

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA

Vol. XX, 5

SECTIO H

1986

Zakład Planowania Społecznego, Gospodarczego i Przestrzennego
Wydziału Ekonomicznego UMCS

Urszula WICH

Czynniki i bariery rozwoju aglomeracji miejskich w Polsce

Факторы и барьеры развития городских агломераций в Польше

Factors and Barriers of the Development of Urban
Agglomerations in Poland

CECHY ROZWOJU AGLOMERACJI POLSKICH

Cechą charakterystyczną polskich aglomeracji jest policentryczny charakter ich rozwoju. Bez względu bowiem na przyjmowane cele badawcze i techniki delimitacyjne ich zbiór określany jest liczbą kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu skupisk osadniczych. Policentryczności rozwoju towarzyszy cecha hierarchiczności pozwalająca uszeregować aglomeracje według dość równomiernie malejącego ich zaludnienia i koncentracji potencjału produkcyjno-usługowego, stosownie do fazy rozwoju czy wykształcenia poszczególnych układów aglomeracyjnych. Potwierdzenie tej tezy uzyskać można przez porównanie udziału liczby ludności kolejnych aglomeracji w zaludnieniu największej i w pełni dojrzałej aglomeracji katowicko-rybnickiej¹. W 1983 roku liczyła ona 3542,9 tys. osób. Druga pod względem wielkości aglomeracja warszawska posiadała 64,8% zaludnienia katowicko-rybnickiej, trzecia (łódzka) — 31,3%, czwarta (gdańska) — 26,1%, dziewiąta (szczecińska) — 17,1%, dwunasta (wałbrzyska) — 13%, zaś osiemnasta i ostatnia (rzeszowska) w 4,8% uczestniczyła w liczbie ludności pierwszej aglomeracji miejskiej naszego kra-

¹ W całości rozważań posłużono się przyjętą w praktyce planistyczno-gospodarczej delimitacją wyodrębniającą osiemnaście aglomeracji miejskich na obszarze kraju. Patrz: K. Fiedorowicz: *System osadniczy w planie przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 roku*. „Miasto” 1976, 9, s. 1—5.

ju². Taka konfiguracja zbioru aglomeracji jest nader korzystna z punktu widzenia ich dostępności terytorialnej dla ludności całego kraju i zróżnicowanych form gospodarowania. Ułatwia też działania na rzecz harmonizowania procesów rozwojowych zarówno w poszczególnych aglomeracjach, jak też w całym ich zbiorze.

Rozmieszczenie aglomeracji w strukturze przestrzennej kraju cechują jednakże poważne dysproporcje. Odzwierciedla je nadmierna koncentracja procesów aglomeracyjnych w południowej części kraju. Przyjmując za miernik tej koncentracji liczbę ludności miast aglomeracji można określić, iż w 1983 roku dziewięć aglomeracji południowych (katowicko-rybnicka, krakowska, wrocławska, wałbrzyska, bielsko-bialska, opolska, częstochowska, rzeszowska i legnicko-głogowska) skupiały 6646,1 tys. ludności miejskiej, czyli 48,1% mieszkańców miast wszystkich aglomeracji³. Na liczące 5380,8 tys. ludności miejskiej sześć aglomeracji środkowych (warszawska, łódzka, poznańska, bydgosko-toruńska i lubelska) przypadało 39% mieszkańców miast wszystkich aglomeracji. Na trzy aglomeracje północne (gdańską, szczecińską i białostocką) o zaludnieniu miast wynoszącym 1788,9 tys. osób, przypadało tylko 12,9% ludności miejskiej aglomeracji. W porównaniu z rokiem 1970 obserwuje się pogłębienie nierównowagi w układzie przestrzennym aglomeracji. W tymże bowiem roku aglomeracje południowe skupiały 45,5% ludności miast wszystkich aglomeracji, środkowe — 41,3%, zaś północne — 13,2%. O wzroście koncentracji ludności w aglomeracjach południowych zdecydował głównie znaczny przyrost ludności miejskiej w aglomeracji katowicko-rybnickiej (o 1067,9 tys. osób) posiadający aż 56,3% udziału w przyroście mieszkańców miast aglomeracji południowych. Narastanie procesów koncentracji w aglomeracjach południowych było sprzeczne z głoszoną w latach siedemdziesiątych zasadą umiarkowanej, policentrycznej koncentracji ludności i działalności produkcyjno-usługowej we wszystkich aglomeracjach. Nie było też zgodne z głoszoną wówczas tezą o potrzebie dokonania „manewru” w strukturze przestrzennej kraju, czyli przesunięcia potencjału gospodarczego kraju z aglomeracjami południowych do — częściowo środkowych, głównie zaś północnych.

Skupianie przez aglomeracje miejskie gros ludności i działalności społeczno-gospodarczej kraju decyduje o traktowaniu ich jako podstawowego elementu systemu osadniczego kraju. Na obszarze osiemnastu aglomeracji stanowiącym niewiele ponad 6% powierzchni kraju, zamieszkuje bowiem blisko 41% jego mieszkańców i 63% ludności wszystkich miast⁴. Wysokiej koncentracji ludności w aglomeracjach (773 osoby na 1 km²

² Przeliczenia autorki na podstawie danych GUS.

³ *Ibidem*.

⁴ Dane GUS za rok 1983.

powierzchni aglomeracji i 1407 osób na 1 km² powierzchni ich miast), towarzyszy znaczne nagromadzenie tu zróżnicowanej działalności produkcyjno-usługowej. Zakłady pracy w aglomeracjach skupiają ok. 55% zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej kraju⁵. Na sferę produkcji materialnej przypada tutaj blisko 54% zatrudnionych w niej w skali kraju. Działową strukturę zatrudnienia tej sfery cechuje supremacja budownictwa (67% zatrudnionych w skali kraju), następnie przemysłu (60%). W sferze poza produkcją materialną dominuje w aglomeracjach nauka i rozwój techniki (88% udziału w zatrudnieniu krajowym) oraz kultura (65% zatrudnienia krajowego). Przytoczone cyfry potwierdzają nie tylko wysoki stopień koncentracji ludności, potencjału produkcyjno-usługowego i zainwestowania miejskiego, lecz także sugerują różnorodność z tego tytułu oddziaływania, które powinny być źródłem efektów indukowanych w postaci korzyści zewnętrznych. W tym świetle stwierdzenie o podstawowej roli aglomeracji w systemie osadniczym kraju należy rozumieć, iż efekty aglomeracji prowadzić powinny do większej ich sprawności w porównaniu z pozostałymi elementami układu osiedleńczego.

EFEKTY AGLOMERACJI W ASPEKCIE KONCENTRACJI PRZEMYSŁU

Korzyści aglomeracji wynikają przede wszystkim z istniejących w nich zasobów siły roboczej. Odznacza się ona zróżnicowanymi i ogólnie wysokimi kwalifikacjami. Wystarczy bowiem dodać, iż aglomeracje skupiają ponad 70% ogólnokrajowej kadry pracowniczej z wyższym wykształceniem. Taki stan rzeczy wynika ze zlokalizowania na ich terenach ponad 90% ogólnego w kraju stanu szkół wyższych, a także większości innych placówek naukowo-technicznych. Dostarczają one gospodarce aglomeracji nie tylko wysoko wykwalifikowaną kadry specjalistów, lecz także są źródłem innych korzyści m. in. w postaci patentów, wynalazków i pomocy fachowej.

Znaczna koncentracja zróżnicowanej działalności przemysłowej na terenach aglomeracji (blisko 45% zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej związanych jest tutaj z przemysłem) pozwala sądzić o poważnych korzyściach wynikających z możliwości więzi kooperacyjnych i współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami.

Badania nad korzyściami lokalizacji przemysłu w aglomeracjach nie mają w naszym kraju obszernej literatury. W zasadzie można mówić o dwóch tego typu opracowaniach, z których pierwsze — autorstwa P. Eberhardta⁶, dotyczy produktywności przemysłu, zaś drugie — zespo-

⁵ Na podstawie danych GUS za rok 1979, brak informacji za lata późniejsze.

⁶ P. Eberhardt: *Koncentracja przestrzenna osadnictwa a produktywność przemysłu*. „Biuletyn KPZK PAN” 1978, z. 97.

łowe pod kierunkiem S. M. Zawadzkiego⁷, wkracza w zagadnienie jego efektywności. Obie prace można traktować jako odzew na intuicyjne twierdzenie o znacznej efektywności układów aglomeracyjnych. Wspierało ono podjętą z początkiem lat siedemdziesiątych decyzję o zarzuceniu polityki deglomeracyjnej względem tych układów.

Badania P. Eberhardta prowadzą się do zależności pomiędzy koncentracją przestrzenną osadnictwa a produktywnością przemysłu rozpastrywanego w aspekcie kilku jego gałęzi. Za miernik produkcji przyjmuje produkcję czystą brutto, zaś samą produktywność analizuje na przykładzie kapitałochłonności produkcji, technicznego uzbrojenia pracy i jej wydajności. Uzyskane wyniki potwierdziły wyższą produktywność przemysłu w aglomeracjach w porównaniu z pozostałymi jednostkami osadniczymi. Aglomeracje cechuje niższy współczynnik kapitałochłonności produkcji, wyższe techniczne uzbrojenie pracy oraz znacznie wyższa jej wydajność. Autor udowodnił również, iż aglomeracje miejskie cechują korzystniejsze relacje w tworzeniu produktu czystego brutto w przemyśle. Aglomeracje posiadają bowiem prawie 72-procentowy udział w ogólnopolskiej produkcji czystej brutto, a tylko 67-procentowy udział w ogólnokrajowej produkcji globalnej i 63-procentowy w kosztach materiałowych. O bardziej materiałooszczędnym charakterze produkcji przemysłowej w aglomeracjach świadczy również 72-procentowy ich udział w ogólnopolskiej akumulacji i amortyzacji oraz 71,5-procentowy w funduszu płac⁸.

Równoległe prowadzone prace przez zespół badawczy pod kierunkiem S. M. Zawadzkiego nad efektywnością przemysłu zlokalizowanego w aglomeracjach nie potwierdziły — generalnie rzecz biorąc — znacznej ich wyższości w tym zakresie nad pozostałymi terenami kraju. Badaniem objęto kształtowanie się w szesnastu gałęziach przemysłu przetwórczego wielkości produkcji globalnej, produktywności środków trwałych, rozmiarów produkcji globalnej przypadającej na jednostkę terenów przemysłowych. Stwierdzono, iż poważnym czynnikiem wzrostu produkcji globalnej przemysłu jest wzrost zatrudnienia, dość umiarkowanym — wzrost majątku produkcyjnego, zgoła zaś nieznacznym — wzrost terenów przemysłowych. Czynniki aglomeracyjny wywołuje też w większości gałęzi przemysłu przetwórczego wzrost produktywności środków trwałych. Ujemny związek występuje natomiast pomiędzy produktywnością środków trwałych a uzbrojeniem pracy niemal we wszystkich badanych gałęziach przemysłu. Brak zbieżności pomiędzy wysokim poziomem tech-

⁷ *Ekonomiczna efektywność przemysłu zlokalizowanego w aglomeracjach miejskich*. Praca zespołowa pod redakcją S.H. Zawadzkiego. „Biuletyn Informacyjny IGiPZ PAN” 1977, z. 18.

⁸ Eberhardt: *op. cit.*, s. 123—126.

nicznego uzbrojenia pracy i wysoką produktywnością środków trwałych świadczy dobitnie o nieracjonalności gospodarowania środkami trwałymi w aglomeracjach. W podsumowaniu autorzy stwierdzili, że „(...) w badaniu zostały potwierdzone wnioski wysunięte na podstawie tradycyjnych narzędzi analizy o nieco wyższej efektywności funkcjonowania przemysłu przetwórczego na obszarach aglomeracji miejskich. Zróżnicowanie relacji ekonomicznych między aglomeracjami miejskimi, a pozostałym obszarem kraju jest znacznie mniejsze niż oczekiwane (...)”⁹.

Abstrahując od przyczyn tkwiących w samym przemyśle wydaje się, iż niemały udział w zaniżaniu jego efektywności w aglomeracjach posiada przestarzała ich struktura funkcjonalna. Świadczy o tym dominacja sfery produkcji materialnej w gospodarce aglomeracji, zaś w jej ramach — przemysłu. Sfera ta bowiem skupia blisko 80% zatrudnionych w całej gospodarce uspołecznionej aglomeracji, z kolei przemysł wiąże ok. 55% zatrudnionych w tej sferze. Na 1000 mieszkańców aglomeracji przypada 370 osób pracujących w sferze produkcji materialnej, 203 zatrudnionych w przemyśle, 95 — w sferze poza produkcją materialną. Na 1 km² powierzchni aglomeracji przypada 272 zatrudnionych w sferze produkcji materialnej, 150 — w przemyśle, 71 osób pracujących w sferze poza produkcją materialną¹⁰.

W całym okresie istnienia Polski Ludowej przemysł korzystał z dużej swobody dysponowania terenami miejskimi, za których urządzenie i uzdatnianie ponosił symboliczne opłaty. Nie skłaniało to do racjonalnego gospodarowania terenami zainwestowania miejskiego. Wszechwładnym kryterium w tym względzie był fizyczny brak terenów, który szczególnie ostro dał o sobie znać w miejscach znacznej koncentracji działalności przemysłowej, a więc w aglomeracjach. Tego rodzaju progi rozwoju powstały głównie w aglomeracjach południowych (katowicko-rybnickiej, opolskiej, krakowskiej, legnicko-głogowskiej). Ograniczone możliwości pozyskania nowych terenów odczuwa także aglomeracja warszawska, gdańska i szczecińska. Źródłem ograniczeń w przestrzennym rozwoju aglomeracji są też zaostrzone ostatnio rygory przejmowania terenów wysokich klas bonitacyjnych na cele nierolnicze. Problem ten dotyczy m. in. aglomeracji lubelskiej.

Terenochłonny charakter działalności przemysłowej w aglomeracjach wzmocniła zasada odrębności miejsc pracy i zamieszkania. Zwalniała ona przemysł nie tylko z oszczędnego gospodarowania terenami, lecz także od stosowania technologii najmniej szkodliwych dla środowiska mieszkal-

⁹ *Ekonomiczna efektywność przemysłu... op. cit.*, s. 82.

¹⁰ Przeliczenia autorki na podstawie danych GUS za rok 1979, brak informacji za lata późniejsze.

nego. Oszczędności z tego tytułu były wielce korzystne dla przemysłu, lecz równocześnie przyniosły nieodwracalne straty w środowisku w postaci jego odkształcenia, skażenia i dewastacji. Wystarczy nadmienić, iż odpady poprodukcyjne nagromadzone na terenach zakładów przemysłowych aglomeracji stanowią ok. 75% wielkości tych odpadów w skali kraju¹¹. Niechlubne pierwszeństwo w tym względzie przysługuje aglomeracji katowicko-rybnickiej, na którą przypada 55% odpadów nagromadzonych na terenach zakładów przemysłowych wszystkich aglomeracji i 41% odpadów wytworzonych przez przemysł krajowy. W stosunku do zajmowanej ogólnej powierzchni zdecydowanie najbardziej niekorzystną sytuacją w tym zakresie odznacza się aglomeracja legnicko-głogowska (903 tys. ton odpadów przemysłowych przypada tu na 1 km² powierzchni), w dalszej kolejności wałbrzyska (151 tys. ton odpadów na 1 km²) i krakowska (129 tys. ton na 1 km²).

Zakłady przemysłowe aglomeracji są również głównymi sprawcami zanieczyszczenia wód powierzchniowych, zwłaszcza rzek służących w wielu przypadkach jako podstawowe źródło zaopatrzenia w wodę ludności. Zrzucone bezpośrednio do wód powierzchniowych ścieki zakładów przemysłowych aglomeracji stanowią bowiem 85% tychże ścieków w skali krajowej. Największymi trucicielami wód powierzchniowych, głównie Wisły, są zakłady przemysłowe aglomeracji krakowskiej i warszawskiej. Przypada na nie łącznie 72% ścieków nie oczyszczonych wszystkich aglomeracji i 62% tej kategorii ścieków w skali kraju.

Narastanie w aglomeracjach procesów koncentracji ludności i produkcji głównie w dziedzinie przemysłu, bez równoczesnej kontroli wpływu tych procesów na stan równowagi ekologicznej, przyczyniło się do poważnej degradacji środowiska naturalnego w większości układów aglomeracyjnych. W aglomeracjach górnośląskich stopień degradacji środowiska osiągnął stan alarmujący równoznaczny z klęską ekologiczną. Oznacza to tym samym wystąpienie tu bariery ekologicznej wykluczającej zabezpieczenie warunków dla efektywnego funkcjonowania gospodarki i akceptowanego przez społeczeństwo standardu codziennego życia.

KORZYŚCI AGLOMERACJI Z TYTUŁU ROZWOJU INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ

Potencjalnym źródłem korzyści zewnętrznych dla różnorodnej działalności realizowanej na obszarach aglomeracji oraz ich mieszkańców jest infrastruktura techniczna. Spełnianie przez aglomeracje rozlicznych funkcji produkcyjno-usługowych na rzecz regionów, z którymi są związane

¹¹ *Ibidem.*

oraz całego kraju powoduje, iż równocześnie są one miejscem lokalizacji dla infrastruktury technicznej o znaczeniu regionalnym i krajowym. Ta część infrastruktury stanowi zatem źródło korzyści zewnętrznych dla odbiorców występujących poza aglomeracjami.

Dogodność lokalizacji w aglomeracjach urządzeń infrastruktury technicznej o różnym zasięgu przestrzennego oddziaływania wynika z ich podporządkowania prawom koncentracji i wielkiej skali. Decydują o tym charakterystyczne dla infrastruktury cechy, jak bryłowość, długo-wieczność, wysoka kapitałochłonność, immobilność i komplementarność. Infrastruktura ogólnie dostępna, zintegrowana i o dużych mocach produkcyjno-usługowych wykazuje tendencje spadkowe w zakresie jednostkowych kosztów produkcji bądź świadczenia usług. Ocenę skali oszczędności z tego tytułu można uzyskać przez porównanie z odpowiednimi kosztami ponoszonymi w rozproszonych, o małych rozmiarach urządzeniach indywidualnych. Korzyści są tym większe, iż w kosztach budowy i eksploatacji urządzeń ogólnie dostępnej infrastruktury technicznej nie uczestniczy większość jej odbiorców (np. ludność, zakłady użyteczności publicznej), zaś pozostali (np. przemysł) w niewielkim tylko zakresie w nich partycypują.

Spadek jednostkowych kosztów produkcji i świadczonych usług przez poszczególne urządzenia infrastruktury powinni odczuć odbiorcy w postaci odpowiedniej obniżki cen i odwrotnie. Obowiązujący jednakże w naszym kraju od lat pięćdziesiątych centralny system regulowania opłat za produkty i usługi infrastruktury sprawia, iż nie mogą one służyć za podstawę określania z tego tytułu faktycznych korzyści czy niekorzyści. Dyktowany względami społecznymi ogólnie niższy poziom opłat w stosunku do jednostkowego kosztu pozyskania produktu bądź świadczenia usługi infrastrukturalnej powoduje, iż opłaty te są dla większości odbiorców (głównie ludności) źródłem korzyści nie uzasadnionych przesłankami ekonomicznymi. W ramach przeprowadzanej w latach osiemdziesiątych reformy naszej gospodarki, zakłady infrastruktury technicznej zostały zakwalifikowane do użyteczności publicznej. Oznacza to tym samym, iż obowiązują tutaj nadal centralnie ustalone ceny tzw. urzędowe mające na względzie ochronę interesu społecznego. Wprawdzie zakłady infrastruktury dysponują obecnie możliwością regulowania taryf opłat, gdyż podstawą ich określania jest pełne pokrycie kosztów wytworzenia produktów bądź świadczenia usług powiększonych o pewien narzut zysku, lecz osiągnana z tego tytułu nadwyżka bądź deficyt pozostają w zasadzie poza odbiorcami. Obowiązujące więc taryfy opłat za produkty i usługi infrastruktury nadal nie informują większości odbiorców o prawdziwej ich wartości. W tej sytuacji przekształcanie korzyści infrastruktury w jej niekorzyści uzewnętrznia się nadal jedynie w po-

staci szeregu niedogodności dla odbiorców, np. przeciążenia ulic, zatłoczenia środków komunikacji publicznej i transportu, nieregularności ich kursowania, w zakłóceniach w dostawach wody lub energii. Niedogodności te nie posiadają siły bodźcowego oddziaływania na odbiorców przejawiającego się np. w zniechęcaniu nowych jednostek gospodarczych do lokalizowania się w aglomeracjach, zakłady istniejące — do nieposzerzania a nawet ograniczania produkcji zaś ludność — do nieosiedlania się w tych układach osadniczych. Siłę bodźcowego oddziaływania na odbiorcę posiadać bowiem mogą elastyczne opłaty za produkty i usługi infrastruktury. Ich wzrastająca wysokość powinna informować o pojawieniu się niekorzyści w postaci zwiększonego kosztu pozyskania bądź świadczenia usługi przez określone urządzenie infrastruktury technicznej.

Prowadzone w latach sześćdziesiątych badania nad kosztami budowy urządzeń infrastruktury w miastach różnej skali wielkości ujawniły, iż największe koncentracje miejskie są organizmami niezmiernie kosztownymi w tej dziedzinie i tylko nieco bardziej korzystnymi w porównywaniu z miastami małymi¹². W latach siedemdziesiątych badania te powtórzono dopełniając o drugi element nakładów pracy społecznej, tj. koszty bieżącej eksploatacji urządzeń¹³. Wynika z nich jednoznacznie, iż aglomeracje miejskie z punktu widzenia kosztów budowy i eksploatacji urządzeń infrastruktury technicznej, są najdroższym typem układów osadniczych. Stwierdzenie to implicite sugeruje potrzebę ustalania w aglomeracjach na odpowiednio wyższym poziomie opłat za produkty i usługi infrastruktury.

Rosnące szybciej i w sposób skokowy w stosunku do skali wielkości miast, koszty budowy i eksploatacji urządzeń infrastruktury z reguły prowadzą do powstania barier w dalszym rozwoju organizmów wielkomiejskich, tj. w aglomeracjach. W nich bowiem koncentrują się potrzeby odbiorców różnych układów terytorialnych, a ich zaspokojenie wymaga odpowiedniej dywersyfikacji urządzeń, tj. od zaspokajających codzienne potrzeby do wysoko wyspecjalizowanych, o sporadycznym charakterze świadczonych usług (np. lotnisko, metro). Bryłowość, wysoka kapitałochłonność i długie cykle budowy urządzeń infrastruktury wykluczają ich natychmiastowe dostosowanie do dość równomiernie narastających potrzeb odbiorców potęgowanych przez „taniłość” produktów i usług.

Stwierdzenie powstawania barier w rozwoju miast leży u podstaw sformułowanej w latach sześćdziesiątych teorii progów rozwoju mia-

¹² Z. Dziembowski, A. Ginsbert-Gebert: *Urządzenia komunalne jako element kosztów budowy miasta*. „Studia KPZK PAN” 1973, t. XLIII,

¹³ Z. Dziembowski: *Nakłady pracy społecznej na infrastrukturę komunalną w miastach i ich zespołach*. [w] *Problemy gospodarki przestrzennej*. Pod redakcją A. Kuklińskiego. KiW. Warszawa 1980.

sta¹⁴. Autor teorii, B. Malisz, wyróżnił trojakiemu rodzaju progi, tj. topograficzne, funkcjonalne i technologiczne akcentując przy tym, iż ten ostatni, spowodowany przez infrastrukturę techniczną jest najtrudniejszy do pokonania. Wynika to nie tylko ze specyficznych cech infrastruktury, lecz także z długiego czasu oczekiwania na efekty, które cechuje ponadto, znaczny udział efektów pozaekonomicznych. W teorii progów znajduje potwierdzenie teza o największym niebezpieczeństwie tworzenia się progów infrastrukturalnych w aglomeracjach.

Intencją teorii progów była informacja o kosztach, jakie należy ponieść m. in. na infrastrukturę techniczną, by rozwój miast mógł się odbywać bez zakłóceń. Mylna interpretacja tej teorii spowodowała wykorzystanie jej jako argumentu do nasilenia w latach sześćdziesiątych działań deglomeracyjnych wobec największych skupisk naszego kraju, które wkroczyły już w fazę aglomeracji. Niekorzyści z tytułu niedorozwoju infrastruktury technicznej w wielkich miastach utożsamiono wówczas z ogólnie niską ich efektywnością wynikającą z przekroczenia przez wielkie miasta stanu równowagi rozwojowej, czyli tzw. optimum wielkości. Tymczasem w latach sześćdziesiątych największe miasta naszego kraju nie osiągnęły jeszcze optimum swego rozwoju. Niekorzyściom, których źródłem stała się głównie infrastruktura techniczna, towarzyszyły bowiem znaczne korzyści osiągnane w innych działach gospodarki wielkomiejskiej (m. in. z racji wielkiej skali produkcji, występowania bogatego i zróżnicowanego rynku pracy, powiązań finansowych i przepływowo-koooperacyjnych pomiędzy zakładami pracy, skupienia wysoko wyspecjalizowanej infrastruktury społecznej).

Na początku lat siedemdziesiątych odstąpiono od polityki hamowania procesów aglomeracyjnych. Uznano ją nie tylko za błędną, lecz także nieskuteczną i przynoszącą wiele ujemnych zjawisk natury ekonomicznej (np. w postaci niewykorzystania nowoczesnych mocy zakładów produkcyjnych) i społecznej (przejawiających się m. in. we wzroście dojazdów do pracy). Równocześnie przeznaczono poważne środki na rozbudowę infrastruktury technicznej w aglomeracjach miejskich. Nie towarzyszyły im jednak działania na rzecz uruchomienia instrumentów ekonomicznych w tej dziedzinie, m. in. w postaci uelastyczenia taryf opłat za produkty i usługi infrastruktury technicznej. Za nieskrępowanym w latach siedemdziesiątych rozwojem ludnościowym, gospodarczym i przestrzennym aglomeracji miejskich nie mogła podołać infrastruktura techniczna. U progu lat osiemdziesiątych aglomeracje znowu stanęły przed barierami infrastrukturalnymi. Ich pokonanie jest obecnie o wiele trudniejsze niż poprzednio. Trudności te wiążą się zarówno z większą

¹⁴ B. Malisz: *Analiza progowa w zastosowaniu do planowania miast i regionów* [w:] *Metoda analizy progowej*. „Studia KPZK PAN” 1971, t. XXXIV.

skalą wielkości aglomeracji, jak też potrzebą budowy nowego typu niezmiernie kosztownych urządzeń, a także z szeregiem nieprawidłowości okresu poprzedniego. Te ostatnie wynikają m. in. z realizowanej w latach siedemdziesiątych dość selektywnej budowy urządzeń infrastruktury. Chodziło w tym okresie bardziej o szybkie osiągnięcie efektów przekonujących społeczeństwo o priorytecie zaspokajania jego potrzeb, niż o harmonijną rozbudowę urządzeń przynoszącej korzyści w bardziej odległym czasie. W wielu aglomeracjach zbudowano nowoczesne układy komunikacyjne, dostosowując je jednakże bardziej do potrzeb preferowanej wówczas motoryzacji indywidualnej, aniżeli komunikacji publicznej. Eksplozji tej pierwszej towarzyszyła mniejsza dbałość o warunki i czas podróży środkami komunikacji publicznej. Oparto ją również na najbardziej kosztownych, najmniej sprawnych i najsilniej zatruwających środowisko miejskie środkach masowego przewozu, tj. autobusach. Trasy autobusowe w aglomeracjach miejskich osiągnęły ok. 90% ogólnego stanu tras komunikacji publicznej. W zakresie pozostałych urządzeń środki finansowe starczały zaledwie na likwidację drastycznych zaniedbań i bieżące zaspokajanie potrzeb odbiorców. Krótkowzroczność tej polityki dała o sobie znać ze szczególną siłą na początku lat osiemdziesiątych. Bariery infrastrukturalne w szeregu największych aglomeracjach utrudniają obecnie nie tylko codzienne życie mieszkańców i funkcjonowanie zlokalizowanej tu gospodarki, lecz także uniemożliwiają osiągnięcie wzrostu gospodarczego kraju z tytułu korzyści czerpanych z aglomeracji. Zrozumienie tego faktu odzwierciedla podejmowanie w aglomeracjach szeregu kosztownych inwestycji infrastrukturalnych (np. budowy metra w Warszawie), w warunkach niezwykle trudnej obecnie sytuacji gospodarczej kraju.

KONSEKWENCJE OGRANICZEŃ W ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO I INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ

Za nasiloną w latach siedemdziesiątych na obszarach aglomeracji koncentracją miejsc pracy, głównie w przemyśle, coraz bardziej nie nadążało budownictwo mieszkaniowe. W chwili obecnej stanowi ono jedną z najpoważniejszych barier rozwoju aglomeracji oraz decydujący czynnik pogorszenia życia mieszkańców aglomeracji. Przy dość wyrównanych we wszystkich miastach aglomeracji standardach mieszkaniowych w zakresie wielkości mieszkania i jego wyposażenia, obserwuje się różnice na odcinku realizacji prawa każdej rodziny do samodzielnego mieszkania. Przy przeciętnej w miastach aglomeracji liczbie 117 gospodarstw domowych na 100 mieszkań, relatywnie lepszą sytuację w tym zakresie ob-

serwuje się w trzech największych aglomeracjach kraju, tj. łódzkiej — 112 gospodarstw na 100 mieszkań, katowicko-rybnickiej — 115 i warszawskiej — 116. Zdecydowanie najgorsze wskaźniki cechują aglomeracje: szczecińską i poznańską — 128 gospodarstw na 100 mieszkań oraz gdańską i lubelską — 126 gospodarstw na 100 mieszkań¹⁵.

Koncentracja miejsc pracy w miastach aglomeracji przy braku w nich mieszkań indukuje masowe, codzienne migracje do pracy w wysokości blisko 2 mln¹⁶. Na każde 1000 mieszkańców miast aglomeracji przypada 134 osoby dojeżdżające do pracy. Największe nasilenie dojazdów do pracy obserwuje się w przypadku miast aglomeracji kształtujących się, a więc w staropolskiej (447 dojeżdżających na 1000 mieszkańców), rzeszowskiej (385), bielsko-bialskiej (283) i opolskiej (219). Można to interpretować największymi w tej grupie aglomeracji rozbieżnościami pomiędzy funkcjami miastotwórczymi, kreowanymi głównie przez przemysł, a funkcjami ich obsługi, zwłaszcza w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

Szczególne trudności w realizacji programu budownictwa mieszkaniowego w aglomeracjach miejskich wynikają z kumulacji oraz nasilenia z tytułu procesów koncentracji i prawa wielkiej skali, szeregu niekorzystnych zjawisk. Wymienić tu można m. in. obecne ograniczenia wydatków na cele miejskie, zwłaszcza na sferę poza produkcją materialną o znaczącym udziale inwestycji mieszkaniowych, wadliwości wewnętrznej organizacji sektora budowlanego, zepchnięcie urbanistów i architektów do niewiele znaczącej roli w procesie budowy mieszkań, wnoszenie coraz większych zespołów mieszkaniowych (dochodzących już do 40 tys. mieszkańców) w coraz większej odległości od centrum¹⁷. Budowa nowych osiedli mieszkaniowych w peryferyjnych strefach aglomeracji wymusza niejako środki na uzbrojenie terenów w elementarne urządzenia infrastruktury technicznej. W tej sytuacji chroniczny brak środków ze szczególną siłą daje o sobie znać w sferze inwestycji usługowych, zwłaszcza z dziedziny infrastruktury społecznej. Realizowanie z opóźnieniem i w niezmiernie skromnym zakresie infrastruktury społecznej wynika nie tylko z ograniczeń finansowych, lecz również z traktowania jej przez sektor budowlany jako nietypowej, a więc nieopłacalnej. Stąd też nawet niezwykle skromny zakres planowanych zadań w dziedzinie infrastruktury społecznej bywa nie wykonany. Oznacza to systematyczne pogorszenie się warunków codziennego życia mieszkańców nowych osiedli

¹⁵ Przeliczenia autorki na podstawie Rocznika Statystycznego miast 1980, GUS, 1981, brak danych aktualniejszych.

¹⁶ Przeliczenia autorki na podstawie danych NSP z 1978 r.

¹⁷ B. Jałowicki: *Strategia uprzemysłowienia a proces urbanizacji*. „Biuletyn KPZK PAN” 1982, z. 119, s. 73—74.

aglomeracji oraz pogłębianie dysproporcji w wyposażeniu w urządzenia infrastruktury społecznej nowo wznoszonych i starszych dzielnic aglomeracji. Przynosi to w konsekwencji zaniżenie ogólnych wskaźników świadczonych usług przez urządzenia tej infrastruktury w aglomeracjach w porównaniu z pozostałymi miastami kraju. Dla potwierdzenia przytoczonego stwierdzenia posłużono się wybranymi wskaźnikami, które charakteryzują stan rozwoju ochrony zdrowia i elementarnej kultury w miastach aglomeracji na tle pozostałych miejskich jednostek osiedleńczych¹⁸.

Aglomeracje miejskie cechuje znaczna koncentracja personelu medycznego. Na ich miasta przypada bowiem 63% stanu kadry lekarskiej wszystkich miast kraju, ok. 61% lekarzy dentyistów, ok. 53% pielęgniarek i tyle samo łóżek w szpitalach¹⁹. W przeliczeniu jednakże na 10 tys. mieszkańców miast aglomeracji przypadało tyle samo lekarzy co w pozostałych miastach kraju, tj. 25, mniej dentyistów — 6 (w miastach pozostałych 7) oraz znacznie mniej pielęgniarek — 51 (w miastach pozostałych 82) i łóżek w szpitalach — 78 (w miastach pozostałych 124). Relatywnie najniższe wskaźniki dotyczą miast aglomeracji opolskiej, wrocławskiej, częstochowskiej, bydgosko-toruńskiej i legnicko-głogowskiej. Kształtują się one bowiem mniej więcej o połowę niżej od wielkości średnich dla miast aglomeracji. Uwzględniając spełnianie przez aglomeracje wysoko wyspecjalizowanych usług w zakresie ochrony zdrowia na rzecz mieszkańców całego kraju można twierdzić, iż sytuacja ich ludności w tej dziedzinie jest znacznie gorsza niż sugerują odpowiednie wskaźniki.

Stan infrastruktury społecznej w dziedzinie elementarnej kultury na terenach aglomeracji można rozważyć na przykładzie czytelnictwa. Na miasta aglomeracji przypada blisko 57% księgozbioru wszystkich miast kraju, ok. 58% czytelników i ponad 60% wypożyczeń²⁰. W przeliczeniu na 1000 mieszkańców miast aglomeracji przypada 2112 woluminów księgozbioru, 183 czytelników i 4091 wypożyczeń. Wskaźniki te wyraźnie odbiegają w dół od obliczonych dla pozostałych miast kraju, które kształtują się odpowiednio: 2854 woluminów, 235 czytelników i 4763 wypożyczeń. Ponieważ przytoczone wskaźniki charakteryzują standard bibliotek oraz aktywność działania pracowników zatrudnionych w bibliotekarstwie można twierdzić, iż pod tym względem miasta aglomeracji są wyraźnie zaniedbane. Zaskakuje przy tym fakt, iż najmniejszym księgozbiorem na 1000 mieszkańców miast dysponuje aglomeracja krakowska (1705 woluminów), najmniejszą liczbą czytelników — warszawska (156), zaś najmniejszą liczbą wypożyczeń — wrocławska (2395).

¹⁸ Wybór wskaźników determinowała dostępna baza informacji statystycznych.

¹⁹ Przeliczenia autorki na podstawie Rocznika Statystycznego miast..., *op. cit.*

²⁰ *Ibidem.*

KORZYŚCI AGLOMERACJI A SPÓJNOŚĆ SYSTEMU STEROWANIA
ICH ROZWOJEM

Niezbędnym warunkiem dla osiągania dodatkowych korzyści z tytułu nagromadzenia w aglomeracjach znacznego majątku produkcyjno-usługowego jest wspólne i skoordynowane nim zarządzanie oraz kompleksowe planowanie dalszego rozwoju układów aglomeracyjnych. Działania te, łącznie z niezbędną bazą informacyjną, powinny składać się na system sterowania rozwojem aglomeracji. Trudności w uruchomieniu spójnego mechanizmu sterowania aglomeracjami wynikają z faktu nieistnienia przez nie instytucjonalnego ogniwa systemu osadniczego. Są one równocześnie sterowane przez władzę i administrację różnych szczebli i zakresów zarządzaia. Pozbawienie aglomeracji podmiotowości prawnej oznacza także niewielkie szanse realizacji budowanych dla nich planów, których realność często budzi wątpliwość z uwagi na brak bieżącej i regularnej sprawozdawczości statystycznej dla aglomeracji.

Niespójność systemu sterowania aglomeracjami osłabia efektywność gospodarowania i staje się źródłem niekorzyści. Przejawiają się one w wielu nieprawidłowościach w zagospodarowaniu aglomeracji prowadzących z reguły do powstania ograniczeń czy nawet barier w ich funkcjonowaniu i dalszym rozwoju. Przykładami tych nieprawidłowości są m.in. chaotyczna i substandardowa zabudowa terenów podmiejskich, błędne decyzje lokalizacyjne w odniesieniu do szeregu zakładów przemysłowych, naruszanie zasad ochrony środowiska przyrodniczego w imię wąsko pojmowanej efektywności inwestowania, nieskoordynowanie budownictwa mieszkaniowego z budową urządzeń usługowych i komunikacyjnych a budownictwa przemysłowego z budową oczyszczalni ścieków i urządzeń odpylających czy odkażających środowisko. Obowiązujące obecnie jednostki gospodarujące zasady reformy gospodarczej przy nadal brakującym jednolitym mechanizmie sterowania aglomeracjami, sugerują niebezpieczeństwo dalszego nawarstwiania się tu nieprawidłowości rozwojowych. Jednostki te w pogoni za rentownością w warunkach występujących ograniczeń finansowych, przenosić zapewne będą swe własne korzyści nad interesem całego układu aglomeracyjnego. Trzy „s”, tj. samodzielność, samorządność i samofinansowanie dla przedsiębiorstw może oznaczać również czwarte „s”, czyli samowolę wobec środowiska przyrodniczego aglomeracji.

*

* * *

Zaprezentowane rozważania sygnalizują jedynie problem dysproporcji rozwojowych występujących w aglomeracjach miejskich. Przybierają one postać ograniczeń i barier osłabiających efektywność gospodarowania

w aglomeracjach i obniżających standard życia ich mieszkańców. Skupianie przez aglomeracje znacznego potencjału wytwórczego i usługowego kraju oraz potencjału ludnościowego o wysokich kwalifikacjach powoduje, iż występujące na ich obszarach bariery rozwojowe są nimi równocześnie dla gospodarki narodowej. Od zakresu i czasu przełamывania tych barier zależy więc w poważnym stopniu dalszy rozwój społeczno-gospodarczy kraju.

Bariery rozwojowe nie są naturalną cechą aglomeracji ani też wynikiem krótkiego czasu. Są one konsekwencją zmiennej wobec aglomeracji w poszczególnych okresach Polski Ludowej polityki gospodarczo-przestrzennej nie opartej na prognostycznej wizji ich rozwoju. Stąd też czynniki rozwoju aglomeracji wynikające z wielorakich korzyści m. in. z faktu policentrycznej struktury przestrzennej, stanowienia przez nie bogatego, zróżnicowanego i o wysokich kwalifikacjach rynku pracy, nagromadzenia na ich obszarach wyspecjalizowanego i nowoczesnego potencjału produkcyjno-usługowego, istnienia centralnych urzędów i instytucji oraz szkół wyższych — są pomniejszane, niekiedy niwelowane przez nieskojarzone, niekonsekwentne i nie bazujące na racjonalnych przesłankach decyzje i działania. Jest to m. in. przejawem niespójności systemu sterowania rozwojem aglomeracji.

W świetle przytoczonych rozważań nasuwa się spostrzeżenie, iż w aglomeracjach miejskich rangę priorytetową zyskać powinny działania zmierzające w kierunku harmonizacji procesów rozwojowych zachodzących na ich obszarach. Szczególna uwaga przysługuje zamierzeniom przywracającym równowagę pomiędzy nadmiernie obecnie rozwiniętymi funkcjami aglomeracyjnotwórczymi (reprezentowanymi głównie przez przemysł), a cechującymi się wyraźnym niedorozwojem czynników obsługi tych złożonych układów osadniczych (przede wszystkim z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej oraz budownictwa mieszkaniowego).

Przedsięwzięcia na rzecz harmonizacji procesów rozwojowych w aglomeracjach poprzedzać powinno ich zinstytucjonowanie oraz wyposażenie w zestaw środków i uprawnień niezbędnych dla zapewnienia samostojowości tego podstawowego ogniwa systemu osadniczego kraju. Towarzyszyć temu powinno wprowadzenie zasady szerokiej samorządności gospodarczej miast i gmin tworzących aglomeracje. Ma to istotne znaczenie dla przyspieszenia procesu wewnętrznej integracji układów aglomeracyjnych.

Harmonizowanie procesów rozwojowych w aglomeracjach powinno znaleźć oparcie w odpowiednich badaniach naukowych. Chodzi tu głównie o określenie dla każdej aglomeracji optimum wielkości, czyli stanu równowagi rozwojowej, tj. stanu w którym koszt krańcowy produkcji

całej aglomeracji zrównałby się z kosztem całkowitym jednostki produkcji powstałej w nowej aglomeracji. Określenie tak pojętego stanu równowagi rozwojowej umożliwiłoby stosowanie poprawnych i odpowiednio zróżnicowanych względem poszczególnych aglomeracji miejskich, instrumentów polityki ekonomiczno-przestrzennej.

РЕЗЮМЕ

Агломерации представляют собой ведущий элемент системы заселения в Польше. Это обусловлено сосредоточением на их территории значительной части населения страны и ресурсов высококвалифицированной рабочей силы разнообразных специальностей, а также высокой степенью концентрации производственно-обслуживающего потенциала народного хозяйства. Агломерации являются также местом пребывания центральных органов государственной власти, преобладающей части центральных ведомств и учреждений, высших учебных заведений и других специализированных единиц, действующих в масштабе всей страны. Это позволяет считать агломерации особенно богатым источником индуцированных эффектов, проявляющихся в форме внешней выгоды как самой агломерации, так и всему народному хозяйству в целом. Эта выгода усугубляется вследствие полицентрического характера городских агломераций в нашей стране, проявляющегося во множестве, состоящем из восемнадцати агломерационных структур.

Преимущества агломераций, представляющие собой главные стимулы их развития, ослабляются, а иногда даже устраняются рядом недостатков в их освоении. Эти недостатки являются источником ограничений (барьеров) развития. Их появление в агломерациях на территории Польши связано, в частности, со следующими факторами: нежелательной интенсификацией агломерационных процессов в южной части страны в ущерб остальной территории; господством традиционной промышленной деятельности в функциональной структуре агломераций, что отрицательно сказывается на эффективности хозяйствования, чистоте природной среды и условиях жизни населения; недостаточным развитием сферы обслуживания населения и хозяйственных единиц, особенно в области технической и общественной инфраструктуры и жилищного строительства; отсутствием единого механизма управления агломерационными системами; изменчивой, не опирающейся на экономические предпосылки и урбанизационные прогнозы, экономической и территориальной политикой по отношению к агломерациям.

Действия, направленные на ликвидацию указанных барьеров, необыкновенно важны. Существование этих барьеров обозначает не только ограничения в функционировании и дальнейшем развитии самих агломераций, но также и всего народного хозяйства. Это следует из того факта, что агломерации выполняют роль основных звеньев как системы заселения, так и территориальной структуры страны.

SUMMARY

Agglomerations constitute a leading element of the settlement system of a country. This is determined by the fact that they concentrate a significant part of the population and resources of the work force of high and differentiated

qualifications, as well as high concentration of productive-service potential of national economy. They are also centers of state authorities, the majority of institutions and central offices, higher schools and other specialized units of wide influence. This permits agglomerations to be treated as an especially abundant source of induced effects in the form of outer profits both for the agglomeration and for the whole national economy. These profits are increased by poly-centric character of urban agglomerations in our country. This character is reflected by a set created by eighteen agglomeration units.

Advantages of agglomerations as the main stimulants of the latter's development are weakened and even completely done away with, by a number of irregularities in their administration. They take on a form of developmental limitations or barriers. Their occurrence in Polish agglomerations should be associated (among other factors) with: undesirable intensification of agglomeration processes in the southern part of the country at the cost of the other regions; dominance of traditional industrial activity in the functional structure of agglomeration which has a negative effect on the effectiveness of economy; the hygiene state of natural environment and living conditions of the population; under-development of the service sphere taking care of the needs of the population and economy, especially in the sector of technological and social infrastructure and the building trade; lack of a uniform mechanism of steering agglomeration units; finally, with changeable economic-spatial policy toward agglomerations not based on economic premises and urbanization prognoses.