

Janusz Kot*

POLITYKA URBANIZACYJNA
W AGLOMERACJI ŁÓDZKIEJ I WARSZAWSKIEJ¹

1. Wprowadzenie

1.1. Polityka, urbanizacja, polityka urbanizacyjna
- definicje pojęć

Pojęcie polityki możemy określić w miarę jednoznacznie przyjmując, iż - w ogólnym sensie - jest to działalność społeczna wytyczana przez ośrodek kierowniczy sformalizowanej grupy dążącej do zrealizowania celów wybranych w wyniku oceny ich znaczenia dla dziedziny, w której jest prowadzona. Realizacja polityki rozpatrywana w kontekście wyznaczonych celów polegać będzie na stosowaniu przez ośrodek decyzyjny środków i narzędzi oddziaływania na inne podmioty, w efekcie czego cele zostaną zrealizowane. O ile zdefiniowanie pojęcia polityki nie było trudne, to jednoznaczne określenie pojęcia urbanizacji jest znacznie trudniejsze. Wynika to zarówno ze złożoności i wielopłaszczyznowej istoty samego zjawiska, jak i z jego zmienności w czasie i przestrzeni. Zmienność ta znajduje wyraz w dwu koncepcjach urbanizacji, adekwatnych do form i poziomu rozwoju społeczeństwa. Koncepcja pierwsza² okre-

* Mgr asystent stażysta w Zakładzie Ekonomiki Rozwoju Miast UL.

¹ Wyniki badań, na które powołano się w artykule, a nie zostały w nim przytoczone, znajdują się w pracy magisterskiej J. Kota.

² Definicja urbanizacji za: Statystyczna charakterystyka miast. Funkcje dominujące, Warszawa 1977.

śla urbanizację jako proces wzrostu liczby i wielkości miast, przyrostu ludności miejskiej oraz rosnącej koncentracji ludności w jednostkach osadniczych typu miejskiego. Koncepcja druga (socjologiczna) traktuje urbanizację jako rozprzestrzenianie się miejskiego stylu życia. A. Ciborowski określa urbanizację jako stan i proces rozwoju cywilizacji i kultury miejskiej, w szczególności zaś jako proces wzrostu i rozprzestrzeniania się różnego rodzaju postaw i form życia typu miejskiego. Polityka urbanizacyjna dotyczyć będzie kierowania procesami urbanizacyjnymi oraz rozwojem sieci osadniczej. Jest ona elementem polityki przestrzennej, dotyczącej planowanego rozmieszczenia ludności i działalności produkcyjnej i usługowej oraz kształtowania systemów infrastruktury o znaczeniu krajowym. Polityka urbanizacyjna działa w ramach Narodowej Polityki Osadniczej (NPO)³, formułującej zadania i cele do osiągnięcia w procesach rozwoju narodowego systemu osadniczego i jego części składowych oraz rozwoju środowiska człowieka, zachodzącego w wyniku narodowego programu społeczno-gospodarczego.

1.2. Procesy urbanizacyjne zachodzące w Polsce współczesnej

W dziedzinie procesów urbanizacyjnych Polska znajduje się obecnie na etapie powstawania struktur charakterystycznych dla krajów uprzemysłowionych. Świadczy o tym istnienie w Polsce, jako zasadniczego elementu osadniczego, 23 aglomeracji, z tego 10 ukształtowanych, 7 kształtujących się i 6 potencjalnych. Zaawansowanie przemian jest jednak silnie zróżnicowane regionalnie. Regiony, w których nasilenie procesów uprzemysłowienia i urbanizacji wystąpiło już w XIX w. i początkach XX, tj. środkowe i południowe, znajdują się w bardziej zaawansowanej fazie przemian. Jedną z zasadniczych cech i następstw procesów urbanizacyjnych w Polsce jest rosnąca koncentracja ludności, zarówno w skali całego systemu osadniczego, jak i poszczególnych miast i aglomeracji miejskich. Trendy te występowały w przeszłości i towarzyszą przemianom struktury systemu osadniczego do dziś. Pojawiają się

³ Definicje NPO za: A. C i b o r o w s k i, Polityka kształtowania środowiska, Warszawa 1981.

jednak nowe tendencje. Nie zawsze i nie wszędzie procesy urbanizacyjne są związane ze zjawiskami rosnącej koncentracji przestrzennej ludności i środków trwałych. Rozwojowi i przekształcaniu się dużego miasta w aglomerację miejską towarzyszy z reguły decentralizacja w skali lokalnej. Współcześnie, przy trwających nadal procesach koncentracji, ujawniają się także tendencje do dekoncentracji i decentralizacji. Plan przestrzennego zagospodarowania wprowadził postulat pewnej dekoncentracji w skali systemu osadniczego całego kraju przez wyznaczenie znacznej liczby ośrodków rozwoju oraz postulowanie ujemnej zależności między wyjściową wielkością aglomeracji miejskich oraz krajowych ośrodków rozwoju a ich przewidywaną dynamiką do 1990 r. Współistnienie diametralnie odmiennych tendencji koncentracji i dekoncentracji stwarza pole do planowego działania oraz otwiera możliwości sterowania procesami urbanizacyjnymi. Problem polityki urbanizacyjnej i jej skuteczności na tle zachodzących procesów urbanizacyjnych jest bardzo ważny, szczególnie w odniesieniu do aglomeracji miejskich, które są najważniejszymi punktami w systemie osadniczym kraju.

1.3. Metoda badania polityki urbanizacyjnej prowadzonej w miastach aglomeracji łódzkiej i warszawskiej

Polityka urbanizacyjna w aglomeracjach łódzkiej i warszawskiej przebadana została głównie pod kątem zmian ludnościowych w miastach obu aglomeracji, procesów kształtowania wielkości i struktury zatrudnienia, polityki lokalizacyjnej przemysłu, struktury i wielkości nakładów inwestycyjnych oraz kształtowania warunków bytowych.

Badanie zmian ludnościowych prowadzone było w układzie wyróżnionych w planach sektorów i kierunków rozwoju aglomeracji. Pozostała część analizy dokonana została w oparciu o wyżej wymienione wskaźniki dotyczące zatrudnienia, przemysłu i warunków bytowych. Przy ocenie skuteczności prowadzonej polityki posłużono się także porównaniem osiągniętych wielkości z wartościami założonymi w planach rozwoju woj. miejskiego łódzkiego i woj. stołecznego warszawskiego, których to obszary utożsamiane są w istniejących

opracowaniach z obszarami aglomeracji łódzkiej i warszawskiej. Wybór takich wskaźników do przeprowadzenia analizy polityki urbanizacyjnej nie był przypadkowy, lecz wynikał głównie z jej zakresu oddziaływania.

2. Polityka urbanizacyjna w aglomeracji warszawskiej

2.1. Charakterystyka aglomeracji warszawskiej⁴

Aglomeracja warszawska jest największą aglomeracją Polski pod względem powierzchni. Na obszarze 6068 km², co stanowi 2% powierzchni kraju, zamieszkuje ok. 7% ludności kraju. Mieszkańcy miast aglomeracji w 1975 r. stanowili 82,3% ogółu ludności, w tym mieszkańcy Warszawy 60,1%. W przyroście liczby ludności aglomeracji zasadniczą rolę odgrywają czynniki migracyjne. Podstawowa część aglomeracji warszawskiej wchodzi w obszar woj. stołecznego warszawskiego, obejmującego 28 miast i 32 gminy. Gęstość zaludnienia aglomeracji wynosi 394 osoby na 1 km², przy czym w strefie węzłowej 1468 osób na 1 km², a w strefie terenów otwartych tylko 72 osoby. Współczynnik przyrostu naturalnego jest w tej aglomeracji niski i wynosi 5,7%. Ze źródeł pozarolniczych utrzymuje się 90,6% ludności. Aglomeracja warszawska zajmuje drugie miejsce po GOP pod względem liczby zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej (1033,7 tys. osób, tj. 8,9% zatrudnienia krajowego). W wewnętrznej strukturze zatrudnienia najliczniejszą grupę stanowią pracujący w przemyśle - 32,3%, następnie w budownictwie - 12,7%, a w handlu - 11,3%.

2.2. Rozwój ludnościowy aglomeracji warszawskiej

Procesy ludnościowe są jedną z głównych pochodnych urbanizacji. Badanie ich może doprowadzić do oceny stopnia, w jakim procesy urbanizacyjne są kierowane. Dotychczasowy rozwój przestrzen-

⁴ Charakterystyka dokonana w oparciu o dane uzyskane w Komisji Planowania przy Radzie Ministrów.

ny aglomeracji warszawskiej odbywa się i jest planowany w układach sektorowych, w postaci rozwijających się promieniście wokół Warszawy 5 sektorów: północnego, północno-wschodniego, południowego, południowo-wschodniego, zachodniego. Ilustruje to rys. 1.



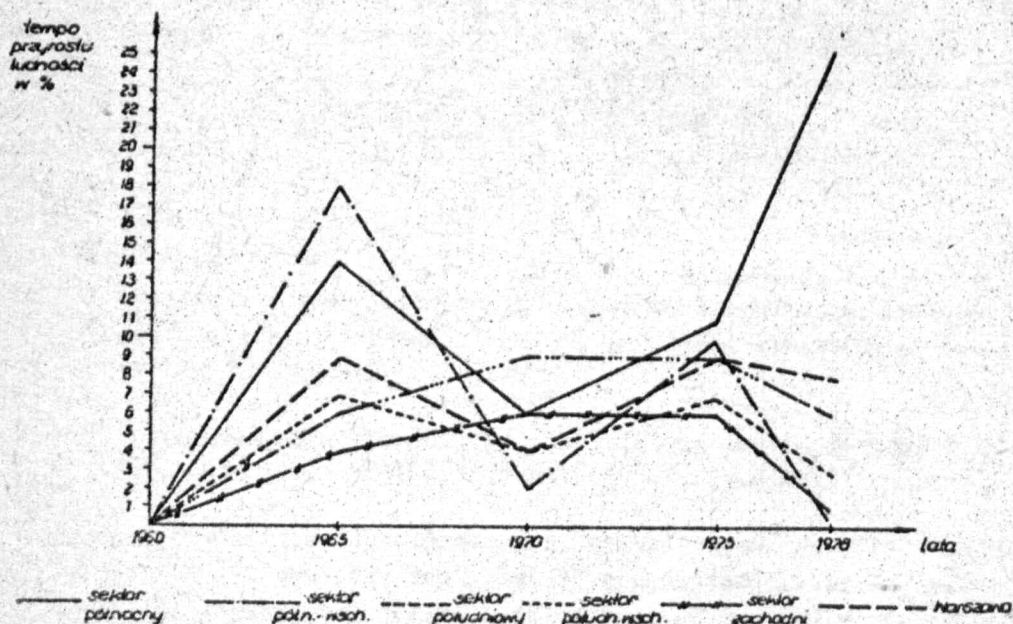
Rys. 1. Rozwój przestrzenny aglomeracji warszawskiej w układach sektorowych

Analiza rozwoju ludnościowego poszczególnych sektorów dokonana jest w tab. 1. Ilustracją graficzną jest rys. 2.

W latach 1960-1975 średnioroczne tempo przyrostu ludności było zróżnicowane. Największy wskaźnik występował w sektorze północnym i północno-wschodnim. Najniższe średnioroczne tempo przyrostu ludności odnotowano w sektorze zachodnim. Najbardziej zróżnicowanymi przyrostami ludności w skali pięcioletek cechował się sektor północny, gdzie średnioroczne tempo przyrostu ludności wa-

Średnioroczne tempo przyrostu
ludności miejskiej aglomeracji warszawskiej
według wyróżnionych sektorów

Wyszczególnienie	Średnioroczne tempo przyrostu ludności w %				
	1960- -1965	1965- -1970	1960- -1975	1960- -1975	1975- -1978
II Warszawa centrum	1,7	0,8	1,7	1,9	1,7
II sektor północny	2,7	1,2	2,1	1,9	7,7
III sektor północno-wschodni	3,4	0,4	1,9	1,9	0,0
IV sektor południowy	1,2	1,7	1,7	1,6	2,0
V sektor południowo- -wschodni	1,4	0,8	1,4	1,2	1,0
VI sektor zachodni	0,8	1,2	1,2	1,1	0,3



Rys. 2. Tempo przyrostu ludności
w miastach aglomeracji warszawskiej
według wyróżnionych sektorów

hało się od 2,7% w latach 1960-1965 do 1,2% w latach 1965-1970 i 2,1% w pięciolatce 1970-1975. Najrówniej rozwijały się sektory południowy i zachodni. Obserwacje te wskazują na osłabienie tempa rozwoju ludności w latach 1965-1970 w 3 sektorach: północnym, północno-wschodnim i południowo-wschodnim. Największa dynamika średniorocznego przyrostu cechowała pięciolatki 1960-1965 i 1970-1975. Wyraźny spadek wskaźników w latach 1965-1970 może wskazywać na z góry zamierzone skutki prowadzonej polityki urbanizacyjnej oraz na zahamowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego i ograniczenie inwestycji przemysłowych w małych i średnich miastach. Wpływ na to mogła także mieć teoria progów Malisza, opracowana w latach 1962-1963, wiążąca koszty rozwoju miast z ich wielkością. Błędna i zbyt uproszczona interpretacja zarówno tej teorii, jak i rachunku ekonomicznego, w planowaniu przestrzennym dały teoretyczne podstawy polityki deglomeracyjnej prowadzonej w latach 1964-1970. Spowodowało to zahamowanie tempa rozwoju miast.

Powołanie woj. stołecznego warszawskiego przyniosło opracowanie w 1975 r. perspektywicznego programu wyznaczającego typ i tempo przekształceń struktury funkcjonalno-przestrzennej poszczególnych obszarów województwa. Koncepcja przestrzennego rozwoju zawarta w "Perspektywicznym planie zagospodarowania przestrzennego województwa stołecznego warszawskiego" oparta jest na następujących generalnych zasadach:

- umiarkowany rozwój ilościowy i równoczesna modernizacja dwóch istniejących kierunków: zachodniego i południowo-wschodniego;
- modernizacja układu przestrzenno-funkcjonalnego Warszawy;
- skoncentrowanie terenów nowej urbanizacji po roku 1980 wzdłuż doliny Wisły i rozpoczęcie budowy północnego pasma, intensywnie zurbanizowanego;
- modernizacja i rozwój przestrzenny pasma wschodniego;
- rozpoczęcie pod koniec okresu perspektywicznego realizacji nowego północnego centrum aglomeracji stołecznej w Modlinie.

Obecnie można zweryfikować i ocenić realizację tylko niektórych z przedstawionych wyżej założeń. Okres, który upłynął od roku 1975, jest bowiem zbyt krótki. Sektory zachodni i południowo-wschodni rozwijały się, zgodnie z założeniami, wolno. Średnioroczne tempo przyrostu ludności w latach 1975-1978 wynosiło odpowiednio 0,3 i 1%. Zgodnie z wytycznymi intensywnie rozwija

się pasmo północne. W latach 1975-1978 cechowało je wysokie średnioroczne tempo przyrostu ludności, wynoszące 7,7%.

Podsumowując rozwój ludnościowy aglomeracji warszawskiej można stwierdzić, iż odbywał się on w tempie szybszym od zakładanego w planie. Stało się tak, gdyż w wyniku szybkiego rozwoju procesów urbanizacyjnych ludność miejska wzrosła w tempie znacznie szybszym od założonego w planie, a Warszawa jako obszar centralny aglomeracji, osiągnęła już obecnie perspektywiczną liczbę mieszkańców. Fakt ten świadczy o słabości planowania lub o utracie kontroli nad rozwojem procesów urbanizacyjnych. Zjawisko to ilustruje tab. 2.

T a b e l a 2

Rzeczywisty i planowany rozwój ludności
aglomeracji warszawskiej

Wyszczególnienie	Dane dla roku 1980 (w tys. osób)	Procentowy wskaźnik wzrostu 1980/1970	Przeciętne roczne tempo wzrostu (w %)		
			1971-1980	1971-1980 założone w planie	odchylenia od planu w punktach
Ludność	2320	116	1,5	1,2	+0,3
Przyrost naturalny	12	126	2,3	-	-
Saldo migracji w ciągu 10-lecia	+206	-	-	-	-
Ludność w miastach	2051	118	1,7	1,4	+0,3
w mieście wojewódzkim	1597	121	1,9	1,0	+0,9
Ludność wsi	269	101	0,1	0,0	+0,1

2.3. Zatrudnienie, przemysł, polityka lokalizacyjna
i struktura nakładów inwestycyjnych
w aglomeracji warszawskiej

Zmiany demograficzne i tempo urbanizacji oraz jej charakter i kierunki powiązane są z rozmieszczeniem inwestycji, przemysłem i zatrudnieniem. Prowadzono analizę wymienionych wyżej wartości

przez badanie wysokości nakładów inwestycyjnych w aglomeracji warszawskiej, wysokości nakładów w przemyśle województwa, nakładów na rozwój kompleksu rolno-żywnościowego. Zbadano gospodarkę terenami rolnymi, które przekazywano pod inwestycje, porównując ją z planem perspektywicznym. Zatrudnienie natomiast zbadano przez analizę dynamiki przyrostu zatrudnienia w gospodarce narodowej województwa stołecznego warszawskiego (WSW) oraz udziału poszczególnych sektorów w zatrudnieniu w gospodarce narodowej WSW. Zatrudnienie w przemyśle aglomeracji warszawskiej badano przez analizę dynamiki wzrostu zatrudnienia, wartości produkcji globalnej i wydajności pracy w latach 1971-1980. Posłużono się także badaniem rozwoju i dynamiki zatrudnienia w aglomeracji warszawskiej i makroregionie środkowym w latach 1970-1980.

W oparciu o przeprowadzone analizy można stwierdzić, iż na szczeblu wojewódzkim polityka lokalizacyjna prowadzona była w większości zgodnie z jego funkcjami i przyjętymi kierunkami rozwoju społeczno-gospodarczego. Wydane w latach 1971-1980 decyzje dotyczyły m. in. dalszego rozwoju wiodącej, o znaczeniu krajowym i makroregionalnym, roli Warszawy. Słabością prowadzonej polityki było to, że realizując te decyzje doprowadzono do nadmiernej kumulacji inwestycji w centrum aglomeracji, co przyniosło reperkusje w postaci nadmiernego rozwoju ludnościowego stolicy i przyspieszenia procesów urbanizacyjnych w regionie.

W kontekście polityki lokalizacyjnej należy uznać za niezbędne - dla dalszego prawidłowego kształtowania struktury przestrzennej i osadniczej aglomeracji - przyspieszenie działań umożliwiających rozwój aglomeracji na jej pasmach rozwojowych. Konieczne jest prowadzenie takiej polityki lokalizacyjnej, która preferowałaby tereny leżące poza Warszawą, co doprowadziłoby do aktywizacji pozostałych terenów aglomeracji. Do tego niezbędne jest pokonanie barier infrastruktury, która jest niedostatecznie rozwinięta na terenach leżących poza centrum aglomeracji. Pozostałe inwestycje lokalizowane poza Warszawą rozmieszczone były bardziej równomiernie. Nie stwierdzono aby preferowane były pod tym względem sektory przeznaczone w planach pod szczególnie intensywny rozwój. Występowało natomiast pewne dążenie do lokalizacji inwestycji na obszarach posiadających tradycje przemysłowe. Często korzyści skali i korzyści zewnętrzne dominowały nad założeniami prawidłowej polityki urbanizacyjnej.

Zatrudnienie w przemyśle aglomeracji wzrastało w dziesięcioleciu 1971-1980 znacznie szybciej niż przewidywano. Znalazło to wyraz w szybszym od planowanego rozwoju ludności aglomeracji warszawskiej, a szczególnie jej obszaru centralnego. Korzyści wynikające z koncentracji przemysłowej w ośrodkach posiadających zaplecze infrastrukturalne, techniczne, surowcowe i kadrowe spowodowały, iż przyrost produkcji globalnej i zatrudnienia w aglomeracji jest wyższy na terenach silnie zurbanizowanych i uprzemysłowionych niż na terenach pozostałych. W porównaniu z latami 1971-1975, kiedy to wchodziły w okres produkcyjny populacje roczników powojennych, w latach 1975-1980 nastąpił spadek zatrudnienia związany z ograniczonością zasobów pracy na skutek posunięć administracyjnych i niżu demograficznego. Nastąpiła także zmiana w sektorowej strukturze zatrudnienia. Zmniejszeniu zatrudnienia w sektorze I towarzyszył wzrost zatrudnienia w sektorze II i III. Ocena tych zmian jest jednak trudna wobec braku modelowej struktury zatrudnienia sektorowego dla gospodarki socjalistycznej. Podsumowując tę problematykę należy stwierdzić, iż odchylenia od planu zatrudnienia i założeń rozwoju ludności były znaczne. Także preferowane w planie kierunki rozwoju obszaru nie znalazły potwierdzenia w aktywnej polityce lokalizacyjnej i zatrudnienia. Budowano tam gdzie korzyści skali wydawały się największe i gdzie istniało zaplecze materiałowo-techniczno-osobowe. Warunki te spełniały obszary już uprzednio zainwestowane. Inwestowanie w obszary o małym stopniu zurbanizowania i uprzemysłowienia było nieopłacalne. Doprowadziło to do utrzymania się różnic w rozwoju między centrum aglomeracji - Warszawą, sektorami dawno ukształtowanymi a obszarami i kierunkami rozwoju stosunkowo nowymi. Tereny te mimo iż posiadają największe rezerwy terenu i wyznaczone zostały w planach pod intensywny rozwój nie zostały zaktywizowane. Wszystko to świadczy negatywnie o skuteczności i konsekwencji prowadzonej polityki lokalizacyjnej i urbanizacyjnej.

2.4. Warunki bytowe w aglomeracji warszawskiej

Badając warunki bytowe, które są ważną dziedziną polityki urbanizacyjnej, przeprowadzono analizy gospodarki mieszkaniowej przez porównanie sytuacji mieszkaniowej w aglomeracji warszawskiej

z ogólnokrajową oraz makroregionu środkowego, ponadto przez badanie przyrostu zasobów mieszkaniowych w WSW w porównaniu z planem. Posłużono się podstawowymi wskaźnikami jakimi jest liczba osób na 1 izbę, ilość m^2 na 1 osobę oraz stopień samodzielności mieszkań. Badano także stopień zdolności wytwórni elementów wielkopłytowych na terenie WSW. Analizie poddano także ochronę zdrowia i opiekę społeczną przez badanie ogólnych wskaźników, tj. liczby łóżek w szpitalach na 10 tys. mieszkańców oraz liczby lekarzy na 10 tys. mieszkańców oraz porównując ww. wskaźniki z wartościami wymienionymi w planach. W podobny sposób przeprowadzono analizę handlu i gastronomii, gdzie badano wzrost i dynamikę sprzedaży detalicznej w handlu uspołecznionym, dynamikę przyrostu powierzchni użytkowej sklepów detalicznych oraz zmiany w ilości miejsc konsumenckich w zakładach gastronomicznych. Wskaźniki te odniesiono także do założeń planowych.

Wyżej wymienione analizy wykazały złą sytuację w tym zakresie w aglomeracji warszawskiej. Stwierdzono, że nie wykonano planu w budownictwie mieszkaniowym. Szczególnie niepokojący okazał się wzrost liczby mieszkańców aglomeracji, która przekroczyła zakładane granice. Nie zrealizowano również założeń planowych w odniesieniu do przyrostu liczby miejsc konsumpcyjnych w zakładach gastronomicznych oraz powiększenia powierzchni sklepów. Jest to szczególnie niekorzystne zjawisko z punktu widzenia funkcji krajowych, jakie spełnia aglomeracja warszawska. Jedynie sytuacja w zakresie szpitalnictwa odpowiada wskaźnikom planowym. Nie oznacza to jednak, iż sytuacja na tym odcinku jest dobra.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia oraz fakt, że z urządzeń infrastruktury społecznej aglomeracji warszawskiej w coraz większym stopniu korzystają mieszkańcy innych województw, można stwierdzić, że w poziomie zaspokojenia potrzeb mieszkańców tego obszaru nie zaszła istotna poprawa. Na tle powyższego za najpilniejsze zadania, niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania aglomeracji, należy uznać odrobienie opóźnień w dziedzinie gospodarki komunalnej i infrastruktury społecznej.

Przeprowadzono także badanie warunków bytowych pod kątem zróżnicowania przestrzennego w ramach obszaru aglomeracji warszawskiej. Badaniu poddane zostały te same grupy wskaźników co w badaniu całłościowym. Źródłem dodatkowych danych był "Perspektywiczny plan zagospodarowania przestrzennego województwa stołecznego

warszawskiego", w którym zawarto ocenę warunków bytowych ludności aglomeracji w kategoriach różnicowania przestrzennego. Przeprowadzona analiza warunków bytowych ludności aglomeracji warszawskiej pod kątem różnicowań przestrzennych potwierdza negatywną opinię, przedstawioną jako wynik analizy tychże warunków w badaniu całociowym aglomeracji.

Nie tylko nie wykonano planu w dziedzinie budownictwa, handlu i gastronomii, ale także rozmieszczenia programu zagospodarowania, które było niezgodne z zasadami prawidłowego funkcjonowania obszaru. Występują rażące różnice w wyposażeniu w infrastrukturę społeczną między Warszawą a strefą podstołeczną i pozostałymi obszarami. Stwierdzenie to rozciąga się na sytuację w gospodarce mieszkaniowej, gdzie badano stopień wyposażenia mieszkań w urządzenia kanalizacyjne, sieć ciepłowniczą i wodociągową oraz różnicowanie wyposażenia terenów mieszkaniowych w podstawowe urządzenia usługowe. Identyczne wnioski dotyczą usług, handlu i gastronomii, opieki zdrowotnej i kultury, gdzie wszędzie stwierdzono negatywne zjawisko różnicowania warunków między centrum aglomeracji - Warszawą a pozostałymi terenami. Na podstawie przeprowadzonych analiz warunków bytowych można stwierdzić, iż na tym odcinku polityka urbanizacyjna prowadzona była niewłaściwie i niekonsekwentnie. Nie przeciwdziałano nadmiernemu urbanizowaniu się obszaru, - a wręcz go wzmagano polityką ekspansji przemysłowej, nie zapewniając jednocześnie właściwego programu warunków bytowych ludności zgodnych z normatywami urbanistycznymi. W kształtowaniu warunków bytowych panował chaos, a jedynie konsekwentnie realizowaną linią była niewłaściwa zasada inwestowania w centrum przy rażącym niedcinwestowaniu pozostałych obszarów.

2.5. Podsumowanie

Polityka urbanizacyjna prowadzona w aglomeracji warszawskiej nie zawsze była skuteczna i konsekwentna. Potwierdzają to wyniki prowadzonych analiz w dziedzinie zmian ludnościowych, polityki lokalizacyjnej, zatrudnienia i warunków bytowych. W kształtowaniu struktur urbanizacyjnych i funkcjonalnych obszaru, kierowano się niekiedy zbyt uproszczoną interpretacją rachunku ekonomicznego.

Stopień realizacji wskaźników planowych był także mały. Nie zrealizowano założeń zawartych w planach dotyczących aktywizacji młodych kierunków rozwoju aglomeracji, które miały przekształcić obraz struktury przestrzennej aglomeracji. Polityka lokalizacyjna była także niekonsekwentna. Analiza warunków bytowych wykazała duże braki i poważne nieprawidłowości w tej dziedzinie. Procesy ludnościowe wymknęły się także spod kontroli. Liczba mieszkańców aglomeracji, a zwłaszcza jej centrum - Warszawa - przekroczyła znacznie zakładaną wielkość. Pozytywnym zjawiskiem było tylko zwiększenie liczby mieszkańców na kierunkach przeznaczonych pod przyszły rozwój, a zahamowanie wzrostu ludności na kierunkach których rozwój postanowiono ograniczyć.

Generalnie przed polityką urbanizacyjną stoją niezrealizowane zadania i cele, których pełną realizację trzeba przesunąć na dalszy termin. Stanie się to możliwe tylko wówczas, gdy postępowanie władz lokalnych nacechowane będzie większą konsekwencją i skutecznością niż dotychczas.

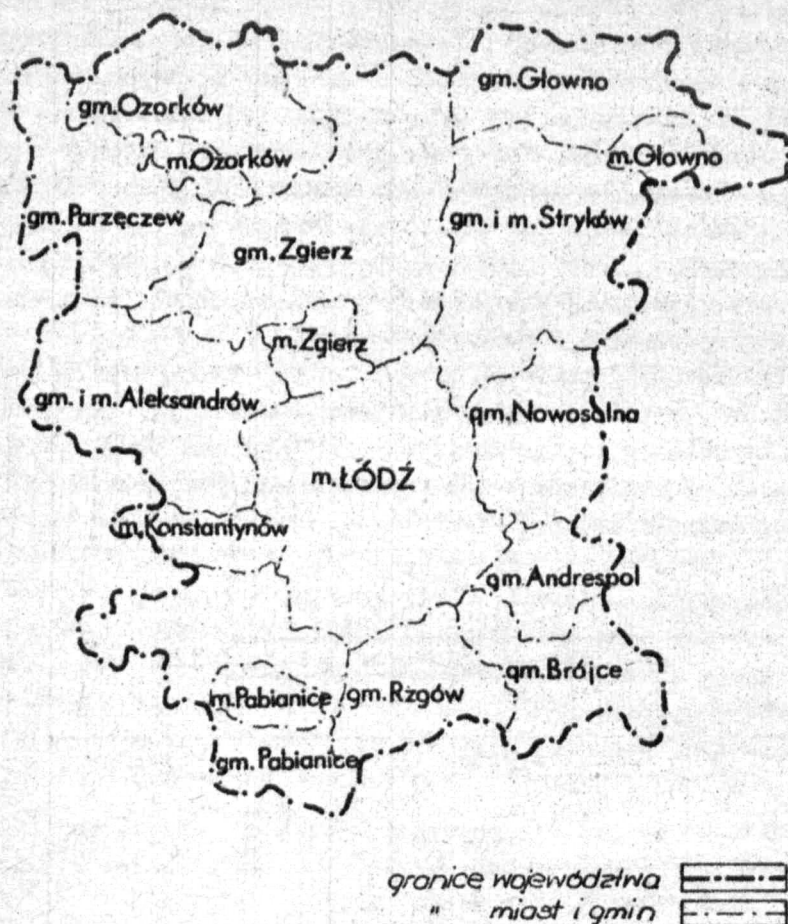
3. Polityka urbanizacyjna w miastach aglomeracji łódzkiej

3.1. Charakterystyka aglomeracji łódzkiej⁵

Najbardziej centralnie położona w Polsce aglomeracja łódzka zajmuje prawie 1% powierzchni kraju. Na tym obszarze mieszka ok. 1125 tys. osób, tj. 3,7% ludności kraju, co plasuje ją na 3 miejscu pod względem liczby ludności po aglomeracji GOP i warszawskiej. Średnia gęstość zaludnienia dla całej aglomeracji wynosi 406 osób na 1 km², dla strefy węzłowej 3127 osoby na 1 km². Jest to najwyższa gęstość zaludnienia w strefie węzłowej spośród wszystkich aglomeracji. Przyrost naturalny wynoszący 4,4% jest najniższy wśród aglomeracji. Saldo migracji wewnętrznych wynoszące 5,8% jest także najniższe. W miastach aglomeracji w 1975 r. żyło ok. 1030 tys. osób. Większa część obszaru (80%) aglomeracji leży w granicach woj. miejskiego łódzkiego, którego podział admi-

⁵ Charakterystyka sporządzona w oparciu o dane uzyskane w Komisji Planowania przy Radzie Ministrów.

nistracyjny przedstawia rys. 3. W gospodarce uspołecznionej pracuje 46,5% ogółu ludności aglomeracji, co daje jej pierwszą lokację



Rys. 3. Województwo miejskie łódzkie
- podział administracyjny

tę wśród pozostałych. Jednocześnie jest to aglomeracja o najwyższym udziale kobiet w zatrudnieniu w gospodarce uspołecznionej, co wiąże się z dominacją przemysłu lekkiego. Podstawowym działem gospodarki aglomeracji jest przemysł. Skupia on 51,7% ogółu zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej. Aglomeracja łódzka jest największym w Polsce ośrodkiem przemysłu lekkiego, zatrudniającym 21,2% ogółu pracowników i wytwarzającym 21,5% produkcji globalnej tej gałęzi w kraju.

3.2. Analiza ludnościowa aglomeracji łódzkiej

W wyniku prac prowadzonych w 1972 r. wyznaczone zostały następujące kierunki rozwoju ŁAM:

- kierunek wschodni - Koluszki,
- kierunek północno-zachodni - Aleksandrów,
- kierunek południowo-zachodni - Pabianice (po zewnętrznej stronie torów kolejowych Łódź-Lublinek-Pabianice).

Kierunki te przez preferowanie i sterowanie miały stać się przedmiotem intensywnego rozwoju. Natomiast w 1978 r. przyjęto w "Planie zagospodarowania przestrzennego województwa miejskiego łódzkiego" następujące kierunki:

- kierunek południowo-wschodni,
- kierunek wschodni,
- kierunek północny,
- kierunek północno-zachodni,
- kierunek północno-wschodni.

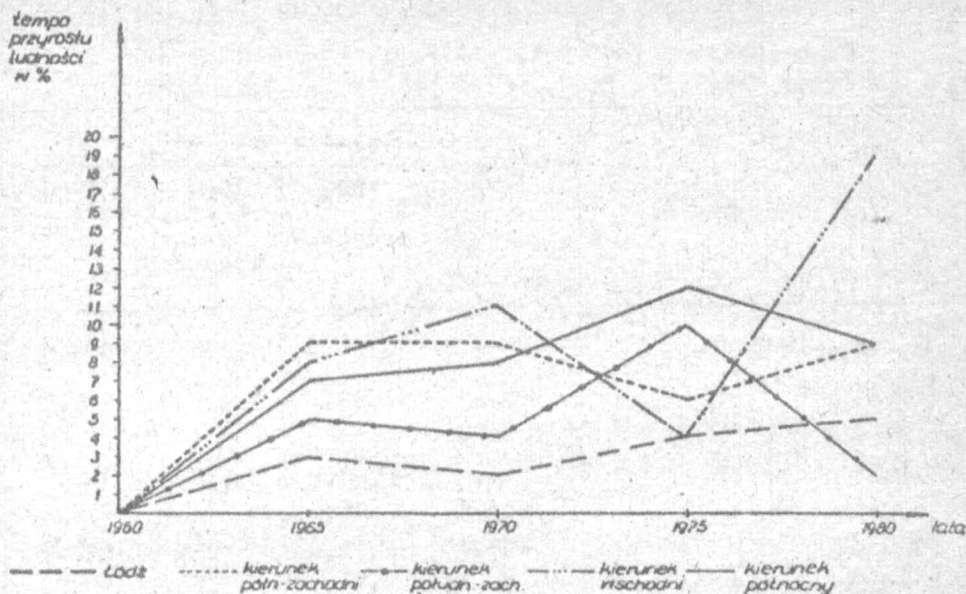
Poza wymienionymi wyżej kierunkami rozwoju w strefie północnej województwa występują samodzielne jednostki urbanizacyjne, takie jak: Głowno, Ozorków, Stryków. W zestawieniu kierunków rozwoju ŁAM i WML 3 kierunki się pokrywają, tj. aleksandrowski, koluszkowski, pabianicki. Projekt rozwoju woj. miejskiego łódzkiego uwzględnia jeszcze dwa kierunki: północny (Zgierz) i północno-wschodni. Pozostałe miasta, tj. Łask, Tuszyń, Brzeziny leżą poza obszarem aglomeracji i nie zostały objęte charakterystyką zagospodarowania przestrzennego województwa. Analizy procesów ludnościowych zachodzących w miastach aglomeracji łódzkiej dokonano wg wymienionych wyżej kierunków rozwoju. Odpowiednie dane znajdują się w tab. 3, której ilustrację graficzną stanowi rys. 4.

Z przytoczonych danych tab. 3 wynika, iż tempo przyrostu ludności było we wszystkich miastach wyrównane. Wyłączyć tu należy Stryków i Tuszyń, gdzie średnioroczne tempo przyrostu ludności w latach 1960-1980 było najniższe i kształtowało się poniżej 1%. Wyjątek stanowi także Łask, gdzie tempo przyrostu rocznego w 20-leciu wynosiło 4,7%. Nie stwierdzono aby miasta leżące na kierunkach wyróżnionych w planach ŁAM i WML rozwijały się dużo szybciej od pozostałych. Stosunkowo wolniej rozwijały się tylko miasta stanowiące samodzielne jednostki urbanizacyjne. Nie moż-

T a b e l a 3

Średnioroczne tempo przyrostu ludności
w miastach aglomeracji miejskiej łódzkiej
według przyjętych kierunków

Wyszczególnienie	Średnioroczne tempo przyrostu ludności				
	1960- -1965	1965- -1970	1970- -1975	1975- -1980	1960- -1980
na kierunkach wyróżnionych w planie rozwoju ŁAM i WML					
Kierunek północno-zachodni Aleksandrów Łódzki	1,7	1,7	1,2	1,7	1,7
Kierunek południowo-zachodni Pabianice	1,0	0,8	1,9	0,4	1,1
Kierunek wschodni Koluszki	1,5	2,1	0,8	3,5	2,0
Centrum aglomeracji Łódź	0,6	0,4	0,8	1,0	0,8
w miastach leżących na kierunkach wyróżnionych tylko w planie zagospodarowania WML z 1976 r.					
Kierunek północny Zgierz	1,4	1,5	2,3	1,7	1,8
Kierunek północno-wschodni brak miast	-	-	-	-	-
w miastach, samodzielnych jednostkach urbanistycznych leżących na obszarze WML					
Stryków	1,2	0,4	0,0	1,0	0,7
Głowno	1,5	0,8	1,4	1,0	1,2
Ozorków	1,2	1,2	0,6	0,8	1,0
w miastach nie leżących na wyróżnionych kierunkach i znajdujących się poza obszarem WML					
Tuszyn	1,2	-0,6	-0,4	1,2	0,4
Brzeziny	1,4	1,4	0,8	3,5	1,8
Łask	2,8	12,2	2,3	1,5	4,7
Konstantynów Łódzki	2,3	2,1	1,0	1,0	1,7



Rys. 4. Tempo przyrostu ludności w miastach aglomeracji łódzkiej według wyróżnionych kierunków

na także wyróżnić pięciolatek, w których zachodziłyby jednorodne zmiany ludnościowe we wszystkich miastach lub kierunkach.

Można stwierdzić, że mimo zakładanych preferencji w stosunku do wyróżnionych kierunków, nie nastąpił ich rozwój ludnościowy. Możliwym jest, iż urbanizacja dotyczyć miała głównie obszarów wsi i gmin leżących na tych kierunkach, jako że na każdym z wyznaczonych kierunków leży tylko jedno miasto. Urbanizacja terenów poza miastami nie została poddana analizie, ponieważ temat pracy ich nie dotyczył. Wydaje się, iż celem naczelnym stosowania preferencji wobec tych kierunków było doprowadzenie w przyszłości do rozwinięcia istniejącego układu oraz do całkowitej integracji przestrzennej miast: Łodzi, Pabianic, Zgierza, Aleksandrowa, Konstantynowa i Andrespolu, co zgodne byłoby z samorzutnie zachodzącymi tendencjami. Porównanie zachodzących zmian ludnościowych z wielkościami programowymi i postulowanymi zostało zawarte w tab. 4.

Największą dynamiką cechują się miasta położone wokół Łodzi

T a b e l a 4

Dynamika oraz rzeczywisty i prognozowany rozwój
ludności miejskiej województwa miejskiego łódzkiego

Wyszczególnienie	Ludność w tys. osób			
	1975	1980 prognoza	1980 przewidy- wane wy- konanie	1980 wykonane $\frac{1975}{1975=100}$
Województwo miejskie łódzkie	1 079,2	1 129,0	1 131,0	104,8
Miasta	979,5	1 031,5	1 033,0	105,5
w tym:				
Łódź	798,0	840,0	838,0	105,5
Aleksandrów Łódzki	15,3	16,0	17,0	111,1
Główno	13,9	15,0	14,7	105,8
Konstantynów Łódzki	14,4	15,2	15,2	105,6
Czorków	18,9	20	19,7	104,2
Pabianice	66,8	69,2	70,8	106,1
Stryków	3,6	3,6	3,8	105,6
Zgierz	48,3	52,5	53,0	109,7
Wieś	99,7	97,5	98,0	98,3

co zgodne jest z zamierzeniami. Istniejące nieduże odchylenia od założeń planu pozwalają uznać, że urbanizacja w miastach woj. miejskiego łódzkiego przebiega w sposób zbliżony do zaplanowanego.

3.3. Inwestycje i zatrudnienie na obszarze aglomeracji łódzkiej

Na potrzeby analizy polityki urbanizacyjnej przeprowadzono badanie struktury nakładów inwestycyjnych i polityki lokalizacyjnej. Posłużono się listą wybudowanych w latach 1971-1980 ważniejszych obiektów przemysłowych, analizą nakładów inwestycyjnych oraz analizą struktury nakładów inwestycyjnych w przemyśle WML.

Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, iż ważniej-

sze obiekty przemysłowe zlokalizowane były głównie na terenie Łodzi, pozostałymi obszarami władze prowadzące politykę lokalizacyjną były znacznie mniej zainteresowane. Charakterystyczne jest to, że na obszarze aglomeracji łódzkiej udział nakładów na inwestycje nowe i odtworzeniowe był stosunkowo niski. Rozwój przemysłu następował przez rekonstrukcję i unowocześnianie. Polegało to głównie na przedsięwzięciach modernizacyjnych i odtworzeniu obiektów wyeksploatowanych. Należy stwierdzić, iż rozwój przemysłu prowadzony był zgodnie z wytycznymi zawartymi w "Planie zagospodarowania przestrzennego województwa miejskiego łódzkiego".

Z rozwojem przemysłu i polityką inwestycyjną wiąże się ściśle zatrudnienie. W oparciu o analizę istniejącego i przewidywanego zatrudnienia w gospodarce aglomeracji (w podziale na Łódź i pozostałe tereny aglomeracji) oraz o analizę dynamiki przyrostu zatrudnienia w WML w latach 1970-1980 można wysnuć wnioski dotyczące także polityki urbanizacyjnej. Widoczne jest zahamowanie dalszego przyrostu zatrudnienia w centrum aglomeracji - Łodzi. Będzie to oznaczało przenoszenie siły procesów urbanizacyjnych poza obszar centralny aglomeracji. Skutkiem rozwoju przemysłu głównie przez modernizację była mała dynamika zatrudnienia w pięcioletce 1975-1980. Zmieniła się także struktura sektorowa zatrudnienia. Zmniejszyło się zatrudnienie w sektorze I na korzyść sektora II i III. Oceniając całość polityki w stosunku do przemysłu i polityki lokalizacyjnej oraz zatrudnienia można stwierdzić, iż była ona zgodna z zamierzeniami polityki urbanizacyjnej.

3.4. Warunki bytowe w aglomeracji łódzkiej

Dla przeanalizowania warunków bytowych w aglomeracji łódzkiej posłużono się tymi samymi grupami wskaźników co w badaniu aglomeracji warszawskiej. Warunki i gospodarka mieszkaniowa przeanalizowane zostały przy pomocy następujących wskaźników: liczba osób przypadająca na 1 izbę, powierzchnia użytkowa w m² na 1 mieszkańca, liczba gospodarstw domowych w miastach przypadająca na 100 mieszkań. Dokonano analizy lat 1970-1980. Z uzyskanych danych wynika, iż sytuacja mieszkaniowa w aglomeracji uległa zdecydowanej poprawie. Wskaźniki charakteryzujące WML są wyższe od średnich krajowych. Konfrontacja danych z planem potwierdza pra-

widliwość tempa realizowanego budownictwa. Jednakże plan nie wytrzymuje konfrontacji z rzeczywistością.

Sytuacja w gospodarce mieszkaniowej jest w dalszym ciągu nie zadowalająca. W dziedzinie ochrony zdrowia posługując się wskaźnikami ilości łóżek w szpitalach na 10 tys. mieszkańców, ilości lekarzy na 10 tys. mieszkańców oraz porównując osiągnięte wartości z założonymi w planie można było stwierdzić, iż plan zrealizowano. Mimo to do ważniejszych zadań w dziedzinie ochrony zdrowia należy intensyfikacja budowy szpitali. Oceniając działalność władz prowadzących politykę urbanizacyjną w dziedzinie ochrony zdrowia można stwierdzić, iż prowadzona ona była prawidłowo i zgodnie z zamierzeniami. Wymagane będzie jednak zintensyfikowanie działań w tym zakresie.

W dziedzinie handlu i gastronomii posłużono się wskaźnikami przyrostu powierzchni użytkowej w sklepach detalicznych oraz liczby miejsc konsumenckich w zakładach gastronomicznych. Uzyskane dane porównano z założeniami zawartymi w planie. W latach 1971-1980 nastąpiła ogólna poprawa warunków sprzedaży. Wzrosła powierzchnia użytkowa w sklepach detalicznych i ilość miejsc konsumenckich w zakładach gastronomicznych. W obu jednak przypadkach przyrost ten był niewystarczający i mniejszy od zakładanego w planie. W przyszłości należy więc zintensyfikować budowę infrastruktury społecznej. Ocena polityki urbanizacyjnej prowadzonej w zakresie handlu i gastronomii jest negatywna.

Analizując warunki bytowe należy także zwrócić uwagę na występujące dysproporcje w sytuacji bytowej mieszkańców poszczególnych obszarów aglomeracji. Wszystkie wskaźniki dotyczące sytuacji mieszkaniowej, handlu, gastronomii i kultury są znacznie wyższe na terenie Łodzi niż w pozostałych miastach. Charakterystyczne jest iż wskaźniki te w miastach o większej liczbie ludności kształtują się na poziomie wyższym aniżeli w miastach małych. Oprócz ogólnie niezadowalającego stanu w tym zakresie w aglomeracji traktowanej całościowo występuje zjawisko różnego stopnia niedoinwestowania sfer wpływających na warunki bytowe w poszczególnych miastach. Nierównomierne rozmieszczenie urządzeń i ośrodków usługowych negatywnie świadczy o prowadzonej przez władze polityce urbanizacyjnej.

3.5. Podsumowanie

Polityka urbanizacyjna prowadzona na terenie aglomeracji łódzkiej budzi wiele zastrzeżeń. Dotyczą one głównie niedociągnięć w dziedzinie warunków bytowych zarówno z przyczyn nie zrealizowania założeń planu, jak i dysproporcji przestrzennych. Analizując działalność władz prowadzących politykę urbanizacyjną nie można pominąć plusów ich działalności. Polityka w zakresie rozwoju przemysłu i zatrudnienia oraz rozwoju ludnościowego prowadzona była zgodnie z zamierzeniami. Przed władzami stoi jednak jeszcze wiele zadań dotyczących zarówno kształtowania struktury przestrzennej obszaru aglomeracji mających na celu pełniejszą integrację obszarów aglomeracji, jak i działań zapewniających prawidłowe funkcjonowanie tak złożonego organizmu, jakim jest aglomeracja miejska.

4. Porównanie rozwoju aglomeracji łódzkiej i warszawskiej

4.1. Stopień realizacji planu perspektywicznego w aglomeracjach łódzkiej i warszawskiej

Pierwszym etapem porównania obu aglomeracji będzie określenie stopnia realizacji zamierzeń planu perspektywicznego w stosunku do aglomeracji łódzkiej i warszawskiej. Do tego celu posłużono się tab. 5. Jak wynika z danych przedstawionych w tab. 5, w obu aglomeracjach występowały odchylenia od założeń zawartych w planie. Rozpatrując rozwój ludnościowy należy stwierdzić, iż odchylenia od planu były większe w aglomeracji warszawskiej, walcsek ten dotyczy także miast centralnych obu aglomeracji. Zatrudnienie globalnie w obu aglomeracjach osiągnęło poziom niższy od przewidywanego, przy czym w woj. miejskim łódzkim niedomiar był większy. W przemyśle natomiast zatrudnienie w aglomeracji warszawskiej, przekroczyło założenia zawarte w planie o 0,2 punktu, podczas gdy w aglomeracji łódzkiej zabrakło 0,4 punktu do osiągnięcia planowanego pułapu. Jest to dosyć znamienne z uwagi na fakt, iż zasoby siły roboczej w obu województwach były większe od

Tabela 5

Rozwój województw miejskiego i stołecznego warszawskiego
na tle założeń planu perspektywicznego

Wyszczególnienie	Dane dla roku 1980			Procentowy wskaźnik wzrostu wielkości 1980/1970 (1970=100)		Przeciętne roczne tempo wzrostu w %					
						1971-1980			1971-1990 założone w planie		
						WML	WSW	WML	WSW	WML	WSW
1	Jednostki	WML	WSW	WML	WSW	7	8	9	10	11	12
Ludność	tys.	1 130	2 320	109	116	0,9	1,5	0,8	1,2	+0,1	+0,3
w tym:											
w miastach	tys.	1 032	2 051	111	118	1,1	1,7	0,8	1,4	+0,3	+0,3
w mieście wojewódzkim	tys.	840	1 597	110	121	1,0	1,9	0,9	1,0	+0,1	+0,9
Zatrudnienie w gospodarce narodowej	tys.	572	1 157	104	113	0,4	1,2	0,8	1,3	-0,4	-0,1
w tym:											
w przemyśle uspo- łecznionym i rzemiośle prze- mysłowym uspo- łecznionym	tys.	271	349	96	103	0,4	0,8	0,0	0,6	-0,4	+0,2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Zasoby siły roboczej	tys.	603	1 202	108	115	0,8	1,4	0,7	1,3	+0,1	+0,1
Zatrudnienie w gospodarce uspołecznionej	tys.	494	962	106	116	0,6	1,5	1,2	1,4	-0,6	+0,1
Łóżka szpitalne	szt.	8 436	19 407	120	128	1,8	2,5	1,8	2,1	+0,2	+0,4
Lekarze	osoby	4 010	10 550	128	139	2,5	3,4	1,8	1,6	+0,7	+1,8
Powierzchnia sklepów	tys.m ²	398	824	152	154	4,3	4,4	5,0	5,5	-0,7	-1,1
Miejsca konsumpcyjne w zakładach gastronomicznych	tys.	25	77	145	128	3,8	2,5	7,8	5,9	-4,0	-3,4

*Pracownicy pełnozatrudnieni, bez sezonowych i zatrudnionych dorywczo.

Źródło: Zmiany w przestrzennym zagospodarowaniu makroregionu środkowego w latach 1971-1980, Zespół Planowania Regionalnego, 1977, z. 10 (maszynopis powiel.).

przewidywanych. Także w aglomeracji łódzkiej zatrudnienie w gospodarce społecznej nie osiągnęło planowanego poziomu, podczas gdy w aglomeracji warszawskiej przekroczyło go. Badając liczbę łóżek w szpitalach i liczbę lekarzy stwierdzono w obu aglomeracjach przekroczenie założeń zawartych w planie perspektywicznym. Natomiast z porównania wskaźników dotyczących handlu i gastronomii wynika, iż zarówno w aglomeracji łódzkiej, jak i warszawskiej nie wykonano planu. W woj. miejskim łódzkim różnice te były szczególnie duże i świadczą o znacznie gorszej sytuacji niż w woj. stołecznym warszawskim.

Ta krótka analiza pozwala stwierdzić, iż w wielu punktach rozminięto się z planem. Różnice były znaczne w obu aglomeracjach i świadczą o słabości prowadzonej przez władze polityki. Dane te potwierdzają wysnute w artykule wnioski o nadmiernym rozwoju ludnościowym, obu aglomeracji, a zwłaszcza ich miast centralnych, tj. Warszawy i Łodzi oraz niekorzystnych warunkach w handlu i gastronomii.

4.2. Struktura zatrudnienia i nakładów inwestycyjnych w aglomeracjach łódzkiej i warszawskiej

Uzupełnieniem przytoczonej analizy będzie podanie niektórych danych dotyczących porównania obu aglomeracji z punktu widzenia struktury zatrudnienia i nakładów inwestycyjnych. Pozwoli to na wykazanie istotnych różnic między omawianymi aglomeracjami. Tabela 6 wykazuje różnice w zmianach sektorowej struktury zatrudnienia. Z przytoczonych danych wynika, iż struktury sektorowe zatrudnienia znacznie się różnią. W sektorze III aglomeracji warszawskiej procent zatrudnionych w gospodarce jest zdecydowanie większy niż w aglomeracji łódzkiej. Natomiast w sektorze II zdecydowana przewaga należy do aglomeracji łódzkiej. Zatrudnienie w sektorze I jest stosunkowo wyrównane. Mimo braku modelowej struktury zatrudnienia dla gospodarki socjalistycznej można stwierdzić, iż sytuacja w aglomeracji warszawskiej jest korzystniejsza ze względu na lepiej rozwinięty sektor III, który ma bezpośredni wpływ na poziom życia ludności.

O zdecydowanie przemysłowym charakterze aglomeracji łódzkiej świadczą rozmiary zatrudnienia w produkcyjnym sektorze II, gdzie

T a b e l a 6

Dynamika i kierunki przekształceń struktury zatrudnienia
w województwach miejskim łódzkim
i stołecznym warszawskim (w %)

Lata	Zatrudnienie ogółem	Sektor					
		I		II		III	
		WML	WSW	WML	WSW	WML	WSW
1970	100	8	8	61	44	31	48
1975	100	8	8	59	43	33	49
1980	100	8	7	56	43	36	50

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 5.

procent zatrudnionych jest o wiele wyższy od tego wskaźnika w aglomeracji warszawskiej. Wsnute spostrzeżenia odnośnie do wybitnie przemysłowego charakteru aglomeracji łódzkiej potwierdza tab. 7. Jak wynika z danych mimo jednakowej tendencji spadku

T a b e l a 7

Rozmiary zatrudnienia w przemyśle uspołecznionym
w województwach miejskim łódzkim i stołecznym warszawskim

Wyszczególnienie	Zatrudnienie w przemyśle uspołecznionym na 1000 mieszkańców	
	1970	1980
Województwo miejskie łódzkie	269	248
Województwo stołeczne warszawskie	152	146

Ź r ó d ł o: Jak w tab. 5.

zatrudnienia w przemyśle, różnice w przytoczonych wielkościach są duże. Potwierdza to wysnute wyżej wnioski i tłumaczy różnice między obu aglomeracjami w strukturze zatrudnienia.

Analizując strukturę nakładów inwestycyjnych stwierdzono, iż udział nakładów na przemysł w aglomeracji łódzkiej jest wyższy niż w warszawskiej, natomiast odwrotna jest sytuacja w przypadku nakładów poniesionych na gospodarkę mieszkaniową i komunalną. Wskazuje to na istnienie gorszej sytuacji bytowej mieszkańców aglomeracji łódzkiej i uzasadnia tezę o przeznaczeniu zbyt dużych nakładów na przemysł przy niedoinwestowaniu sfer wpływających na warunki bytowe ludności. Polityka urbanizacyjna w tym zakresie prowadzona była niewłaściwie, przy czym szczególnie ostro widać te nieprawidłowości na przykładzie aglomeracji łódzkiej.

4.3. Porównanie warunków bytowych ludności w aglomeracjach łódzkiej i warszawskiej

W celu porównania obu aglomeracji poddano analizie także i warunki bytowe. Posłużono się kilkoma podstawowymi wskaźnikami dotyczącymi gospodarki mieszkaniowej, ochrony zdrowia, handlu i gastronomii.

Badanie wskaźników dotyczących gospodarki mieszkaniowej na przestrzeni lat 1970-1980 pozwala zauważyć, iż sytuacja w tym zakresie uległa wyraźnej poprawie w obu aglomeracjach. Potrzeby są jednak znacznie większe. Wskaźniki obrazujące zagęszczenie izb i powierzchnię użytkową przypadającą na 1 mieszkańca są korzystniejsze w aglomeracji warszawskiej. Natomiast wskaźnik samodzielności mieszkań wyrażony liczbą gospodarstw domowych przypadających na 100 mieszkań jest wyższy w aglomeracji łódzkiej. Globalnie sytuacja w gospodarce mieszkaniowej jest lepsza w aglomeracji warszawskiej.

W zakresie handlu i gastronomii warunki w woj. stołecznym warszawskim są także zdecydowanie lepsze od panujących w woj. miejskim łódzkim. Wniosek ten został wysnuty na podstawie wskaźnika powierzchni użytkowej sklepów uspołecznionych na 1000 mieszkańców i liczby miejsc konsumpcyjnych w zakładach gastronomicznych na 1000 mieszkańców. Oba te wskaźniki były znacznie wyższe w 1980 r. w aglomeracji warszawskiej niż w łódzkiej.

Badanie sytuacji w dziedzinie ochrony zdrowia oparte na wskaźnikach dotyczących liczby łóżek w szpitalach na 10 tys. mieszkańców oraz liczby lekarzy na 10 tys. mieszkańców. Uwzględniono tak-

że wskaźniki dynamiki $\frac{1980}{1970}$. Wszystkie wskaźniki są lepsze w aglomeracji warszawskiej. Uzasadnia to tezę, iż sytuacja w dziedzinie ochrony zdrowia jest lepsza w aglomeracji warszawskiej niż w łódzkiej.

Globalnie warunki bytowe w aglomeracjach są niekorzystne, przy czym aglomeracja warszawska znajduje się w lepszej sytuacji. Przy badaniu warunków bytowych uwzględniony został także kontekst przestrzenny. Stwierdzono w tym zakresie istnienie w obu aglomeracjach dużych dysproporcji między warunkami życia mieszkańców miast centralnych aglomeracji a pozostałych miast leżących na ich obszarze. Widoczne są także dysproporcje w poziomie wyposażenia w usługi dzielnic mieszkaniowych dużych miast. Dotychczas mimo istnienia ambitnych założeń i postulatów w planach perspektywicznych obu województw tych różnic nie usunięto. To także świadczy o słabości prowadzonej w tym zakresie polityki i potwierdza tezę o nieprawidłowości polityki urbanizacyjnej w zakresie kształtowania warunków bytowych ludności w obu aglomeracjach.

4.4. Porównanie kształtowania systemu osadniczego w aglomeracjach łódzkiej i warszawskiej

Rozważając kształtowanie systemu osadniczego w obu aglomeracjach można stwierdzić, że mimo wyznaczonych w planach perspektywicznych kierunków rozwoju nie były one konsekwentnie realizowane. Procesy urbanizacyjne na wyznaczonych kierunkach nie miały charakteru w pełni planowego. Udokumentowane to zostało w poprzedniej części artykułu.

Mówiąc o delimitacji obszaru obu aglomeracji należy stwierdzić, iż jest ona wykorzystywana głównie na potrzeby naukowe i planistyczne służy do wydobycia struktury układu. Dla realizacji celów polityki urbanizacyjnej w ramach aglomeracji nie jest ona wykorzystywana. Należy stwierdzić, iż prace nad rozwojem aglomeracji i koordynowanie ich rozwoju są trudne. Wynika to z faktu, iż obszar aglomeracji nie jest obszarem jednolitym ani pod względem terytorialnym ani gospodarczym. Prace nad aglomeracjami prowadzone były z myślą, że w podziale administracyjnym kraju nastąpi zmiana, która ujednolici obszary aglomeracji pod

względem terytorialnym, gospodarczym, a zwłaszcza pod względem zarządzania. Nowy podział administracyjny, który został przyjęty w 1975 r. nie spełniał tych nadziei, a w przypadku aglomeracji łódzkiej i warszawskiej przyczynił się do ich rozbicia między wiele województw. W przypadku aglomeracji łódzkiej sprawił on, że odłączono od niej naturalne strefy żywieniowe (Łęczyca, Piątek), oraz obszary naturalnie gospodarczo ciężące do centrum aglomeracji.

Prowadzenie w tych warunkach polityki urbanizacyjnej jest utrudnione, czego efektem jest jej słabość, co zostało w wielu przypadkach wykazane w tym artykule. Analiza porównawcza obu aglomeracji potwierdza wysnute w poprzedniej części artykułu wnioski. Pozwala także na uchwycenie zasadniczych różnic między omawianymi aglomeracjami, co może ułatwić spojrzenie na prowadzoną tam politykę urbanizacyjną przez pryzmat pewnej odmienności warunków jakie cechują te aglomeracje.

5. Wnioski i uogólnienia

Prowadząc badanie polityki urbanizacyjnej na terenie aglomeracji łódzkiej i warszawskiej można wysnuć wnioski, których stopień uogólnienia rozciąga się na wszystkie aglomeracje w Polsce. Należy więc:

- dążyć do stworzenia bardziej zintegrowanych form planowania i zarządzania aglomeracjami. Aglomeracje winny być tworami administracyjnymi, jednolitymi i prawnie usankcjonowanymi. Za przyznaniem odpowiednich uprawnień winny iść określone środki, niezbędne do prowadzenia polityki urbanizacyjnej;
- wzmocnić i zaostriżyć kontrolę lokalizacji obiektów przemysłowych, rozmieszczenia programu usług i budownictwa mieszkaniowego;
- zwrócić uwagę aby korzyści i wygoda w zakresie lokalizacji przemysłu i budownictwa mieszkaniowego nie wypaczała właściwej struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszaru;
- dążyć do zmniejszenia dysproporcji w wyposażeniu miast i dzielnic mieszkaniowych w urządzenia usługowe;
- przestrzegać konieczności inwestowania infrastruktury technicznej, budownictwa mieszkaniowego i urządzeń usługowych w celu zapobiegania powstawaniu luk między infrastrukturą techniczną a społeczną;

- pełniej zintegrować funkcjonalnie i gospodarczo obszary aglomeracji oraz jej poszczególne jednostki osadnicze;

- utworzyć jednolite organy planujące, koordynujące i nadzorujące, mające za zadanie nadzorowanie inwestycji i koordynację działalności na całym obszarze aglomeracji;

- dążyć do nadania planom rozwoju aglomeracji charakteru obligatoryjnego, a nie postulatycznego. Wiąże się to ze zniesieniem rozbięcia obszarów aglomeracji pomiędzy różne województwa;

- opracować plany zagospodarowania przestrzennego aglomeracji, ponieważ aglomeracje uznane zostały w "Planie zagospodarowania przestrzennego kraju do 1990 r." za najważniejsze ogniwa systemu osadniczego. Plany te powinny być w miarę upływu czasu weryfikowane.

Janusz Kot

URBAN POLICY IN ŁÓDŹ AND WARSAW AGGLOMERATIONS

The above article is an attempt at an evaluation of urban policy in two municipal agglomerations in Poland. Urban policy was evaluated through population changes occurring in sectors and development directions to which the examined agglomerations were divided in the plans of spatial development. The obtained results were compared to the indicators included in the perspective plans of development.

The second field of the analysis was location policy, policy of the development of industry, employment and investment. The analysis was made through comparison of the results of the studies to planning indicators and through correctness of the urban structures.

Living conditions were also analysed. The analysis of the housing economy, catering and health protection was used. This situation was analysed from the point of view of the whole area and spatial differentiations within agglomerations.

As the result of these studies conclusions referring to the former and future activities of the authorities in the field of urban policy were drawn. They are general to some extent and may refer to urban policy as far as all agglomerations in Poland are concerned.

