

Dorota Celińska-Janowicz*

OCENA WPŁYWU POLITYKI SPÓJNOŚCI 2004–2006 NA PRZECIWDZIAŁANIE NEGATYWNYM SKUTKOM SUBURBANIZACJI

W ostatnich latach w otoczeniu największych polskich miast i zespołów miejskich zachodzą intensywne procesy suburbanizacyjne. Do gmin stref podmiejskich napływają nowi mieszkańcy, zaś niezagospodarowane dotąd tereny podlegają silnym przekształceniom funkcjonalnym, głównie w kierunku jedno- i wielorodzinnej zabudowy mieszkaniowej. Zjawiska suburbanizacyjne, zwłaszcza te o charakterze żywiołowym i rozproszonym (*urban sprawl*), wiążą się z występowaniem licznych negatywnych procesów, z którymi borykają się nie tylko mieszkańcy, ale także władze gmin podmiejskich. Artykuł prezentuje wyniki analizy wpływu projektów realizowanych w ramach polityki spójności Unii Europejskiej okresu programowania 2004–2006 na przeciwdziałanie niekorzystnym skutkom suburbanizacji w potencjalnych strefach suburbanizacyjnych dużych polskich miast. Wyniki analizy świadczą o koncentracji podejmowanych działań na zaspokajaniu bieżących potrzeb mieszkańców stref podmiejskich oraz znikomym ukierunkowaniu projektów na długofalowe zapobieganie negatywnym skutkom procesów suburbanizacyjnych.

Słowa kluczowe: suburbanizacja, polityka spójności, spójność przestrzenna, infrastruktura.

Ekspansja przestrzenna miast, polegająca na powiększaniu obszarów zurbanizowanych, stanowi naturalną konsekwencję rozwoju demograficznego i społeczno-gospodarczego zespołów miejskich. Wraz ze wzrostem potencjału ludnościowego i gospodarczego aglomeracji tereny ją otaczające podlegają daleko idącym przekształceniom – rolnictwo ustępuje miejsca funkcjom mieszkaniowym, usługowym, produkcyjnym. Do urbanizującej się strefy podmiejskiej przenoszą się z miasta centralnego nie tylko mieszkańcy, ale także podmioty gospodarcze, zaś sama strefa ulega przeobrażeniom funkcjonalnym i morfologicznym (Lisowski 2005). Ten złożony proces przenoszenia przestrzennych form życia miejskiego poza granice miasta centralnego, na tereny z nim sąsiadujące, określa się mianem suburbanizacji¹. Tak rozumiana suburbanizacja jest zjawiskiem naturalnym i stanowi jeden z etapów cyklu rozwojowego miast (Lisowski, Grochowski 2007), w którym wzrost liczby ludności (i miejsc pracy) w strefie podmiejskiej jest wyż-

* Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych Uniwersytetu Warszawskiego, Euroreg, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: d.celinska@uw.edu.pl.

¹ W literaturze przedmiotu wyróżnia się suburbanizację wewnętrzną (w granicach administracyjnych miasta centralnego) oraz zewnętrzną (poza granicami miasta centralnego), określaną także mianem eksurbanizacji lub peryurbanizacji. W niniejszym artykule pojęcie suburbanizacji stosowane jest w tym drugim znaczeniu.

szy niż w mieście centralnym. Mieszkańcy miast centralnych, wraz ze wzrostem dochodów i poziomu motoryzacji indywidualnej, a także w związku z rozpoczęciem kolejnych etapów życia (np. kończenie edukacji i zakładanie rodziny), poszukują coraz lepszych warunków bytowych (European Environment Agency 2006). Opuszczają zatem obszary miejskiej zabudowy wielorodzinnej, by zamieszkać we własnym domu poza miastem, godząc się tym samym z koniecznością codziennych dojazdów do pracy bądź w celu skorzystania z podstawowych usług (handel, edukacja, kultura etc.). I choć mieszkają poza granicami miasta centralnego, nadal pozostają funkcjonalnie z nim powiązani (Śleszyński 2006). W przypadku polskich aglomeracji dla skali i intensywności zjawisk suburbanizacyjnych nie bez znaczenia są także opinie Polaków, dotyczące pożądanego miejsca zamieszkania, tzn. wyraźne preferencje dla domu jednorodzinnego w porównaniu z blokiem wielorodzinnym (Zuziak 2005; Jałowiecki, Szczepański 2006).

O ile pojęcie suburbanizacji, będącej jednym z etapów rozwoju miast, ma raczej charakter neutralny pod względem aksjologicznym, o tyle określenie *urban sprawl*² wiąże się z negatywnymi skutkami przemieszczania się ludności i przenoszenia miejsc pracy do strefy podmiejskiej. *Urban sprawl* to nieregularne, żywiołowe i pozbawione planu rozlewanie się miast, poza zwarty obszar intensywnie użytkowanej strefy podmiejskiej, prowadzące do nieciągłego zagospodarowywania terenów dotąd niezainwestowanych (suburbanizacja rozszerzona). Przyjmuje ono postać rozproszonej zabudowy rozsianej wśród użytkowanych rolniczo terenów (European Environment Agency 2006; Lisowski, Grochowski 2007). W większości przypadków tego typu procesy prowadzą do wielu niekorzystnych zjawisk i dlatego wiązane są z negatywnymi skutkami procesów suburbanizacji (Czerny 2005). Konsekwencją *urban sprawl* jest przeważnie amorficzność tkanki podmiejskiej, bezład przestrzenny i dewastacja krajobrazu, jak również – powodujące wzrost kosztów (także społecznych i środowiskowych) – zwiększanie ruchliwości przestrzennej i powstawanie irracjonalnych układów przestrzennych. Te ostatnie są z jednej strony efektem dysproporcji między rozwojem zabudowy oraz infrastruktury (zarówno technicznej jak i społecznej), zaś z drugiej – gdy taka infrastruktura już istnieje – jej nadmiernej rozbudowy (rozciągnięcia), wynikającej z konieczności obsługi rozproszonego przestrzennie budownictwa (Chmielewski 2005; Degórska 2005; Zuziak 2005; Zuziak 2006; Lisowski, Grochowski 2007). *Urban sprawl* wywiera także nadmierną presję na środowisko naturalne. Związane jest to zarówno z zabudowywaniem terenów przyrodniczo cennych, jak i intensywnym ruchem samochodowym, spowodowanym wspomnianymi wyżej dojazdami mieszkańców strefy podmiejskiej do miasta centralnego. *Urban sprawl* oznacza bowiem także przestrzenne rozdzielanie miejsc zamieszkania, pracy, edukacji, zakupów i wypoczynku (USHUD 1999; Gorzelak 2003; Jaeger, Bertiller, Schwick, Kienast 2010).

² Termin wprowadzony w 1937 r. przez amerykańskiego planistę miejskiego Earle'a Drapera (Black 1996).

O znaczeniu problemów związanych z negatywnymi skutkami procesów suburbanizacyjnych w Polsce świadczy m.in. obecność tych zagadnień w kolejnych dokumentach dotyczących zagospodarowania przestrzennego kraju. Początkowo (Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2001) problem ten rozpatrywany był w kontekście urbanizacji przestrzeni ekologicznej cennych przyrodniczo terenów podmiejskich. Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z 2005 r. podkreślała nie tylko rosnącą intensywność suburbanizacji, ale także jej żywiłowy charakter, prowadzący do nadmiernego rozciągnięcia infrastruktury komunalnej i zwiększenia ruchu samochodowego. Wskazywano więc na potrzebę racjonalizacji suburbanizacji, przede wszystkim w oparciu o narzędzia planistyczne (Rządowe Centrum Studiów Strategicznych 2005). Konieczność kontrolowania procesów suburbanizacyjnych podkreślana jest także w przygotowywanej obecnie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Zagadnienie to pojawiło się już w pierwszej wersji dokumentu (*Wstępny Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju na lata 2008–2033* z grudnia 2007 r.), w której zjawisko niekontrolowanej suburbanizacji określono mianem *urban sprawl*. W ostatniej dostępnej wersji projektu (z dnia 25 stycznia 2011 r.) niekontrolowana suburbanizacja jest uznawana za jeden z symptomów braku ładu przestrzennego w Polsce (na poziomie regionalnym i subregionalnym) oraz wymieniana jako jedna z przyczyn konfliktów przestrzennych (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011).

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju jako główny instrument przeciwdziałania negatywnym skutkom niekontrolowanej suburbanizacji wskazuje narzędzia o charakterze planistycznym, stosowane w ramach spójnego, skoordynowanego i hierarchicznego systemu planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Jednocześnie, w wypadku rozwoju przestrzennego miast, koncepcja podkreśla potrzebę stosowania zasady maksymalnego wykorzystania obszarów już zagospodarowanych. Dopiero po ich wyczerpaniu powinno odbywać się zagospodarowywanie nowych, dotąd niezabudowanych terenów (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2011). W obecnych warunkach suburbanizacja jest w Polsce zjawiskiem nieuniknionym, zaś doświadczenia krajów zachodniej Europy (np. Wielkiej Brytanii, Holandii) wskazują na nikłą skuteczność prób zahamowania tego procesu (Czerny 2005). W dłuższej perspektywie zatem, najskuteczniejszym instrumentem przeciwdziałania zjawiskom *urban sprawl* (a nie tylko zmniejszania uciążliwości negatywnych skutków tak przebiegającej suburbanizacji) jest skuteczna i długofalowa polityka przestrzenna oparta na działaniach z zakresu planowania przestrzennego. W tym wypadku ważne jest nie tylko uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach podmiejskich (także na obszarach dotychczas nieobjętych procesami suburbanizacyjnymi), ale także innych dokumentów o charakterze planistycznym i strategicznym, jak również koordynacja tych działań w ramach całych obszarów metropolitalnych, obejmujących miasto centralne oraz gminy podmiejskie funkcjonalnie z nim powiązane (Rządowe Centrum Studiów Strategicznych 2005).

Polityka przestrzenna, wraz z całym instrumentarium prawnym i planistycznym, stanowi narzędzie przeciwdziałania występowaniu negatywnych skutków suburbanizacji w perspektywie długofalowej. Natomiast w krótkiej perspektywie czasowej, władze lokalne gmin podmiejskich mogą neutralizować negatywne efekty *urban sprawl* przez uzupełnianie braków w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, występujących na terenach rozproszonej zabudowy. Inwestycje ukierunkowane na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji, także te realizowane w ramach projektów finansowych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, mogą zatem wpływać na uporządkowanie już zagospodarowanych obszarów m.in. przez uzupełnianie brakujących funkcji, rozwój infrastruktury technicznej czy transportu publicznego (Lisowski, Grochowski 2007). Oczywiście realizacja tego typu przedsięwzięć prowadzi do wzrostu atrakcyjności mieszkaniowej i inwestycyjnej objętych nimi terenów, a więc może skutkować nasileniem zjawisk suburbanizacyjnych. Jednak skoro procesów tych nie sposób zahamować, działania prowadzące do koncentrowania zabudowy na już zagospodarowanych (nawet w sposób rozproszony) terenach prowadzić mogą do zapobiegania dalszym negatywnym skutkom suburbanizacji. Są one także zgodne z zawartą w opracowywanej obecnie koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju zasadą maksymalnego wykorzystania już zagospodarowanych terenów.

Metodologia badania

Celem przeprowadzonego badania była ocena wpływu polityki spójności realizowanej w latach 2004–2006 na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji (*urban sprawl*), które zostały zdefiniowane jako powstawanie stref rozproszonej zabudowy o ograniczonej dostępności transportowej i niedostatecznym wyposażeniu w podstawowe usługi społeczne i infrastrukturę techniczną. W związku z tym, iż wśród zapisów programów operacyjnych z lat 2004–2006 nie było priorytetu lub działania dedykowanego strefom podmiejskim i problemom związanym z *urban sprawl*, na potrzeby niniejszego badania zidentyfikowano cztery obszary interwencji, w obrębie których polityka spójności mogła przeciwdziałać negatywnym skutkom suburbanizacji bądź je niwelować. Wyróżnione obszary interwencji to: planowanie przestrzenne, inwestycje w infrastrukturę transportową (w tym w zakresie transportu publicznego), podstawową infrastrukturę społeczną (zdrowotną, edukacyjną, kulturalną) oraz środowiskową (wodno-kanalizacyjną, związaną z gospodarką odpadami). Rozbudowa i modernizacja infrastruktury transportowej z jednej strony poprawia dostępność miasta centralnego dla mieszkańców stref podmiejskich (którzy przeważnie, mimo przeprowadzki, nadal pracują w mieście centralnym), z drugiej – zwiększa lokalną dostępność obszarów nowego budownictwa. Rozwój podstawowej infrastruktury społecznej w strefach podmiejskich ogranicza konieczność dojazdów do miasta centralnego, poprzez stwarzanie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb (edukacyjnych, zdrowotnych czy kulturalnych) w miejscu zamieszkania. Inwestycje z zakresu infrastruktury środowiskowej natomiast przyczyniają się do poprawy

warunków życia i zmniejszenia presji antropogenicznej na środowisko przyrodnicze (głównie wody powierzchniowe i podziemne). Należy również zaznaczyć, że jednym ze sposobów walki z żywiołową i niekontrolowaną suburbanizacją jest realizacja projektów rewitalizacyjnych w mieście centralnym (Zuziak 2006). Działania te zwiększają atrakcyjność fragmentów miasta zarówno pod względem mieszkaniowym jak i inwestycyjnym, zmniejszając tym samym liczbę inwestycji budowlanych w strefie podmiejskiej. Wpływ polityki spójności 2004–2006 na ten ostatni aspekt został przedstawiony w artykule Adama Płoszaja poświęconym rewitalizacji (zob. s. 81–94).



Ryc. 1. Zakres przestrzenny analiz dotyczących procesów suburbanizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Badanie dotyczące wpływu polityki spójności w latach 2004–2006 na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji przeprowadzono w 264 gminach wchodzących w skład potencjalnych stref suburbanizacyjnych 32 badanych

zespołów miejskich³ (47 miast powyżej 90 tys. mieszkańców, w tym Trójmiasto oraz 14 miast konurbacji śląskiej). Delimitacja tych stref została przeprowadzona na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących salda migracji (w przeliczeniu na 100 mieszkańców) w latach 2002–2008. Podstawą wyboru gmin tworzących strefy podmiejskie poszczególnych miast i zespołów miejskich była lista jednostek, w których wskaźnik salda migracji przekroczył wartość 3% (co może hipotetycznie wskazywać na zachodzące procesy suburbanizacji, gdyż dostępne dane nie obejmują kierunków przepływów migracyjnych). Sporządzona w ten sposób lista gmin została następnie zmodyfikowana w oparciu o wyniki analizy kartograficznej tak, aby wybrane gminy tworzyły zwarte strefy wokół badanych zespołów miejskich (potencjalne strefy suburbanizacyjne). Rycina 1 ilustruje zakres przestrzenny analiz dotyczących procesów suburbanizacji.

W pierwszym etapie badania określono rozmiary procesów suburbanizacyjnych w gminach podmiejskich wybranych ośrodków. Zbadano przyrosty liczby ludności⁴ w tych jednostkach w latach 2002–2005 oraz 2005–2008, zarówno w kategoriach ogólnych, jak i w wybranych grupach wiekowych (0–2 lata, 3–6 lat, 7–12 lat, 13–15 lat, powyżej 70 lat), które w największym stopniu generują popyt na podstawowe usługi społeczne (zdrowotne i edukacyjne). Wśród przedstawicieli władz lokalnych wszystkich gmin stref suburbanizacyjnych została także przeprowadzona ankieta dotycząca oceny skali efektów, jakie przyniosły projekty realizowane w ramach polityki spójności w latach 2004–2006 w dziedzinach związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom suburbanizacji, tzn. planowaniem przestrzennym, infrastrukturą transportową (w tym transportem publicznym), infrastrukturą społeczną (przedszkola i żłobki, szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura) oraz infrastrukturą środowiskową (kanalizacja, oczyszczanie ścieków, sieć ciepłownicza). Bardziej szczegółowa analiza o charakterze ilościowym i jakościowym objęła natomiast gminy potencjalnych stref suburbanizacyjnych pięciu wybranych miast – Warszawy, Lublina, Poznania, Zielonej Góry i Rybnika. W oparciu o informacje zawarte w bazie projektów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego zidentyfikowano projekty suburbanizacyjne zrealizowane w gminach stref podmiejskich wymienionych ośrodków. Projekty zostały wytypowane na podstawie przypisanych im kategorii interwencji, tj. kategorii z zakresu infrastruktury transportowej, społecznej i środowiskowej. Tak uzyskaną listę projektów zweryfikowano pod kątem wpływu poszczególnych inwestycji na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji. Następnie li-

³ Wśród analizowanych miast nie ma Wałbrzycha, gdyż żadna z gmin sąsiadujących z miastem nie spełniała kryteriów strefy suburbanizacyjnej.

⁴ Stosując ten wskaźnik, należy pamiętać, iż opiera się on na oficjalnych statystykach liczby mieszkańców poszczególnych gmin, które nie zawsze odzwierciedlają rzeczywisty obraz zjawiska. Wielu nowych mieszkańców stref podmiejskich, zwłaszcza tych, którzy przeprowadzili się z miasta centralnego, nie zmienia bowiem miejsca swojego zameldowania. Przyczyny takiego zachowania mogą być różnorodne (np. lepszy dostęp do usług publicznych w mieście centralnym), zaś podstawową ich konsekwencją jest, oprócz wspomnianego niedoszacowania skali zjawiska suburbanizacji, także uszczuplenie dochodów podatkowych gmin stref podmiejskich.

sta ta została uzupełniona w oparciu o informacje uzyskane podczas warsztatów i wywiadów przeprowadzonych w pięciu wspomnianych miastach. Analiza jakościowa, obejmująca wszystkie projekty mające na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji w pięciu strefach podmiejskich, dotyczyła przede wszystkim ich produktów i bezpośrednich rezultatów. Dodatkowo, w celu zbadania rzeczywistego wpływu projektów na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji w wybranych strefach podmiejskich, przeprowadzono pogłębione wywiady telefoniczne z beneficjentami 11 projektów (4 w strefie Warszawy, 3 – Poznania, 2 – Lublina oraz po 1 w strefach Zielonej Góry i Rybnika).

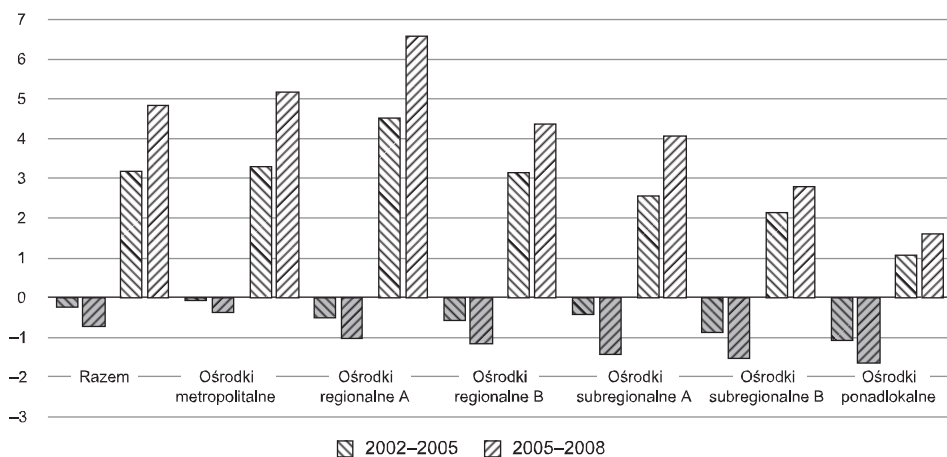
Wyniki badań empirycznych

Zjawiska suburbanizacyjne występują w strefach podmiejskich niemal wszystkich objętych badaniem miast. W zbiorze 32 analizowanych zespołów miejskich miasta centralne skupiały ponad trzykrotnie więcej ludności niż strefy podmiejskie (w 2005 r. odpowiednio: 11 917 859 osób w stosunku do 3 674 773 osób). Jednocześnie do 2008 r. liczba ludności miast centralnych spadła o 0,8% (do 11 822 641), zaś stref suburbanizacyjnych zwiększyła się o 4% (do 3 819 973). Strefy suburbanizacyjne charakteryzowały się nie tylko większą niż miasta centralne dynamiką liczby ludności, ale także znacznie większym napływem nowych mieszkańców: średnie saldo migracji w latach 2005–2008 osiągnęło w nich poziom 4,8%, podczas gdy w miastach centralnych wskaźnik ten przyjął wartość ujemną (–0,7%). W porównaniu z okresem 2002–2005 tak mierzone natężenie zjawisk suburbanizacyjnych wzrosło – w największym stopniu w tych miastach, w których skala zjawiska była największa (ośrodki regionalne klasy A i ośrodki metropolitalne)⁵ – co obrazuje rycina 2. Występowała ponadto wyraźna zależność między skalą zjawiska a kategorią ośrodków – im niższa kategoria ośrodka, tym większa skala spadku liczby mieszkańców miast centralnych i mniejsze dodatnie saldo migracji w strefach suburbanizacyjnych. Do największych miast (ośrodki metropolitalne i regionalne) migrują bowiem osoby młode w celu znalezienia pracy bądź zdobycia wykształcenia (bardziej rozwinięty rynek pracy, obecność szkół wyższych). Proces ten ogranicza zatem zjawiska spadku liczby ludności tych miast związane z niskim przyrostem naturalnym. Jednocześnie osoby w średnim wieku, przeważnie młode rodziny, z uwagi na trudną sytuację na rynku mieszkaniowym w największych miastach (wysokie ceny mieszkań), przeprowadzają się do stref podmiejskich, czego przejawem są właśnie nasilające się procesy suburbanizacyjne.

Wśród ośrodków metropolitalnych największym natężeniem suburbanizacji charakteryzowała się strefa podmiejska Poznania (saldo migracji w strefie podmiejskiej na poziomie 8,8%) i Wrocławia (7,4%). W tej kategorii miast wyróżniała się także Warszawa (5,3%), która ponadto jako jedyna w tej grupie miast odno-

⁵ Wykorzystano klasyfikację dużych miast uwzględniającą ośrodki metropolitalne, regionalne, subregionalne i ponadlokalne (Smetkowski i in. 2009).

towała także dodatnie saldo migracji w mieście centralnym (1,5%). Największe wśród wszystkich badanych miast natężenie zjawisk suburbanizacyjnych cechowało strefę podmiejską Torunia, Białegostoku i Bydgoszczy (ok. 10%). Wśród mniejszych ośrodków miejskich znaczne rozmiary suburbanizacji odnotowano także wokół Olsztyna (6,8%), Gorzowa Wielkopolskiego (6,6%), Zielonej Góry (6,3%) i Płocka (6,2%).



Ryc. 2. Saldo migracji w miastach – słupki ciemniejsze i ich strefach suburbanizacyjnych – słupki jaśniejsze (w %).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Istotne znaczenie dla kształtowania się wielkości popytu na usługi publiczne (głównie edukacyjne i zdrowotne) mają zmiany liczby ludności w najmłodszych i najstarszych grupach wiekowych. W latach 2005–2008 w niemal wszystkich badanych strefach suburbanizacyjnych odnotowano znaczący wzrost liczby ludności w najmłodszej (0–2 lata) i najstarszej (70 lat i więcej) kategorii wiekowej⁶. W przypadku osób najstarszych wzrost liczby ludności w strefach podmiejskich (6,5%) był mniejszy niż w miastach centralnych (7,4%) i występował z podobnym nasileniem także w okresie poprzednim (2002–2005). Taki obraz zjawiska związany jest z nasilającymi się w Polsce procesami starzenia się ludności i nie wynika bezpośrednio z napływu osób starszych do stref podmiejskich. Natomiast w przypadku najmłodszej kategorii wiekowej przyrosty liczby ludności w strefach podmiejskich były znacznie większe (średnio 16,6%); jest to zjawisko stosunkowo nowe, bezpośrednio związane z napływem nowych mieszkańców (zazwyczaj młodych małżeństw) do stref podmiejskich. W poprzednim okresie bowiem (2002–2005) w większości stref podmiejskich liczba ludności w tej kategorii wiekowej malała.

⁶ W pozostałych badanych grupach wiekowych (od 3 do 15 lat) w większości stref suburbanizacyjnych w okresie 2005–2008 liczba ludności zmniejszała się.

Opisana dynamika liczby ludności w najmłodszej kategorii wiekowej wskazuje na występowanie w strefach suburbanizacyjnych (już w okresie 2005–2008) rosnącego zapotrzebowania na usługi publiczne w zakresie opieki żłobkowej, a w kolejnych latach – także przedszkolnej i szkolnej. Wyraźny trend wzrostu liczby ludności w najstarszych kategoriach wiekowych zarówno w miastach centralnych, jak i ich strefach suburbanizacyjnych wskazuje natomiast na występujące na tych obszarach zapotrzebowanie na usługi związane z opieką społeczną i podstawową opieką medyczną, przy czym w tym ostatnim przypadku znaczącym czynnikiem generującym popyt jest także rosnąca liczba dzieci w najmłodszych kategoriach wiekowych. Z usług opieki zdrowotnej na poziomie podstawowym, do której dostęp powinien być zapewniony w miejscu zamieszkania, korzystają bowiem głównie osoby z najmłodszych i najstarszych grup wiekowych, charakteryzujące się dodatkowo ograniczoną mobilnością przestrzenną.

Wyniki przeprowadzonych badań jakościowych wskazują ponadto, iż w mniejszych ośrodkach, nawet jeśli zjawisko suburbanizacji występuje ze znacznym nasileniem (w miarach względnych), jego negatywne skutki odczuwane są słabiej niż w otoczeniu większych miast. Wynika to najprawdopodobniej zarówno z niewielkich absolutnych rozmiarów samego zjawiska (liczba nowych mieszkańców), jak i z mniejszych powierzchni objętych procesami suburbanizacyjnymi. W większych ośrodkach natomiast głównym problemem, z którym na co dzień borykają się mieszkańcy stref podmiejskich, są przede wszystkim trudności komunikacyjne związane z uciążliwymi i długotrwałymi dojazdami do miast centralnych. W mniejszych ośrodkach (np. Zielonej Górze, miejscowości o wyjątkowo dużym nasileniu procesów suburbanizacyjnych mierzonym saldem migracji) problemy te są odczuwane znacznie słabiej, ze względu na mniejsze odległości między osiedlami w strefach podmiejskich a miastami centralnymi.

Oprócz przedstawionej analizy zmian liczby ludności wszystkie gminy stref suburbanizacyjnych zostały także objęte badaniem ankietowym (stopa zwrotu ankiet na poziomie 13,3%). Wyniki ankiety wskazują na pozytywną ocenę sytuacji gmin – zarówno obecnie, jak i zmian w okresie 2004–2009 – zwłaszcza w obszarze planowania przestrzennego (po 50% gmin oceniło swoją sytuację w tym zakresie jako dobrą i średnią) i dostępności usług (63% wskazań dla odpowiedzi: stan dobry), zaś w mniejszym stopniu – dostępności transportowej (77% gmin oceniło swoją sytuację w tej dziedzinie jako średnią). Powiązania funkcjonalne gmin stref podmiejskich z miastem centralnym dotyczą głównie dojazdów do pracy i szkół (zwłaszcza wyższych) oraz dojazdów w celach kulturalnych (około 90% gmin stref podmiejskich wskazało na istnienie takich powiązań), zaś w mniejszym stopniu – po zakupy, w celach związanych z korzystaniem z usług zdrowotnych (po około 80% gmin) oraz do szkół średnich (73% gmin). Wyniki ankiety wskazują ponadto na rosnącą intensywność powiązań funkcjonalnych gmin podmiejskich z miastem centralnym w zakresie dojazdów po zakupy (62% gmin) oraz do szkół wyższych (59%). Jedynie w przypadku dojazdów w celu skorzystania z usług zdrowotnych większość gmin (54%) oceniła, iż sytuacja w tym zakresie w latach 2004–2009 nie uległa zmianie, co może wskazywać na rozwój

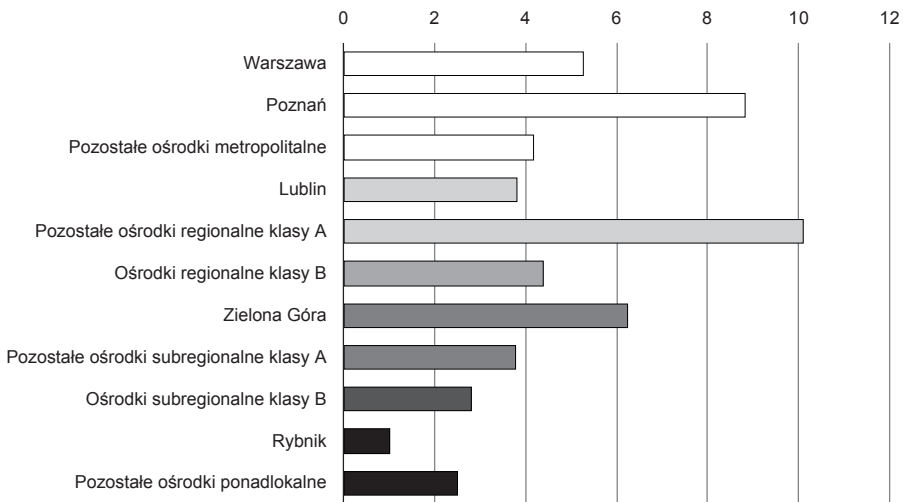
podstawowej infrastruktury zdrowotnej w gminach podmiejskich. W przypadku pozostałych rodzajów dojazdów (do pracy, szkół średnich oraz w celach kulturalnych) podobny odsetek gmin (po około 40%) ocenił zmianę sytuacji w latach 2004–2009 jako wzrost intensywności bądź jej stabilizację. Jednocześnie żadna z przebadanych gmin nie stwierdziła spadku intensywności dojazdów do miasta centralnego w celach edukacyjnych i zdrowotnych.

Wyniki ankiety wskazują, iż projekty współfinansowane z funduszy europejskich w ramach polityki spójności 2004–2006 realizowane w potencjalnych strefach suburbanizacyjnych dotyczyły przede wszystkim infrastruktury kanalizacyjnej, w tym oczyszczalni ścieków – 63% gmin zrealizowało na swoim terenie tego rodzaju projekt – oraz w mniejszym stopniu inwestycji w zakresie transportu, w tym także komunikacji zbiorowej – 40% gmin, kultury – 29% i szkolnictwa – 23%. W ocenie przebadanych gmin suburbanizacyjnych największe rezultaty przyniosły projekty dotyczące infrastruktury środowiskowej oraz edukacyjnej, zaś najmniejsze – przedszkoli i opieki społecznej. W niwelowaniu negatywnych skutków suburbanizacji, oprócz działań podejmowanych samodzielnie przez poszczególne gminy, ważne są także projekty realizowane wspólnie z jednostkami sąsiednimi. Stosunkowo najczęściej współpraca międzygminna nawiązywana była podczas realizacji projektów z zakresu infrastruktury transportowej i komunikacji publicznej – 44% gmin realizujących tego typu projekty nawiązało przy tej okazji współpracę z sąsiednimi gminami, kultury – 28% oraz infrastruktury środowiskowej – 28%. Wyraźnie widać, że sieciowy charakter inwestycji infrastrukturalnych sprzyja nawiązywaniu współpracy między sąsiadującymi gminami, dzięki czemu możliwe jest nie tylko wybudowanie kosztownej infrastruktury (np. sanitarnej) w mniejszych gminach, ale także zwiększenie efektywności, skuteczności i trwałości inwestycji. Także szczegółowa analiza jakościowa i ilościowa wszystkich projektów zrealizowanych w strefach suburbanizacyjnych pięciu wybranych miast potwierdziła, iż współpraca międzygminna (w tym między gminami podmiejskimi i miastem centralnym) towarzyszyła głównie projektom dotyczącym infrastruktury środowiskowej i transportu publicznego.

Wspomniana szczegółowa analiza wszystkich projektów mających na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji zrealizowanych w potencjalnych strefach suburbanizacyjnych została przeprowadzona w przypadku pięciu wybranych miast: Warszawy, Poznania, Lublina, Zielonej Góry i Rybnika. Zrealizowane projekty pogrupowano w trzy kategorie (dotyczące infrastruktury transportowej, społecznej i środowiskowej), gdyż wśród analizowanych projektów żaden nie dotyczył bezpośrednio planowania przestrzennego. Wpływ projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w tej dziedzinie mógł w tym wypadku polegać raczej na tym, iż realizacja przez gminę tego typu inwestycji wymagała sporządzenia planu miejscowego dla terenów objętych danym projektem.

Jak pokazuje rycina 3, wśród wymienionych wyżej, badanych stref podmiejskich największą intensywnością procesów suburbanizacyjnych, mierzoną wielkością salda migracji w latach 2005–2008, charakteryzowały się strefy Poznania (8,8%), Zielonej Góry (6,3%) i Warszawy (5,3%). Stosunkowo niewielką – w od-

niesieniu do wielkości miasta centralnego – skalą zjawiska cechowała się strefa podmiejska Lublina, gdzie saldo migracji w latach 2005–2008 osiągało niższe wartości względne (3,8%) niż w strefie suburbanizacyjnej ponad dwukrotnie mniejszej Zielonej Góry. Oprócz tego suburbanizacja w gminach podmiejskich Lublina przybierała mniejsze rozmiary niż w pozostałych ośrodkach tej samej kategorii (ośrodki regionalne klasy A). Najniższe natężenie badanych procesów, nie tylko wśród 5 wybranych, ale wszystkich 32 badanych zespołów miejskich, charakteryzowało strefę podmiejską Rybnika. W dodatku we wszystkich strefach tak mierzona intensywność omawianych zjawisk w latach 2005–2008 była większa niż w okresie wcześniejszym (2002–2005), przy czym im intensywniejsza suburbanizacja w danej strefie, tym większa dynamika zjawiska.



Ryc. 3. Saldo migracji w strefach suburbanizacyjnych w latach 2005–2008 – pięć miast na tle ośrodków poszczególnych kategorii (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wśród 157 projektów zrealizowanych w gminach potencjalnych stref suburbanizacyjnych pięciu badanych miast, nakierowanych na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji, widoczna jest względna równowaga między poszczególnymi dziedzinami tematycznymi – 60 projektów dotyczących infrastruktury transportowej, 51 – społecznej, 46 – środowiskowej (tab. 1). Najwięcej projektów zrealizowano w największej, warszawskiej strefie (79) i w tym wypadku liczba projektów wszystkich trzech kategorii była zbliżona (odpowiednio: 25, 26, 28). W strefach Lublina i Poznania wyraźnie przeważały projekty z zakresu infrastruktury transportowej (odpowiednio: 18 i 12), stanowiąc blisko połowę wszystkich zrealizowanych projektów. W strefach dwóch najmniejszych miast – Zielonej Góry i Rybnika – mniej więcej połowa wszystkich zrealizowanych projektów dotyczyła infrastruktury społecznej.

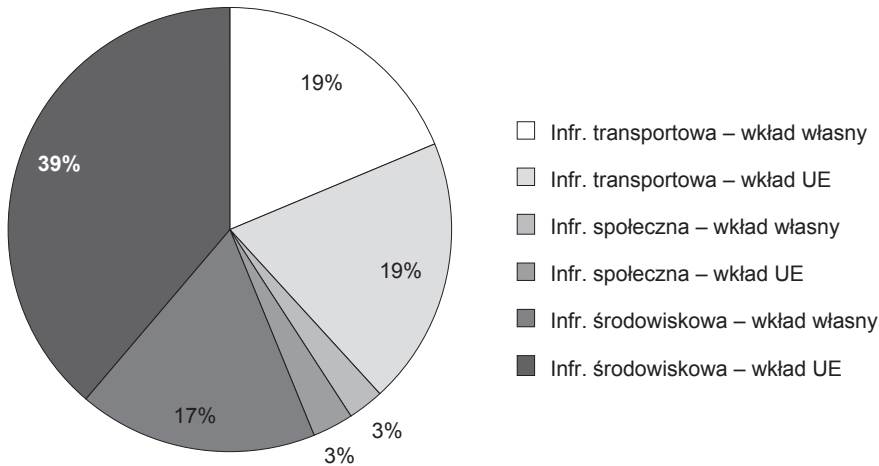
Tab. 1. Wybrane strefy suburbanizacyjne i zrealizowane w nich projekty

Miasto centralne	Strefy suburbanizacyjne		Projekty						razem		
	liczba mieszkańców 2005	liczba gmin	saldo migracji 2005–2008 [%]	infrastruktura transportowa	infrastruktura społeczna	infrastruktura środowiskowa	wartość [mln zł]	liczba	wartość [mln zł]	liczba	
Warszawa	872 349	43	5,3	700,6	77,7	654,1	25	26	28	1 432,4	79
Poznań	283 347	17	8,8	134,6	26,9	22,5	12	5	8	184,0	25
Lublin	129 962	10	3,8	39,3	13,7	5,7	18	11	4	58,7	33
Rybnik	78 588	6	1,0	7,4	11,1	505,4 (41,4)*	3	5	3	523,9 (59,9)	11 (10)
Zielona Góra	31 490	4	6,3	17,5	2,2	135,4 (4,9)	2	4	3	155,1 (24,6)	9 (8)
Razem	1 395 736	80		899,4	131,6	1323,1 (728,6)	60	51	46 (44)	2354,1 (1759,6)	157 (155)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

* W nawiasach podano wartości nieuwzględniające dwóch projektów obejmujących budowę systemu kanalizacji w mieście centralnym i gminach strefy podmiejskiej: w Rybniku o wartości 464 mln zł oraz w Zielonej Górze o wartości 130,5 mln zł.

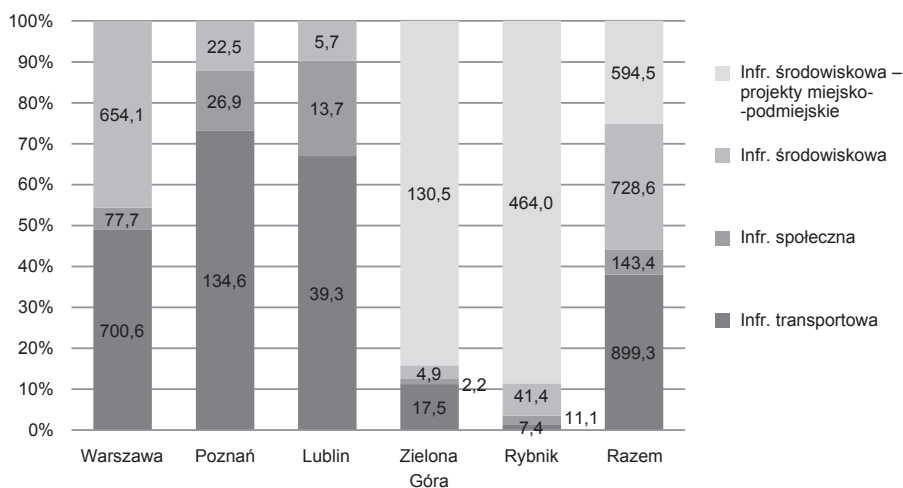
W pięciu badanych strefach suburbanizacyjnych fundusze Unii Europejskiej miały wyraźnie większe znaczenie w finansowaniu inwestycji z zakresu infrastruktury środowiskowej (70% nakładów na te projekty) niż w przypadku projektów dotyczących infrastruktury transportowej i społecznej. W dwóch ostatnich kategoriach udział środków własnych był podobny do udziału środków unijnych. Taki obraz może wynikać z faktu, iż o ile większość projektów z zakresu infrastruktury transportowej i społecznej obejmowała modernizację bądź rozbudowę obiektów już istniejących, o tyle projekty dotyczące infrastruktury środowiskowej (kanalizacyjnej, wodociągowej, związanej z gospodarką odpadami) wiązały się z koniecznością budowy nowych obiektów – głównie sieci wodociągowych i kanalizacyjnych oraz obiektów punktowych (oczyszczalnie, przepompownie, stacje uzdatniania wody) – i tym samym były w większości o wiele kosztowniejsze.



Ryc. 4. Struktura nakładów – projekty pięciu wybranych stref suburbanizacyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Struktura nakładów finansowych ogółem na projekty związane z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom suburbanizacji wskazuje na koncentrację środków na modernizacji systemu transportowego (głównie sieci drogowej) oraz rozbudowie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (ryc. 5). Wynika to w głównej mierze z kapitałochłonności tego typu inwestycji, gdyż pod względem liczby projektów sytuacja była podobna we wszystkich trzech grupach tematycznych projektów.

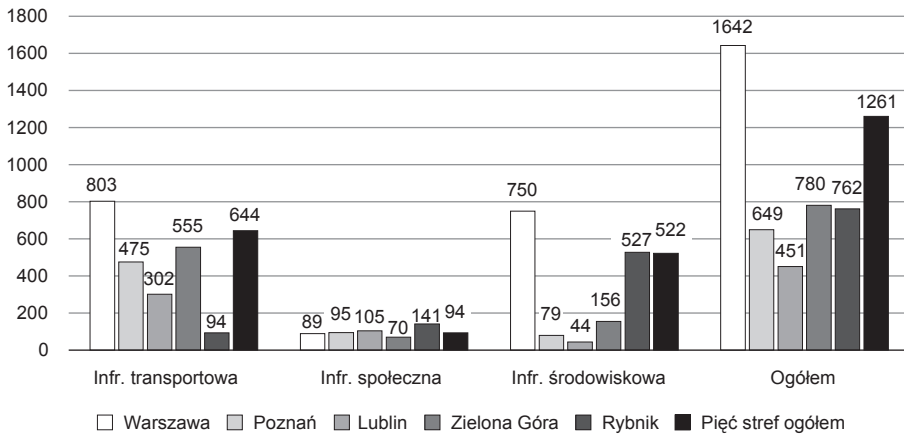


Ryc. 5. Struktura projektów stref suburbanizacyjnych wg wartości (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Zarówno w przypadku liczby, jak i wartości projektów występuje wyraźna korelacja z wielkością strefy suburbanizacyjnej mierzoną liczbą mieszkańców. Dlatego też analizie poddano wartość projektów w poszczególnych dziedzinach w przeliczeniu na mieszkańca strefy podmiejskiej, przy czym w tym wypadku nie uwzględniono dwóch projektów o charakterze miejsko-podmiejskim⁷, ze względu na brak możliwości określenia, jaka wartość środków została w tych wypadkach przeznaczona na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w gminach podmiejskich (ryc. 6). Średnia wartość projektu w przeliczeniu na mieszkańca strefy suburbanizacyjnej wyniosła 1261 zł, przy czym najwyższą wartość wskaźnik ten osiągnął w przypadku najrozleglejszej i zamieszkałej przez najwięcej osób strefy warszawskiej – 1642 zł. Uwzględniając wszystkie pięć stref łącznie, największe nakłady polityki spójności *per capita* przeznaczone na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji pochłonęły projekty z zakresu infrastruktury transportowej – 644 zł, jednak tylko nieznacznie niższe środki w przeliczeniu na mieszkańca zostały przeznaczone na projekty infrastruktury środowiskowej – 522 zł. W przypadku infrastruktury społecznej wartość ta wyniosła zaledwie 94 zł, przy czym to właśnie w tej dziedzinie różnicowanie wartości wskaźnika między poszczególnymi strefami było stosunkowo najmniejsze, zaś największe wartości nie charakteryzowały strefy warszawskiej.

⁷ W Rybniku zrealizowany został projekt budowy systemu kanalizacji sanitarnej obejmujący miasto (głównie dzielnice peryferyjne) oraz dwie gminy strefy suburbanizacyjnej (Gaszowice i Jejkowice) o wartości 464 mln zł. Podobna sytuacja występuje w przypadku Zielonej Góry, w której również zrealizowano projekt dotyczący gospodarki ściekowej na terenie miasta oraz dwóch gmin strefy suburbanizacyjnej (gminy wiejskiej Zielona Góra i gminy Świdnica) o wartości 130,5 mln zł.



Ryc. 6. Wartość projektów *per capita* w strefach suburbanizacyjnych bez projektów miejsko-podmiejskich (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

W przypadku pięciu badanych miast nie występowała wyraźna zależność między skalą interwencji *per capita* i natężeniem procesów suburbanizacji, których największym nasileniem (zarówno w okresie 2002–2005 jak i 2005–2008) charakteryzowała się strefa Poznania (odpowiednio: 5,5% i 8,8%), a dopiero w dalszej kolejności Zielonej Góry (4,4% i 6,3%) oraz Warszawy (3,7% i 5,3%). Może to zatem oznaczać, iż głównym celem tych projektów nie było przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji. Taka sytuacja wynika prawdopodobnie z faktu, iż w latach 2002–2005, a zatem w momencie podejmowania decyzji o realizacji danego projektu, natężenie zjawisk suburbanizacyjnych w badanych strefach podmiejskich nie było jeszcze na tyle duże, aby napływ nowych mieszkańców generował znaczące negatywne skutki. Potwierdzają to wyniki badań jakościowych (wywiady z przedstawicielami gmin podmiejskich), w których napływ nowych mieszkańców, nawet w gminach o znacznej skali zjawiska, nie był wskazywany jako główny czynnik podjęcia decyzji o realizacji projektu. Najważniejszą przesłanką realizacji inwestycji były raczej bieżące potrzeby wszystkich mieszkańców gminy – bez wyróżniania grupy nowo przybyłych osób. Projekty realizowane przez gminy stref suburbanizacyjnych miały przeważnie na celu nadrobienie wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej. Niekiedy realizacja projektów wynikała z zaistnienia groźby zamknięcia placówki (ochrony zdrowia, edukacyjnej) ze względów sanitarnych bądź technicznych. Nawet jeśli napływ nowych mieszkańców nie stanowił głównej przesłanki realizacji projektów w gminach podmiejskich, to jednak podejmowane przedsięwzięcia przyczyniały się do zmniejszania negatywnych konsekwencji suburbanizacji, której natężenie rosło w trakcie ich przeprowadzania. Ponadto realizacja projektów wpływała także na wzrost atrakcyjności gminy dla potencjalnych przyszłych mieszkańców, przy czym w tym aspekcie wpływ

projektów należy rozpatrywać odrębnie dla przedsięwzięć z zakresu infrastruktury społecznej oraz transportowej i środowiskowej. W pierwszym przypadku powstanie nowego bądź rozbudowa już istniejącego obiektu zwiększają co prawda atrakcyjność mieszkaniową gminy jako całości, tzn. mogą przyczyniać się do nasilania procesów suburbanizacyjnych, jednak w niewielkim stopniu wpływają na zapobieganie powstawaniu obszarów rozproszonej zabudowy. Drugi rodzaj inwestycji natomiast, ze względu na swój liniowy charakter, może sprzyjać koncentracji zabudowy przez zwiększenie atrakcyjności mieszkaniowej obszarów bezpośrednio obsługiwanych przez sieci infrastrukturalne (drogowe, wodno-kanalizacyjne itp.). Jednocześnie należy podkreślić, iż przedstawiciele części przebadanych gmin postrzegali zjawiska suburbanizacji jako procesy zdecydowanie pozytywne, przyczyniające się do rozwoju gospodarczego gminy, w której dominującą rolę zaczyna odgrywać funkcja mieszkaniowa.

Ponieważ większość nowych mieszkańców stref podmiejskich nadal pracuje w mieście centralnym, codzienne dojazdy do i z pracy są w ich wypadku koniecznością. Projekty z zakresu infrastruktury transportowej, dotyczące dróg wojewódzkich i krajowych, poprawiają dostępność transportową stref suburbanizacyjnych w dwojaki sposób. Po pierwsze, w przypadku dróg wyższych kategorii łączących strefy podmiejskie z miastem centralnym, mieszkańcy gmin suburbanizacyjnych korzystają z nich podczas codziennych dojazdów do pracy. Ich modernizacja przyczynia się zatem zarówno do poprawy komfortu i skrócenia czasu podróży w przypadku transportu indywidualnego, jak i publicznego transportu zbiorowego. Po drugie, w przypadku dróg wojewódzkich i krajowych realizowane inwestycje drogowe powodują odciążenie pozostałych elementów sieci drogowej (dróg gminnych i powiatowych). Przeniesienie ruchu tranzytowego z lokalnych na zmodernizowane drogi krajowe i wojewódzkie powoduje skrócenie czasu dojazdów ze strefy podmiejskiej do miasta centralnego i ogranicza dewastację nawierzchni dróg lokalnych, nieprzystosowanych do ruchu samochodów ciężarowych. Do skrócenia czasu podróży ze strefy podmiejskiej przyczyniają się także projekty obejmujące budowę nowych i modernizację istniejących skrzyżowań.

Znacznie bardziej bezpośredni wpływ na poprawę dostępności komunikacyjnej terenów podmiejskich mają projekty polegające na budowie bądź modernizacji dróg lokalnych – gminnych i powiatowych, a zwłaszcza dróg gminnych na terenach wiejskich (poprawa dostępności transportowej poszczególnych osiedli i domów). Wśród tych projektów wyróżnić można zarówno inwestycje polegające na budowie nowych, jak i przebudowie istniejących dróg, przy czym szczególnie istotne z punktu widzenia przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji są przedsięwzięcia związane z budową dróg o nawierzchni twardej w miejscu dotychczasowych – o nawierzchni gruntowej. Tego rodzaju projekty bowiem w bezpośredni sposób przyczyniają się do poprawy dostępności komunikacyjnej obszarów nowego budownictwa, do których dojazd w okresach nasilonych opadów deszczu i śniegu oraz roztopów był często przed przebudową niemożliwy. Ponadto tego typu projekty, w ramach których budowane są nie tylko

jezdnie ale także chodniki, latarnie i przejścia dla pieszych, bezpośrednio zwiększają bezpieczeństwo pieszych. Jednocześnie nie można zapominać, iż poprawa stanu infrastruktury drogowej skutkuje nie tylko polepszeniem dostępności komunikacyjnej obszarów obsługiwanych przez nią obszarów, ale także wzrostem natężenia ruchu samochodowego, a tym samym hałasu i emisji spalin.

Procesy suburbanizacyjne wiążą się ze znaczącym wzrostem natężenia ruchu samochodowego na trasach dojazdowych do miasta centralnego. Jednym ze sposobów zmniejszenia problemu zakorkowania tych dróg jest rozwijanie komunikacji publicznej na przedmiotowych trasach, w tym także rozwój transportu szybnego. Takie projekty z jednej strony poprawiają dostępność miasta centralnego dla mieszkańców terenów podmiejskich (także tych niezmotoryzowanych), z drugiej – zmniejszają negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze, wynikający z emisji spalin samochodowych.

O ile projekty z zakresu infrastruktury drogowej miały na celu głównie poprawę dostępności obszarów nowej zabudowy i usprawnienie dojazdu mieszkańców strefy podmiejskiej do miasta centralnego, o tyle inwestycje w podstawową infrastrukturę społeczną przyczyniają się do ograniczenia konieczności tych dojazdów. W tym przypadku chodzi o taki rozwój podstawowej oferty usług publicznych w gminach podmiejskich, aby mieszkańcy stref suburbanizacyjnych nie byli zmuszeni dojeżdżać po nie do miasta centralnego. Wśród projektów suburbanizacyjnych z zakresu rozwoju infrastruktury społecznej wyróżnić można przedsięwzięcia związane z usługami medycznymi, edukacyjnymi i kulturalnymi. Rozwój podstawowej infrastruktury zdrowotnej ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście zachodzących w gminach podmiejskich procesów przyrostu liczby ludności w skrajnych grupach wiekowych (najstarszej i najmłodszej). Osoby starsze i dzieci korzystają z usług opieki zdrowotnej stosunkowo częściej niż pozostali mieszkańcy, a ponadto w ich przypadku dojazdy do miasta centralnego są znacznie bardziej uciążliwe. Kolejną grupę projektów stanowią przedsięwzięcia związane z infrastrukturą edukacyjną (w tym przedszkolną). W związku z intensywnym wzrostem liczby dzieci w najmłodszych kategoriach wiekowych, inwestycje tego rodzaju stanowią w gminach podmiejskich istotną formę przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji, zwłaszcza w perspektywie wieloletniej. Ostatni rodzaj projektów stanowią inwestycje w szeroką rozumianą infrastrukturę kulturalną. Wpływ tego rodzaju projektów polega z jednej strony na rozbudowie i modernizacji infrastruktury materialnej na potrzeby usług kulturalnych, z drugiej – wiąże się z poprawą stanu technicznego oraz wyglądu obiektów zabytkowych, a tym samym poprawą wizerunku gminy i estetyki jej przestrzeni (projekty o charakterze rewitalizacyjnym).

Projekty dotyczące infrastruktury środowiskowej, ukierunkowane na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji obejmują inwestycje z zakresu infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej i gospodarki odpadami. Realizacja tego typu przedsięwzięć z jednej strony poprawia warunki życia mieszkańców, z drugiej – ogranicza presję na środowisko przyrodnicze, związaną z rozwojem budownictwa w strefach suburbanizacyjnych. Inwestycje budowlane w gminach

podmiejskich to często budynki jednorodzinne, wyposażone w przydomowe odbiorniki ścieków (tzw. szamba), które nierzadko stanowią źródło zanieczyszczeń wód gruntowych i powierzchniowych. Wzrost liczby mieszkańców oznacza także wzrost popytu na wodę i zwiększenie ilości ścieków wymagających oczyszczania, a zatem konieczność rozbudowy istniejących bądź budowy nowych stacji uzdatniania wody i oczyszczalni ścieków. Wysoki koszt inwestycji z zakresu infrastruktury środowiskowej (zwłaszcza projektów dużych, mających znaczący wpływ na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji) sprawia, że przedsięwzięcia te są niemal zawsze realizowane przy wsparciu funduszy europejskich. Realizacja wspomnianych inwestycji, przyczyniając się do poprawy warunków życia, może więc stanowić czynnik skłaniający nowych mieszkańców do budowy domów na terenach zwodociągowanych i skanalizowanych, w pobliżu zabudowy już istniejącej. Tym samym może wpływać na ograniczanie niekorzystnych zjawisk rozpraszania budownictwa. Budowa nowych bądź modernizacja istniejących urządzeń i obiektów infrastruktury środowiskowej zwiększa ponadto możliwości zaspokojenia przyszłego popytu na usługi w tym zakresie, związanego z ewentualnym napływem nowych mieszkańców w kolejnych latach. Także projekty związane z modernizacją i budową obiektów infrastruktury środowiskowej w miastach centralnych mogą (o ile zostaną połączone z siecią infrastrukturalną gmin podmiejskich) sprzyjać przeciwdziałaniu negatywnym skutkom suburbanizacji. Przykładem może być zmodernizowana przy wsparciu funduszy europejskich oczyszczalnia ścieków w Lublinie.

Na następnych stronach, w postaci tabeli, przedstawiono syntetyczne zestawienie głównych obszarów i mechanizmów wpływu projektów współfinansowanych z funduszy europejskich na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji na przykładzie stref podmiejskich pięciu miast – Warszawy, Poznania, Lublina, Rybnika i Zielonej Góry⁸.

⁸ Łączna liczba i wartość projektów w obrębie 3 głównych kategorii tematycznych zaprezentowana w tabeli 2 nie pokrywa się dokładnie z wartościami przedstawionymi w tabeli 1, gdyż w poniższej tabeli nie uwzględniono pojedynczych projektów dotyczących innych niż wyróżnione głównych rodzajów inwestycji.

Tab. 2. Główne obszary i mechanizmy wpływu polityki spójności na przeciwdziałanie negatywnym skutkom suburbanizacji

Rodzaj inwestycji	Wpływ projektów	Projekty pięciu stref suburbanizacyjnych			przykładowe projekty
		liczba	wartość	główne produkty	
Infrastruktura transportowa					
Modernizacja/budowa dróg wojewódzkich i krajowych	Drogi dojazdowe do miasta centralnego: zwiększenie komfortu i bezpieczeństwa oraz skrócenie czasu podróży do i z miasta centralnego	7	105 189 tys. zł	58,3 km zmodernizowanych dróg 56 zmodernizowanych skrzyżowań	Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 630 Nowy Dwór Mazowiecki – Jabłonna; przebudowa drogi wojewódzkiej nr 580 na odcinku granica Warszawy – Leszno; przebudowa drogi wojewódzkiej nr 196 na odcinku Czerwonak-Owińska;
	Pozostałe drogi: odciążenie dróg lokalnych, zwalacza z ruchu tranzytowego	4	337 210 tys. zł	7,82 km nowych dróg 29,3 km zmodernizowanych dróg 50 zmodernizowanych skrzyżowań 13 nowych skrzyżowań	Budowa obwodnicy Arynowa na drodze nr 50; modernizacja drogi krajowej nr 50, odcinek Grójec – Mińsk Mazowiecki; przebudowa drogi wojewódzkiej nr 579 Kazuń – Błonie; budowa obwodnicy Kórnika w ciągu drogi wojewódzkiej nr 434
Modernizacja/budowa dróg lokalnych (powiatowych i gminnych)	Budowa dróg o nawierzchni trwałej w miejscu dróg gruntowych: poprawa dostępności transportowej i bezpieczeństwa ruchu pieszych, zwalacza w obszarach nowej zabudowy	11	15 177 tys. zł	20,1 km nowych dróg	Przebudowa ul. Olszankowej wraz z budową chodnika w Skrzeszewie; budowa drogi do Sikór w gminie Wieliszew; budowa drogi na ul. Godebskiego we wsi Janki, w gminie Raszyn; budowa drogi gminnej nr 105536L na obszarze podlegającym restrukturyzacji w miejscowości Krępiec
	Pozostałe drogi: poprawa dostępności transportowej i bezpieczeństwa ruchu pieszych, rozwój nowych połączeń drogowych z miastem centralnym, odciążenie dróg istniejących	33	82 315 tys. zł	6 km nowych dróg 62,6 km zmodernizowanych dróg	Przebudowa drogi powiatowej nr 01203 Stary Konik – Halinów; budowa drogi gminnej w ul. Krasieńskiego w Izabelinie C w gminie Izabelin; budowa ul. Różanej w Tulcach wraz z odwodnieniem; modernizacja drogi powiatowej nr 2277L Żabia Wola – Strzyżewice; przebudowa nawierzchni ulicy Szyb Zachodni w dzielnicy Czuchów

Rozwój transportu publicznego	Modernizacja infrastruktury kolejowej i komunikacji zbiorowej; rozwój alternatywnych wobec samochodu form transportu – zmniejszenie ruchu samochodowego na drogach dojazdowych oraz ruchu ulicznego w miastach centralnych, zmniejszenie presji na środowisko naturalne, zwiększenie mobilności przestrzennej niezmotoryzowanych mieszkańców stref podmiejskich	4	358 528 tys. zł	8,4 km zmodernizowanej linii kolejowej 2 nowe przystanki kolejowe osobowe 8 nowych autobusów szynowych 15 sztuk nowego taboru komunikacji zbiorowej	Modernizacja linii kolejowej nr 8; zakup 8 autobusów szynowych przeznaczonych do wykonywania regionalnych przewozów pasażerskich; poprawa jakości i konkurencyjności transportu miejskiego w Zielonej Górze; elektroniczna karta miejska i publiczne punkty dostępu do Internetu w Rybniku
Infrastruktura społeczna					
Infrastruktura zdrowotna	Modernizacja/budowa placówek podstawowej opieki medycznej; poprawa warunków świadczenia usług medycznych Zakup nowego sprzętu; rozszerzenie oferty i wzrost dostępności świadczonych usług medycznych	7 14	10 473 tys. zł 29 300 tys. zł	7302 m ² zmodernizowanych lokalnych ośrodków zdrowia 440 sztuk zakupionego sprzętu aparatury medycznej	Modernizacja izby chorych na przychodnię zdrowia w Górze Kalwarii; przebudowa bloku operacyjnego w Szpitalu Powiatowym w Wołominie; modernizacja Gminnego Ośrodka Zdrowia w Niedrzwicy Dużej Zakup specjalistycznego sprzętu medycznego do Szpitala Powiatowego w Wołominie; zakup aparatów USG i RTG wraz z wywoływarką dla GSPZLO w Ożarowie Mazowieckim
Infrastruktura edukacyjna	Modernizacja/budowa nowych przedszkoli; poprawa stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie opieki przedszkolnej w miejscu zamieszkania Modernizacja/rozbudowa obiektów dydaktycznych (szkoły podstawowe i gimnazja); poprawa stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie edukacji szkolnej, ograniczenie konieczności dojazdów uczniów do szkół w miastach centralnych	1 ¹ 6	3 281 tys. zł 18 745 tys. zł	1 nowe przedszkole dla 150 dzieci 2 nowe szkoły (3255 m ²) 13 164 m ² zmodernizowanych obiektów infrastruktury społeczno-edukacyjnej	Budowa przedszkola dla 150 dzieci w Kórniku przy ul. Profesora Zbigniewa Steckiego Przebudowa, rozbudowa i wyposażenie szkół specjalnych w Wołominie; termomodernizacja Szkoły Podstawowej nr 1 w Ząbkach; budowa gimnazjum wraz z salą gimnastyczną w Kaźmierzu; rozbudowa szkoły w Świdnicy pod potrzeby gimnazjum

Rodzaj inwestycji	Wpływ projektów	Projekty pięciu stref suburbanizacyjnych		
		liczba	wartość tys. zł	główne produkty
Infrastruktura kulturalna	<p>Budowa/modernizacja/adaptacja obiektów na cele kulturalne: poprawa warunków lokalowych, rozwój lokalnej oferty kulturalnej</p> <p>Rewitalizacja/odnowa obiektów zabytkowych na cele kulturalne: rozwój lokalnej oferty kulturalnej, poprawa wizerunku gminy, estetyki przestrzeni</p>	8	30 908 tys. zł	<p>przykładowe projekty</p> <p>Budowa wielofunkcyjnego budynku dla potrzeb kultury w Grodzisku Mazowieckim; modernizacja budynku OSP w Serocku z adaptacją na działalność kulturalną; modernizacja Centrum Spotkań Polsko-Niemieckich w Przylępie k/Żelonej Góry; adaptacja pomieszczeń na klub młodzieżowy z Centrum Multimediałnym w Szczekowicach</p>
		3	6 725 tys. zł	<p>Rewitalizacja i adaptacja pałacyku w Podkowie Leśnej na Centrum Kultury i Inicjatyw Obywatelskich; remont elewacji pałacu – siedziby Miejskiego Domu Kultury w Mińsku Mazowieckim; modernizacja i rozbudowa budynku zabytkowego ratusza w Murowanej Gościnie na potrzeby działalności biblioteki publicznej</p>
Infrastruktura środowiskowa				
Infrastruktura kanalizacyjna	<p>Rozbudowa sieci kanalizacyjnej: zwiększenie liczby użytkowników sieci kanalizacyjnej, zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń wód powierzchniowych i podziemnych, poprawa warunków życia mieszkańców</p> <p>Rozbudowa/budowa oczyszczalni ścieków: zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń wód powierzchniowych i podziemnych, możliwość podłączenia kolejnych użytkowników w przyszłości</p>	28	143 652 tys. zł	<p>192,7 km sieci kanalizacji sanitarnej</p> <p>2 nowe oczyszczalnie ścieków</p> <p>7 zmodernizowanych/ rozbudowanych oczyszczalni ścieków</p>
Rozwój transportu publicznego	<p>W tym projekty o charakterze miejsko-podmiejskim dotyczące gospodarki ściekowej?</p>	2	594 492 tys. zł	<p>Budowa systemu kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami w gminie Halinów; budowa systemu kanalizacji sanitarnej gminy Michałowice; budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Zakrzewo; budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Stasin, gmina Konopnica</p> <p>Modernizacja oczyszczalni ścieków w Nieporęcie; rozbudowa oczyszczalni ścieków w miejscowości Dąbrówka; przebudowa oczyszczalni ścieków w Dopiewie; rozbudowa oczyszczalni ścieków w miejscowości Piotrowice; budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej dla miejscowości Świdnica</p> <p>Gospodarka ściekowa na terenie Zielonej Góry i Świdnicy; budowa systemu kanalizacji sanitarnej w Rybniku</p>

Infrastruktura wodociągowa	Rozbudowa sieci wodociągowej: zwiększenie liczby użytkowników sieci wodociągowej – osób korzystających ze stałych dostaw wysokiej jakości wody pitnej, poprawa warunków życia mieszkańców	9	19 921 tys. zł	88,2 km sieci wodociągowej	Budowa sieci wodociągowej w Antoninie oraz remont sieci wodociągowej na terenie gminy Stęszew; budowa sieci wodociągowej w zachodniej części gminy Nieporęt; II etap budowy sieci wodociągowej w miejscowości Chałupy
	Rozbudowa/budowa stacji uzdatniania wody: poprawa jakości dostarczanej wody, zwiększenie możliwości zaopatrywania mieszkańców w wodę – obecnie i w przyszłości			3 nowe stacje uzdatniania wody	Budowa stacji uzdatniania wody w Józefowie, gminie Nieporęt; budowa stacji uzdatniania wody i sieci wodociągowej z przyłączami w miejscowości Dąbrówka; budowa ujęcia i stacji uzdatniania wody w miejscowości Joanka
Kompleksowe projekty dot. gospodarki wodno-ściekowej	Modernizacja infrastruktury kolejowej i komunikacji zbiorowej; rozwój alternatywnych wobec samochodu form transportu – zmniejszenie ruchu samochodowego na drogach dojazdowych oraz ruchu ulicznego w miastach centralnych, zmniejszenie presji na środowisko naturalne, zwiększenie mobilności przestrzennej niezmotoryzowanych mieszkańców stref podmiejskich	5	556 017 tys. zł	424,7 km sieci kanalizacji sanitarnej 5 zmodernizowanych oczyszczalni ścieków 153,5 km nowej sieci wodociągowej 1 nowa i 4 zmodernizowane stacje uzdatniania wody	Gospodarka wodno-ściekowa w Grodzisku Mazowieckim; system wodno-kanalizacyjny w Otwocku; program gospodarki wodno-ściekowej w Piasecznie; uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie aglomeracji Wołomin-Kobyłka; zwiększenie potencjału inwestycyjnego regionu – rozbudowa sieci wodociągowo-kanalizacyjnej w Józefowie

¹ W gminach podmiejskich pięciu badanych miast zrealizowano wprawdzie tylko jeden projekt dotyczący wyłącznie budowy nowego przedszkola (w gminie Kórnik, placówka dla 150 dzieci), jednak w ramach dwóch innych projektów dokonano także adaptacji istniejącego budynku na potrzeby przedszkola specjalnego (w gminie Wołomin, placówka dla 14 dzieci, inwestycja w ramach projektu dotyczącego przebudowy szkoły specjalnych) i modernizacji już istniejącego przedszkola (w gminie Czerwonka-Leszczyny, w ramach projektu budowy sali gimnastycznej).

² Wymienione produkty dotyczą tylko strefy podmiejskiej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy projektów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Podsumowanie

W przypadku stref podmiejskich największych polskich miast suburbanizacja jest nie tylko zjawiskiem powszechnym, ale także coraz bardziej intensywnym. Wzrost liczby mieszkańców i związana z tym ekspansja zabudowy przybiera często charakter niekontrolowany, żywiołowy i niosący liczne negatywne skutki. Władze gmin stref podmiejskich mogą próbować zapobiegać tym niekorzystnym zjawiskom, stosując odpowiednio skoordynowaną i konsekwentną politykę przestrzenną, jak również przeciwdziałać negatywnym skutkom suburbanizacji poprzez inwestycje w lokalną infrastrukturę transportową, społeczną i środowiskową. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na znaczącą rolę, jaką fundusze strukturalne polityki spójności pierwszego okresu programowania (2004–2006) odgrywały w niwelowaniu negatywnych skutków niekontrolowanej suburbanizacji. Szczególnie duże znaczenie miały środki unijne w przypadku najbardziej kosztownych przedsięwzięć (transportowych i środowiskowych), których samodzielna realizacja przekraczała możliwości finansowe stosunkowo niewielkich gmin podmiejskich. To właśnie na tego typu projekty przeznaczono największe środki. Sieciowy charakter tych inwestycji sprzyjał także nawiązywaniu współpracy między gminami podczas ich realizacji. Wyniki badań ilościowych i jakościowych nie wskazują na to, aby realizacja projektów z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej, nawet w gminach o wyjątkowym dynamicznym napływie nowych mieszkańców, była motywowana występowaniem negatywnych skutków procesów suburbanizacyjnych. Podejmując decyzję o realizacji projektu, władze gmin podmiejskich kierowały się raczej potrzebą zaspokojenia bieżących potrzeb wszystkich mieszkańców, zazwyczaj wynikających ze znacznych zapóźnień w zakresie rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej.

Jednocześnie należy podkreślić, iż realizacja inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej i środowiskowej, podobnie zresztą jak uchwalenie dla danego obszaru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wzrostu cen gruntów. Może to powodować spadek popytu na działki uzbrojone (zwłaszcza ze strony inwestorów indywidualnych), gdyż część osób zdecydowanych na budowę domu w strefie podmiejskiej woli kupić tańszy grunt na terenie nieuzbrojonym. Bezpośrednim skutkiem takiej sytuacji jest zatem, szczególnie w sytuacji braku planów zagospodarowania przestrzennego, rozpraszenie zabudowy mieszkaniowej. W późniejszym okresie mieszkańcy tego typu obszarów starają się skłonić lokalne władze do uzbrojenia działek (w zakresie infrastruktury drogowej i środowiskowej), co stanowi swoiste usankcjonowanie procesów rozpraszenia zabudowy. Nie bez znaczenia dla atrakcyjności działek objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego pozostaje także fakt, że ograniczenia dotyczące warunków inwestowania mogą być niekiedy w przypadku tego rodzaju terenów ostrzejsze niż w przypadku działek nie objętych planem. Dlatego też warunkiem koniecznym skutecznego przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji (zwłaszcza w dłuższym horyzoncie czasowym) jest konsekwentna i skoordynowana polityka przestrzenna, realizowana w ramach funkcjonalnych

obszarów miejskich. W przeciwnym razie środki finansowane polityki spójności Unii Europejskiej, kierowane do poszczególnych państw członkowskich, mogą wręcz stymulować i wzmacniać występowanie negatywnych skutków procesów suburbanizacyjnych, na co zwraca uwagę np. European Environment Agency w raporcie *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge* (2006).

Literatura

- Black J.T., 1996, „The Economics of Sprawl”, *Urban Land*, t. 55, nr 3, s. 52–53, za: T.J. Nechyba, R.P. Walsh, 2004, „Urban Sprawl”, *Journal of Economic Perspectives*, t. 18, nr 4, s. 177–200.
- Chmielewski J.M., 2005, „Suburbanizacja strefy metropolitalnej Warszawy”, w: P. Lorens (red.), *Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych*, Warszawa: Urbanista, s. 59–64.
- Czerny M., 2005, „From city periphery to urban sprawl – world experiences”, w: M. Gutry-Korycka (red.), *Urban Sprawl. Warsaw Agglomeration*, Warsaw: Warsaw University Press, s. 21–36.
- Degórska B., 2005, „Przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji. Możliwości rozwiązań krajowych w kontekście przyjętych praktyk europejskich”, w: P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Warszawa: Urbanista, s. 255–263.
- European Environment Agency, 2006, *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*, Copenhagen: EEA.
- Gorzela G., 2003, „Szkieł o wymiarach ładu przestrzennego”, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 205, s. 55–70.
- Jaeger J.A.G., Bertiller R., Schwick C., Kienast F., 2010, „Suitability criteria for measures of urban sprawl”, *Ecological Indicators*, t. 10, nr 2, s. 397–406.
- Jałowicki B., Szczepański M.S., 2006, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 2001, Załącznik do Obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2001 r.
- Lisowski A., 2005, „Procesy centralizacji i decentralizacji w aglomeracji warszawskiej w latach 1950–2002”, *Prace i Studia Geograficzne*, t. 35, s. 13–44.
- Lisowski A., Grochowski M. 2007, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*. Ekspertyza do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033, Warszawa: Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Warszawski.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2011, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji, Warszawa.
- Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, 2005, *Zaktualizowana Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, Warszawa.
- Smełkowski M., Jałowicki B., Gorzela G., 2009, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, Raporty i Analizy EUROREG, nr 1.
- Śleszyński P., 2006, „Suburbanisation processes in Poland after 1989”, *Problems of Geography*, z. 1–2, s. 105–117.
- USHUD, 1999, *The State of the Cities 1999: Third Annual Report*, Washington D.C.

- Zuziak Z., 2005, „Strefa podmiejska w architekturze miasta. W stronę nowej architektoniki regionu miejskiego”, w: P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Warszawa: Urbanista, s. 17–32.
- Zuziak Z., 2006, „Planning and designing for sustainable development of a historic city. The case study of Kraków”, *Environment Protection Engineering*, t. 32, nr 1, s. 27–34.

EVALUATION OF THE IMPACT OF COHESION POLICY 2004–2006 ON COUNTERACTING THE NEGATIVE EFFECTS OF SUBURBANIZATION PROCESSES

In recent years, the largest Polish cities have experienced intensive suburbanization processes. People migrate to suburban communes and hitherto undeveloped areas change their function towards single- or multi-family residential neighbourhoods. Spontaneous and dispersed suburbanization processes (urban sprawl) have many negative consequences that might become a serious problem, not only for the inhabitants but also for the local authorities in the suburban areas. The article presents the results of the evaluation of the role of Cohesion Policy projects in counteracting negative effects of suburbanization processes in potential suburban zones of the largest Polish cities. The results of the evaluation indicate that in suburban areas there is a major focus on meeting the current needs of residents, whereas strategic prevention of negative effects of suburbanization processes is neglected.

Key words: suburbanization, Cohesion Policy, territorial cohesion, infrastructure