyle w 2002 r. niemal połowa z nich znajduje się w takiej sytuacji. Nie ma obecnie wśród badanej grupy miast takich jednostek, które charakteryzują dodatnie wartości branych pod uwagę wskaźników.

4. Budownictwo mieszkaniowe w woj. łódzkim z perspektywy małego miasta

W minionej dekadzie postęp w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego w Polsce był co najwyżej skromny. Pod koniec lat 90. oddawano do użytku znacznie mniej mieszkań niż na początku dekady – w okresie 1991-1995. Budownictwo mieszkaniowe w połowie lat 90. charakteryzował zastój, zarówno w skali krajowej, regionalnej, jak i lokalnej. Na tę sytuację nałożyły się w małych miastach woj. łódzkiego również warunki demograficzne.

Ożywienie gospodarcze oraz potanieenie kredytów po 2000 r. wpłynęło na rozwój budownictwa mieszkaniowego w Polsce (w dużych miastach to przede wszystkim zasługa firm deweloperskich). Sytuacja budownictwa mieszkaniowego w małych ośrodkach miejskich uległa zróżnicowaniu.

W analizowanym okresie najczęściej mieszkań do użytku oddano w miastach położonych głównie w centralnej części woj. łódzkiego (poza Wieruszowem), które mają albo dodatni przyrost naturalny (Poddębice, Wieruszów – jednocześnie miasta powiatowe), albo dodatnie saldo migracji (Zelów, Tuszyn, Sulejów). W latach 1999–2003 cechowała je tendencja wzrostowa pod względem liczby oddawanych mieszkań. Podobna sytuacja była również w innych miastach, jednak liczebność nowych mieszkań była w nich nieco mniejsza. W grupie tej znalazły się Stryków, Kamieńsk (ujemny przyrost naturalny i dodatnie saldo migracji), Pajęczno (dodatni przyrost naturalny i ujemne saldo migracji), miasto powiatowe) oraz Drzewica, Przedbórz i Uniejów (ujemne wartości obu wskaźników) okalające swego rodzaju pierścieniem poprzednio wymienione miasta. Najgorzej budownictwo mieszkaniowe rozwijało się w miastach położonych peryferyjnie w stosunku do Łodzi (Błaszki, Warta, Szadek, Złoczew, Biała Rawska, Krośniewice i Zychlin), charakteryzujących się jednocześnie



Ryc. 4. Mieszkania oddane do użytku w małych miastach woj. łódzkiego w latach 1999–2003

Dopasowanie uzyskanych odległości do zamierzonych empirycznie zbadano funkcją STRESS, której wartość wyniosła 0,001, co świadczy o poprawności zastosowanego rozwiązania (Marcinićzak 2006).

Jako metodę grupowania obiektów przyjęto metodę taksonomiczną Warda (Racine, Reymond 1977; Parysek 1982), dzięki której powstają skupienia o małej wielkości, a odległości między nimi szacuje się na podstawie analizy wariancji. Pozwoliła ona na wykazanie podobieństw między poszczególnymi miastami, pod względem rozpatrywanych cech. Przyjęto podział badanych obiektów na 4 grupy, stosując kryterium ostatniego wejścia.

Ostatecznym krokiem było przeprowadzenie analizy dyskryminacji, weryfikującej adekwatność grupowania otrzymanego w poprzednim kroku (należy tak przypisać obserwację do grupy, aby prawdopodobieństwo popełnienia

Tabela 2

Statystyczna charakterystyka wyznaczonych grup

Wyszczególnienie	Wartość średnia			
	Grupa A	Grupa B	Grupa C	Grupa D
Budynki mieszkalne ogółem	546,50	1231,60	744,00	310,00
Budynki mieszkalne wybudowane w latach 1918-1944 (% ogółu)	19,07	16,49	14,69	40,68
Budynki mieszkalne wybudowane w latach 1945-1970 (% ogółu)	26,21	24,89	27,68	29,35
Budynki mieszkalne wybudowane w latach 1971-1978 (% ogółu)	12,36	14,58	14,41	11,53
Budynki mieszkalne wybudowane w latach 1979-1988 (% ogółu)	18,61	20,86	21,34	10,67
Budynki mieszkalne wybudowane w latach 1989-2002 (% ogółu)	13,20	16,36	16,74	7,88
Budynki mieszkalne wybudowane w latach 2001-2002 (% ogółu)	0,91	2,44	1,59	0,14
Budynki mieszkalne w budowie (% ogółu)	0,46	1,36	0,81	0,18
Mieszkania ogółem	1 853,50	2 553,20	1 336,40	725,00
Mieszkania w budynkach z lat 1989-02 (% ogółu)	13,52	13,22	14,32	3,75
Mieszkania w budynkach z lat 2001-2002 (% ogółu)	0,27	1,34	0,95	0,08
Mieszkania w budynkach będących w budowie (% ogółu)	0,12	0,77	0,47	0,07
Budynki osób fizycznych (% ogółu)	83,04	92,00	93,91	83,28
Budynki spółdzielni mieszkaniowych (% ogółu)	4,01	4,41	1,28	1,12
Budynki gminy (% ogółu)	6,17	2,78	2,81	5,63
Budynki Skarbu Państwa (% ogółu)	0,88	0,22	0,29	0,00
Budynki zakładów pracy (% ogółu)	0,83	0,50	0,27	0,00
Powierzchnia użytkowa mieszkań ogółem	102 697,00	173 462,20	95 469,6	47 629,50
Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania	58,33	68,70	71,93	66,35
Przeciętna powierzchnia użytkowa na 1 osobę	19,85	22,36	22,38	21,15
Przeciętna liczba osób na 1 izbę ogółem	0,87	0,84	0,83	0,91
Odsetek mieszkań oddanych do użytku w 2002 (% ogółu)	0,25	1,08	0,44	0,00
Odsetek izb oddanych do użytku w 2002 (% ogółu)	1,19	5,68	2,66	0,00
Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania oddanego do użytku w 2002	87,25	138,08	145,15	0,00

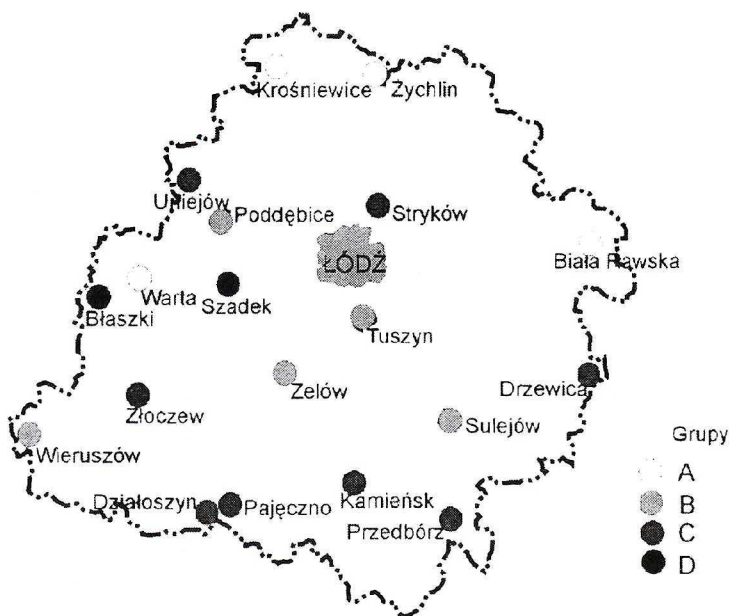
Źródło: Opracowanie własne.

błędu było jak najmniejsze – chodzi o wyznaczenie takich grup, aby wariancja wewnątrzgrupowa była minimalna a wariancja międzygrupowa maksymalna (Racine, Reymond 1977).

Wykorzystując średnie arytmetyczne obliczone dla poszczególnych cech, została przeprowadzona analiza, na podstawie której określono czynniki, których wpływ na powstanie 4 wydzielonych grup był decydujący.

W grupie A (ryc. 6) znalazły się ośrodki (Żychlin, Krośniewice, Warta, Biała Rawska), które charakteryzują się najwyższym udziałem budynków należących do gminy, Skarbu Państwa i zakładów pracy oraz dużym odsetkiem budynków spółdzielczych. Na najniższym poziomie kształtują się takie wskaźniki dotyczące warunków mieszkaniowych, jak przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania oraz przeciętna powierzchnia użytkowa przypadająca na 1 osobę.

Grupa B (Poddębice, Tuszyn, Sulejów, Wieruszów, Żelów) to miasta, w których w 2002 r. było zlokalizowanych najwięcej budynków mieszkaniowych. Cechuje je największy odsetek budynków i mieszkań najnowszych, wybudowanych w latach 2001-2002 oraz znajdujących się w budowie. Znaczny jest również udział budynków z lat 80. i 90. Najmniej, w porównaniu do



Ryc. 6. Typologia małych miast woj. łódzkiego pod względem sytuacji w budownictwie mieszkaniowym w 2002 r.

pozostałych grup, jest tu zlokalizowanych budynków wybudowanych zaraz po zakończeniu II wojny światowej. Cechą tej grupy miast jest również najwyższy odsetek zasobów budowlanych należących do spółdzielni mieszkaniowych oraz duży udział budynków osób fizycznych, przy najniższym odsetku budownictwa komunalnego. W powyższych miastach, w 2002 r. oddano również najwięcej mieszkań do użytku. Charakteryzuje je również niewielkie zagęszczenie izb oraz duża przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na 1 osobę.

Miasta grupy C (Pajęczno, Działoszyn, Drzewica, Przedbórz, Stryków, Złoczew, Uniejów i Kamieńsk) cechują się największym odsetkiem budynków mieszkalnych wybudowanych w latach 1979-88 i 1989-2002 oraz najmniejszym budynków z okresu międzywojennego. Największy jest udział budynków należących do osób fizycznych a niewiele jest komunalnych zasobów budowlanych. Najlepiej kształtują się takie wskaźniki dotyczące warunków mieszkaniowych, jak zagęszczenie mieszkań, przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania i powierzchnia użytkowa przypadająca na 1 osobę. Największe były również mieszkania oddane do użytku w 2002 r.

Grupa D (Błaszki, Szadek) to miasta o największym udziale najstarszych budynków – z okresu międzywojennego i wybudowanych po zakończeniu II wojny światowej. Cechuje je najmniejszy odsetek zasobów budowlanych z pozostałych wyróżnionych okresów. Zlokalizowanych jest najmniej budynków należących do spółdzielni mieszkaniowych, nie ma obiektów będących własnością Skarbu Państwa czy zakładów pracy. Możemy obserwować największe zagęszczenie mieszkań, a także słaby rozwój budownictwa mieszkaniowego – w 2002 r. nie oddano do użytku żadnego mieszkania.

Podsumowanie

W związku z przemianami ustrojowymi, jakie nastąpiły w Polsce w latach 90. XX w. pojawiły się również nowe warunki rozwoju, związane m.in. z przepisami prawnymi. Choć są one jednakowe dla terytorium całego kraju, to jednak ich oddziaływanie, m. in. w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego, może być odmienne w stosunku do różnego rodzaju jednostek administracyjnych, w zależności od ich wielkości, potencjału demograficznego czy gospodarczego, ale również aktywności władz lokalnych.

Rozwój komunalnego budownictwa mieszkaniowego w dużej mierze zależy od rodzaju gminy, jej wielkości, udziału w podatkach dochodowych oraz osiąganym przychodów z podatków lokalnych. Tylko bogate gminy mogą obecnie pozwolić sobie na inwestycje związane z budową nowych lokali komunalnych. Czynnikiem ograniczającym rozwój nowego budownictwa mieszka-

niowego jest duży udział starej, zdekapitalizowanej zabudowy mieszkaniowej. Jej koszty utrzymania i „ratowania” często pochłaniają znaczną część i tak skromnych środków finansowych, w tym również na terenie małych miast.

Literatura

- Adamczewska-Wejchert H., Wejchert K., 1986, *Małe miasta*. Arkady, Warszawa.
- Bagiński E., 1998, *Małe miasta w strukturze sieci osiedleńczej Polski*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Dziewoński K., 1962, *Procesy urbanizacyjne we współczesnej Polsce*. Przegląd Geograficzny, t. XXXIV, z. 3.
- Dziewoński K., 1971, *Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast. Studium rozwoju pojęć, metod i ich zastosowań*. Prace Geograficzne IGiPZ PAN, nr 87.
- Gaczek W. M., 1979, *Struktura przestrzeni rezydencjalnej Poznania*. Studium analizy czynnikowej, PWN, Warszawa-Poznań.
- Gaczek W. M., 1992, *Proces zmian użytkowania terenów w regionie miejskim na przykładzie Poznania*. Zeszyty Naukowe, seria II, AEM, Prace doktorskie i habilitacyjne, z. 17.
- Golledge R. G., Rushton G., 1972, *Multidimensional Scaling: Review and Geographical Applications*. Waszyngton.
- Gzell S., 1996, *Fenomen małomiejskości 1996*. Akapit-DTP, Warszawa.
- Heffner K., 2000, *Rola małych miasteczek w rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, M. Kłodziński, B. Fedyszak-Radziejowska (red.). IRWiR PAN, Warszawa.
- Kachniarz T., 1993, *Zagospodarowanie przestrzenne małych miast*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Konecka-Szydłowska B., 2004, *Wpływ inwestycji zagranicznych na rozwój społeczno-gospodarczy małego miasta*, [w:] *Rozwój i zarządzanie gospodarką miejską*. J. Słodczyk, (red.). Uniwersytet Opolski, Opole.
- Kulesza M., Marszał T., 1998, *Małe miasta obszaru Polski Środkowej w okresie transformacji ustrojowej*. Biuletyn KPZK PAN, z. 182, Warszawa.
- Malanowski J., 1964, *Przemiany społeczne w podwarszawskim miasteczku*. Studia Socjologiczne, PWN, Warszawa.
- Marciniak S., 2006, *Procesy urbanizacji w nowowłączonych jednostkach osiedlowych Łodzi, w świetle wyników NSP 1988 i 2002*, [w:] *XVIII konserwatorium wiedzy o mieście – Współczesne problemy urbanizacji i ich skutki*, J. Jażdżewska (red.). Łódź.
- Parysek J., 1982, *Modele klasyfikacji w geografii*. UAM w Poznaniu, Seria Geografia nr 31, Poznań.
- Racine J. B., Reymond H., 1977, *Analiza ilościowa w geografii*. PWN, Warszawa.
- Słodczyk J., 2001, *Przestrzeń miejska i jej przeobrażenia*. Opole.
- Zaborski A., 2001, *Skalowanie wielowymiarowe w badaniach marketingowych*. AE we Wrocławiu, Wrocław.