

Anna Miklaszewska, Małgorzata Marks-Krzyszowska, Paweł Starosta

Rozwój lokalny a polityka mieszkaniowa w gminach wiejskich



Rozwój lokalny a polityka mieszkaniowa w gminach wiejskich



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Anna Miklaszewska, Małgorzata Marks-Krzyszowska, Paweł Starosta

Rozwój lokalny a polityka mieszkaniowa w gminach wiejskich

Anna Miklaszewska (ORCID: 0000-0001-7797-4047) – Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Inwestycji i Nieruchomości
90-255 Łódź, ul. POW 3/5

Małgorzata Marks-Krzyszowska (ORCID: 0000-0001-9430-8476) – Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Socjologii Wsi i Miasta
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43

Paweł Starosta (ORCID: 0000-0002-6231-4510) – Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Socjologii Wsi i Miasta
90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41/43

RECENZENTKI

Magdalena Kalisiak-Mędelska, Jolanta Grotowska-Leder

REDAKTOR INICJUJĄCY

Katarzyna Włodarczyk

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Izabela Baran

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

KOREKTA TECHNICZNA

Wojciech Grzegorzcyk

PROJEKT OKŁADKI

Polkadot Studio Graficzne

Aleksandra Woźniak, Hanna Niemierowicz

Zdjęcie wykorzystane na okładce: Freepik.com

© Copyright by Authors, Łódź 2024

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2024

Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)

<https://doi.org/10.18778/8331-360-3>

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.10205.20.0.K

Ark. wyd. 13,0; ark. druk. 13,125

e-ISBN 978-83-8331-360-3

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-237 Łódź, ul. Matejki 34A

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. 42 635 55 77

Spis treści

Wprowadzenie	7
Rozdział 1	
Planowanie rozwoju w gminie	13
Wstęp	13
1.1. Nadrzędne cele i wartości zarządzania rozwojem gminy	14
1.2. Planowanie jako narzędzie rozwoju gminy	17
1.3. Procedura i znamiona dobrego planowania	21
1.4. Wybrane problemy i ograniczenia	29
Podsumowanie	31
Rozdział 2	
Polityka mieszkaniowa – zagadnienia ogólne	33
Wstęp	33
2.1. Mieszkalnictwo a polityka mieszkaniowa	33
2.2. Cele polityki mieszkaniowej	37
2.3. Instrumenty polityki mieszkaniowej	38
2.4. Modele polityki mieszkaniowej	42
Podsumowanie	49
Rozdział 3	
Mieszkalnictwo i osadnictwo a rozwój obszarów wiejskich	51
Wstęp	51
3.1. Rozwój obszarów wiejskich w Polsce – ujęcie teoretyczne	52
3.2. Budownictwo i sytuacja mieszkaniowa na obszarach wiejskich w Polsce – ujęcie historyczne (do okresu transformacji ustrojowej)	59
3.3. Budownictwo i sytuacja mieszkaniowa na obszarach wiejskich w Polsce – ujęcie współczesne (po okresie transformacji ustrojowej)	66
Podsumowanie	71

6 Spis treści

Rozdział 4

Mieszkalnictwo i rozwój obszarów wiejskich w dokumentach planistycznych na poziomie krajowym	73
Wstęp	73
4.1. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju	74
4.2. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do 2030 r.	81
4.3. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030	85
4.4. Narodowy Program Mieszkaniowy	89
Podsumowanie	93

Rozdział 5

Charakterystyka badanych gmin w świetle danych statystycznych – wybrane aspekty	97
Wstęp	97
5.1. Aspekty funkcjonalno-przestrzenne	98
5.2. Charakterystyka społeczno-gospodarcza	102
5.3. Mieszkalnictwo i budownictwo	110
5.4. Kondycja finansowa	125
Podsumowanie	130

Rozdział 6

Kwestia mieszkaniowa w badanych gminach	131
Wstęp	131
6.1. Zgierz	132
6.2. Andrespol	140
6.3. Nowosolna	146
6.4. Pabianice	154
6.5. Ksawerów	160
6.6. Brójce	168
Podsumowanie	175

Rozdział 7

Polityka mieszkaniowa badanych gmin – wnioski końcowe	177
Wstęp	177
7.1. Zróżnicowanie badanych gmin w świetle danych ilościowych	177
7.2. Miejsce mieszkalnictwa/polityki mieszkaniowej w dokumentach planistycznych	181
7.3. Zróżnicowanie zakresu lokalnej polityki mieszkaniowej	184

Zakończenie	191
-------------	-----

Bibliografia	193
--------------	-----

Załącznik 1. Dokumenty planistyczne badanych gmin	205
---	-----

Załącznik 2. Wybrane wskaźniki społeczno-gospodarczego rozwoju badanych gmin	207
--	-----

Wprowadzenie

Gminy wiejskie funkcjonują w złożonym środowisku organizacyjnym, które w ostatnich kilkudziesięciu latach (zarówno w Polsce, jak i za granicą) ulegało intensywnym i wieloaspektowym przemianom. Do lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia problemy rozwoju charakteryzowały działania (głównie instytucji publicznych różnych poziomów organizacyjnych, struktur krajowych i międzynarodowych) ukierunkowane na zróżnicowanie gospodarki wiejskiej oraz na wykreowanie nowych funkcji obszarów wiejskich¹ (np. Czapiewska, 2021; Wójcik, 2019). W wyniku publicznej interwencji, a także ogólnościatowych i makroekonomicznych procesów społeczno-ekonomicznych, kwestie rolnicze z czasem zaczęły ustępować miejsca problematyce pozarolniczej. Współcześnie rolnictwo nadal pozostaje ważnym sektorem polityki gospodarczej wielu krajów (w tym Polski) i wciąż determinuje środowisko wiejskie. Jednakże rozwój gmin wiejskich w coraz mniejszym stopniu opiera się na rolnictwie. Tereny te pełnią również inne funkcje, np. turystyczne, mieszkalnicze itp. Sprzyja temu ukierunkowanie pozarolniczych polityk publicznych na rozwiązywanie problemów obszarów wiejskich i wspieranie społeczno-gospodarczego ich rozwoju. Przemiany zachodzące na wsi wpływają na kształtowanie zarówno przestrzeni społecznej (Halamska, 2016), jak i fizycznej (Heffner, 2001; Gibas, Heffner, 2018), a współczesne obszary wiejskie stają się wysoce zróżnicowane gospodarczo, społecznie i przestrzennie (m.in. Baldock i in., 2001; Murdoch i Lowe, 2003; Rosner, 2010; Stanny, 2014). Konteksty rozwoju obszarów wiejskich różnią się znacznie w różnych przestrzeniach. Badanie Murdocha i Lowe'a (2003) potwierdziło tę tezę także w odniesieniu do obszaru mieszkalnictwa. Dowiedziono nie tylko zróżnicowania przestrzennego, ale też przeciwstawnych presji rozwojowych i lokalnych reakcji politycznych w zakresie rozwoju tej funkcji wsi. Założenia lokalnej polityki rozwoju (w tym mieszkaniowej) znajdują swoje źródło w dokumentach tworzonych na szczeblu centralnym. Kształtowane są również na szczeblu gminnym, dostosowując jej cele do uwarunkowań, problemów i potrzeb społeczności lokalnych (por. Markowski i in., 2018, s. 14).

Przedmiotem naszego zainteresowania uczyniliśmy lokalną politykę mieszkaniową kreowaną na poziomie gmin wiejskich. Politykę mieszkaniową definiujemy jako świadomą i celową sekwencję długofalowych działań władz gminy ukierunkowanych

1 Na przykład poprzez tzw. wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich.

na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (mieszkańców lub interesariuszy), realizowanych z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Działania podejmowane w ramach polityki mieszkaniowej różnią się formą i skalą (Clapham, 2018, s. 164). Zakładamy, że polityka mieszkaniowa na szczeblu lokalnym, w ujęciu szerokim, powinna tworzyć rozwiązania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych grup o różnym statusie społeczno-ekonomicznym poprzez zaangażowanie różnych podmiotów w jej realizację (publicznych, prywatnych, non profit).

Polityka mieszkaniowa stanowi zarówno część polityki społecznej, jak i gospodarczej. Jej istotą jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych poprzez kreowanie możliwości pozyskania mieszkania i jego utrzymywania przez grupy społeczne o zróżnicowanych dochodach (Markowski i in., 2018, s. 13). Mieszkanie służy zaspokajaniu elementarnych potrzeb człowieka, ma także istotne znaczenie dla rodziny – jest dla niej nieodzownym warunkiem rozwoju (Ochendowski, 1980, s. 7). Jako dobro podstawowe, jest jednocześnie najdroższym z tego katalogu dóbr. Jego brak uznawany jest za czynnik utrudniający rozwój rodziny. Mieszkanie zaspokaja zarówno potrzeby podstawowe, jak i wyższego rzędu (Napiórkowska-Baryła, Witkowska-Dąbrowska, Manuel de Jesus, 2016), pełni też funkcję ekonomiczną (Kucharska-Stasiak, 2016, s. 131). Określa się je jako dobro konsumpcyjne trwałego użytku (Andrzejewski, 1969, s. 12). Jest także przedmiotem inwestowania, obrotu rynkowego, obiektem fiskalnym, przedmiotem kredytowania i zabezpieczenia kredytu, ponadto wymaga stałych kosztów utrzymania. W takim rozumieniu jest dobrem rynkowym wraz z jego otoczeniem prawnym, społecznym, ekonomicznym, a nawet politycznym (Nykiel, 2011, s. 10). W porównaniu z innymi dobrami trwałego użytku, nieruchomości mieszkaniowe odznaczają się cechami specyficznymi mającymi duże znaczenie dla procesów konsumpcji, produkcji i reprodukcji. Cechy te wynikają z charakteru nieruchomości mieszkaniowej jako obiektu budowlanego (Andrzejewski, 1969, s. 12). Mieszkanie coraz częściej jest postrzegane jako narzędzie akumulacji bogactwa. Przyczyniło się do tego bezsprzecznie zjawisko finansjalizacji rynku mieszkaniowego². Jest to zatem złożony i wyjątkowy towar, który można rozważać w wielu różnych aspektach (Clapham, 2018, s. 163–177). To właśnie funkcje mieszkania zarówno jako dobra ekonomicznego, jak i społecznego powodują, że niezbędna jest interwencja państwa w mieszkalnictwo oraz prowadzenie odpowiedniej polityki i na szczeblu centralnym, i lokalnym. Warunki mieszkaniowe kształtują materialne oraz społeczne środowisko życia człowieka.

Mieszkalnictwo stanowi więc jeden z zasadniczych obszarów gospodarki w istotny sposób oddziałujący na poziom zaspokojenia potrzeb społecznych, dynami-

2 Zjawisko finansjalizacji rynku mieszkaniowego odnosi się do dominującej i wciąż rosnącej roli rynków finansowych oraz korporacji w dziedzinie mieszkalnictwa, co prowadzi do braku dostępności niedrogich mieszkań, do niewystarczających warunków mieszkaniowych oraz do dyskryminacji osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej czy osób o średnich i niskich dochodach. Finansjalizacja mieszkań przyczyniła się do przekształcenia ich podstawowej funkcji, jaką było zamieszkiwanie, w funkcję dobra inwestycyjnego oraz możliwość osiągnięcia szybkiego zysku.

kę procesów społeczno-gospodarczych oraz skuteczność działań rozwojowych (Lis, 2005, s. 2).

Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ w art. 75, ust. 1 zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki mieszkaniowej przez zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Podejmowane w tym celu działania mogą być realizowane z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych, pozarynkowych (społecznych) lub ich kombinacji. Wraz z reformą samorządową znaczna część zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli została scedowana na gminy i stanowi jedno z zadań własnych samorządu terytorialnego. Zadaniem samorządu gminnego jest właściwa ocena lokalnej sytuacji mieszkaniowej i wdrażanie dostosowanych do występujących trudności instrumentów wsparcia w tym zakresie. Na mieszkalnictwo istotnie oddziałują więc czynniki o charakterze lokalnym, w tym zwłaszcza strategie samorządowe.

Politykę mieszkaniową można zatem analizować w kontekście reguł wypracowanych na gruncie teorii organizacji i zarządzania. Wówczas jednym z zasadniczych pojęć staje się planowanie, a zwłaszcza jego wymiar strategiczny. Jest ono bowiem sprawdzonym i chętnie wykorzystywanym w praktyce narzędziem zarządzania rozwojem lokalnym. Potencjalnie może więc stanowić instrument osiągnięcia celów lokalnej polityki mieszkaniowej – odpowiadającej za rozwój funkcji mieszkaniowej wsi, jednocześnie ściśle związanej ze społeczną, gospodarczą, przestrzenną i środowiskową sferą układów lokalnych.

W przypadku gmin wiejskich postulat rozwoju funkcji mieszkaniowej nabiera szczególnego znaczenia. Wieś jest bowiem nie tylko zorientowana na rolnictwo, ale może być także postrzegana jako środowisko zamieszkiwania, bez bliższego związku z rolnictwem. Jak wynika z analiz CBOS (2022), 42% badanych chciałoby tam mieszkać, podczas gdy w dużych miastach – zaledwie 13%. Szczególnego znaczenia nabiera ten postulat w przypadku gmin podmiejskich, które od co najmniej dwóch dekad cieszą się w Polsce dużym zainteresowaniem nowych osadników. Czy zatem postulat rozwoju funkcji mieszkaniowej znajduje odzwierciedlenie w polityce rozwoju tych jednostek? Lub inaczej formułując to pytanie: jak kształtowana jest lokalna polityka mieszkaniowa tych terenów? Przyjmując założenie, że poprzez planowanie i plany wyrażana jest akceptacja idei i wartości oraz dążenia do ich realizacji, można poszukiwać odpowiedzi na to pytanie, analizując działania lokalnych władz właśnie w sferze planistycznej.

Stosownie do tak sformułowanego pytania problemowego, podjęliśmy próbę odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy i jakie przesłanki sprzyjają kreowaniu polityki mieszkaniowej w badanych gminach?
2. Jakie jest znaczenie polityki mieszkaniowej w dokumentach planistycznych gminy?
3. Jakie podmioty współkształtują tę politykę?

3 Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

4. Jaki jest zakres definiowanej przez gminy polityki mieszkaniowej?
5. Czy i jakie relacje zachodzą między poziomem rozwoju gmin a zakresem polityki mieszkaniowej?

Aby podjąć próbę odpowiedzi na wyżej sformułowane pytania badawcze, przeprowadziliśmy badania empiryczne. Posłużyliśmy się w tym celu metodą *case study*. Przyjęliśmy założenie, że gminy podmiejskie charakteryzują się wyjątkowo wysokim natężeniem migracji z miasta na wieś. Stanowi to przesłankę dla pozyskania wielu ciekawych informacji o zachodzących tam procesach natury społecznej, ekonomicznej, zarządczej i przestrzennej. Terenem badania uczyniliśmy wybrane gminy obszaru metropolitalnego Łodzi. Dobór jednostek do badania miał zatem charakter celowy. Wokół Łodzi – największego miasta w województwie łódzkim – zlokalizowanych jest sześć gmin wiejskich: Pabianice, Ksawerów, Brojce, Andrespol, Nowosolna i Zgierz. Wszystkie charakteryzowały się ponadprzeciętnym saldem migracji. Były to gminy tzw. sukcesu gospodarczego, czyli wyróżniające się relatywnie wysokimi wskaźnikami rozwoju, biorąc pod uwagę populację gmin wiejskich w Polsce (por. rozdział 5).

Analizy prowadzone w kontekście podejmowanej przez nas problematyki obejmowały dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) i treści dokumentów planistycznych. Opracowania GUS wykorzystaliśmy do scharakteryzowania gmin oraz skonstruowania ich rankingu odzwierciedlającego poziom rozwoju. W odniesieniu do każdej z gmin zidentyfikowaliśmy i przebadaliśmy treści aktualnie obowiązujących dokumentów, takich jak: strategia rozwoju gminy, strategia rozwiązywania problemów społecznych, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Listę wziętych pod uwagę dokumentów zawiera Załącznik 1. Badania jakościowe techniką analizy treści dokumentów urzędowych przeprowadziliśmy ponadto na podstawie czterech dokumentów planistycznych regulujących rozwój kraju. Były to: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do 2030 r., Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 i Narodowy Program Mieszkaniowy. Dokumenty te, naszym zdaniem, w największym stopniu regulują zasady kształtowania polityki rozwoju obszarów wiejskich i mieszkalnictwa na poziomie kraju, mają także kolosalny wpływ na kształtowanie lokalnych polityk rozwoju. Rezultatem prowadzonych analiz jest identyfikacja zakresu deklarowanej w planach polityki mieszkaniowej (rozpatrywanego z perspektywy relacji rynkowych i społecznych). Zmienne: zakres polityki (rozpatrywany oddzielnie w odniesieniu do sfery społecznej i do sfery rynkowej) oraz charakter relacji między sferą społeczną i ekonomiczną zostały wykorzystane do konstrukcji typów polityki mieszkaniowej.

W polskiej literaturze przedmiotu można zauważyć pewne luki w zakresie analizy spójności strategii rozwojowych gmin wiejskich z polityką mieszkaniową w całym kraju. Przedmiotem badania w kontekście mieszkalnictwa na obszarach wiejskich jest głównie sytuacja mieszkaniowa i jej przestrzenne zróżnicowanie

(Ciura, 2010; Oleńczuk-Paszal, Sompolska-Rzechuła, 2017; Szymańska, Biegańska, 2011; Murawska, 2012; Gibas, Heffner, 2018; Bański, 2008b; Siedlecka, 2018), preferencje mieszkaniowe seniorów (Jancz, 2019), przemiany zachodzące w gminach wiejskich w wyniku procesów suburbanizacji (Musiał-Malago, 2016). Znacznie więcej uwagi poświęca się polityce mieszkaniowej prowadzonej na obszarach wiejskich w Ameryce Północnej, Australii oraz Europie Zachodniej w kontekście jej kształtowania z perspektywy zarówno zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej, jak i strategii rozwojowych obszarów wiejskich (Clark, 2012; Scott, Murray, 2009; Gkartzios, Scott, 2009; Gkartzios, Scott, 2014; Strohm i in., 2016; Reeder i in., 1987; Satsangi, Dunmore, 2003; Morgan, Satsangi, 2011; Kordel, Neumann, 2023).

Podjęte przez nas zamierzenie badawcze może zatem stanowić uzupełnienie badań w tym zakresie zarówno w dziedzinie socjologii, ekonomii, jak i geografii społeczno-ekonomicznej. Badania nad mieszkalnictwem oraz podejmowany problem badawczy mają bowiem charakter interdyscyplinarny. Przeprowadzone analizy nie mają waloru reprezentatywności. Mogą natomiast stanowić wstępny etap (rozpoznawczy) pogłębionych rozważań na temat rozwoju funkcji mieszkaniowej w gminach wiejskich.

Poza wstępem i zakończeniem, książka składa się z siedmiu rozdziałów. Rozdział pierwszy stanowi wprowadzenie w problematykę planowania rozwoju lokalnego zarówno z perspektywy nadrzędnych wartości, takich jak decentralizacja, wielosektorowość i holizm oraz praktyk zarządczych związanych z przygotowaniem planu działania. Przyjmując, że polityka mieszkaniowa jest jednym z elementów polityki rozwoju lokalnego, rozdział drugi poświęciliśmy takim zagadnieniom polityki mieszkaniowej, jak cele, instrumenty i modele. Rozdział trzeci odnosi się do relacji między mieszkalnictwem i osadnictwem a rozwojem lokalnym. Rozdział ten poszerzono o retrospektywne spojrzenie na kształtowanie budownictwa i sytuacji mieszkaniowej ostatniego stulecia. Rozdział czwarty otwiera część pracy, w której prezentujemy wyniki badań empirycznych. Poświęcony jest analizie treści dokumentów planistycznych na poziomie centralnym, które w sposób ogólny ukierunkowują krajową i lokalną politykę rozwoju, w tym obszarów wiejskich. Rozdział piąty zawiera charakterystykę badanych gmin z perspektywy ich rozwoju społeczno-gospodarczego. Kolejny, szósty rozdział ma zasadnicze znaczenie dla naszych badań. Prezentujemy w nim wyniki studiów przeprowadzonych w odniesieniu do sześciu gmin podmiejskich województwa łódzkiego w zakresie lokalnej polityki mieszkaniowej. Rozdział siódmy zawiera pogłębione analizy i wnioski z badań, zwłaszcza dotyczące zróżnicowania poziomu rozwoju oraz zakresu i typów prowadzonej przez poszczególne gminy polityki mieszkaniowej. Całość tomu zamykają bibliografia i załączniki.

Rozdział 1

Planowanie rozwoju w gminie

Wstęp

Współczesne myślenie w kategoriach rozwoju gmin wiejskich wymaga nie tylko akcentowania potrzeby sprawnego zarządzania, ale też stwarza konieczność dostosowania procesów zarządczych do nowo definiowanych (zarówno przez interesariuszy terenów wiejskich, jak i globalne społeczeństwa) wartości. Istotnego znaczenia nabierają bowiem emancypacja, integracja/zintegrowanie, partycypacja/uspolecznienie czy holizm w podejściu do zarządzania. Ze względu na specyfikę obszarów wiejskich dodatkowo istotne stają się wielofunkcyjność i wielosektorowość. One także, w coraz większym zakresie, determinują funkcjonowanie różnych zbiorowości terytorialnych autonomicznie kształtujących fizyczną i społeczną przestrzeń. Myślenie i działanie zarządcze w kategoriach nowych (w stosunku do tradycyjnych, takich jak centralizacja, hierarchia czy sektorowość) wartości mogą uczynić ten proces bardziej skutecznym. Sprawne osiągnięcie celów i skuteczne prowadzenie działalności jest jednym z filarów, na których opiera się zarządzanie.

Deklarowane cele rozwoju i zapisy w powszechnie wykorzystywanych przez lokalne władze i administrację instrumentach planistycznych (jak plany i strategie) pozwalają zidentyfikować intencję władz samorządowych i interesariuszy wobec priorytetów rozwoju i wizji przyszłości gminy. Celem bieżącego rozdziału jest podkreślenie wagi nadrzędnych wartości determinujących współczesne planowanie rozwoju lokalnego oraz zaprezentowanie sposobu konstrukcji planów, które są przez nie determinowane. Przedstawiając procedurę planowania w gminach, koncentrujemy uwagę na orientacji oraz świadomości idei i wartości w diagnostycznych i planistycznych wymiarach planowania. Świadomie pomijamy formalno-prawne aspekty konstruowania planów i dokumentów strategicznych, chociaż zdajemy sobie sprawę z potencjalnej roli tych czynników w konstruowaniu omawianych zjawisk.

1.1. Nadrzędne cele i wartości zarządzania rozwojem gminy

Rozwój to pożądane przeobrażenia ilościowe, jakościowe i strukturalne danego układu. O rozwoju lokalnym mówi się wówczas, gdy zmianom podlega pewna struktura społeczno-gospodarcza, tj. układ o charakterystycznych cechach społecznych, przestrzennych i gospodarczych. Istota tego procesu sprowadza się do podnoszenia poziomu życia jego mieszkańców oraz poprawy warunków funkcjonujących tam podmiotów instytucjonalnych. Oczekiwanym wynikiem tych działań jest powstawanie nowych wartości. W wymiarze ilościowym mogą nimi być wzrost przedsiębiorczości gospodarczej lub społecznej (mierzone przyrostem nowych firm, miejsc pracy, dóbr i usług), w wymiarze jakościowym zaś wzrost poczucia godności, bezpieczeństwa, tożsamość, wiedza, poczucie piękna, więzi społeczne itp. (por. Wojtasiewicz, 1990, 1996; Sztando, 1998; Wieruszewska, 1991). Oczekiwane zmiany z reguły są efektem długotrwałych i skomplikowanych procesów, których źródła tkwią zarówno w samym układzie, jak i jego otoczeniu. Współczesne poglądy na rozwój lokalny opierają się na założeniu, że może on być efektem celowych, zaplanowanych i koordynowanych działań i reguł wypracowanych na gruncie teorii organizacji i zarządzania. W tym kontekście zarządzanie rozwojem gminy polega na zorganizowanym, systematycznym i kompleksowym oddziaływaniu (bezpośrednim i pośrednim) władz gminnych na społeczność lokalną, gospodarkę, przestrzeń i środowisko przyrodnicze tak, by stworzyć optymalne warunki stymulujące wykorzystanie szans i ograniczenie zagrożeń rozwoju lokalnego (Ziółkowski, 2015, s. 148).

Współczesne podejście do zarządzania rozwojem zbiorowości lokalnych wykracza poza tradycyjnie utrwalony schemat. Ewoluuje, dostosowując się do oczekiwań otoczenia, m.in. poprzez zwiększanie znaczenia spójności/zintegrowania wyznaczanych celów społecznych, gospodarczych i środowiskowo-przestrzennych, poszukiwanie bardziej elastycznych strategii ich osiągnięcia oraz adaptację partycypacyjnych technik planowania i decydowania oraz współrealizację konkretnych działań.

Wraz z obecnymi trendami zmianie ulega perspektywa postrzegania zjawiska rozwoju lokalnego, jego celowości i towarzyszących mu mechanizmów organizacyjno-zarządczych. Za punkt wyjścia może posłużyć definicja rozwoju gminy zaproponowana przez R. Broła (1998), w myśl której pojęcie to oznaczało zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnych, władzy lokalnej i innych podmiotów działających w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości, a także zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego. Definicja ta idealnie przystawała do koncepcji rozwoju gmin wiejskich lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, w których silnie akcentowano działania na rzecz rozwoju lokalnej przedsiębiorczości jako

remedium na społeczno-ekonomiczne problemy mieszkańców wsi. Podobne podejście odnajdujemy w bogatym dorobku M. Kłodzińskiego (por. np. 2010), który odnosząc się bezpośrednio do rozwoju obszarów wiejskich, bardzo silnie akcentował wątki przedsiębiorczości i związanej z nią działalności gospodarczej. Następnie zaczęto wskazywać na potrzebę postrzegania rozwoju jako działalności wymagającej objęcia troską aspektów środowiskowych i społecznych, co w połączeniu z aspektami gospodarczymi określano mianem rozwoju zrównoważonego. Istota tego pojęcia wyraża się w decyzjach równoważących racje tych odmiennych, a jednocześnie istotnie ze sobą powiązanych obszarów, przy jednoczesnym zachowaniu racjonalności wykorzystywania czynników produkcji. Pierwsza dekada XXI w. obfitowała w analizy i koncepcje rozwoju lokalnego uwzględniające potrzebę równoważenia problematyki społecznej, gospodarczej i środowiskowej, a teoretyczne postulaty znajdowały odzwierciedlenie w praktyce, m.in. w postaci sektorowych wizji i planów rozwoju. Współcześnie podkreśla się konieczność powiązania i integracji różnych aspektów zarządzania rozwojem (tzw. zintegrowane zarządzanie). Jest to kompleksowe podejście łączące w procesach decyzyjnych i organizacyjnych zarówno korzyści, jak i koszty funkcjonowania gospodarczej, społecznej i przestrzenno-środowiskowej sfery. Zakłada się, że współdecydują one o wysokiej jakości życia i składają się na tzw. suspensywny (trwały) rozwój (Markowski, Turała, 2015, s. 22). Podnoszenie poziomu życia coraz częściej staje się priorytetowym celem rozwoju gmin wiejskich.

W kontekście funkcjonowania obszarów wiejskich pojęcie zintegrowanego rozwoju (lub tzw. zintegrowane podejście do tworzenia lokalnej polityki rozwoju i alokacji zasobów) znajduje zastosowanie m.in. ze względu na przekrojowy charakter zachodzących tam procesów, które wymagają uwzględniania wieloaspektowej i strategicznej perspektywy. Immanentną cechą podejścia zintegrowanego na wsi jest wykraczanie poza tradycyjne podziały sektorowe. Ponadto odnosi się ono do prowadzenia polityki zorientowanej regionalnie i przestrzennie oraz dostosowanej do wewnętrznych kontekstów i zewnętrznych uwarunkowań różnych przestrzeni wiejskich (por. Marsden i in., 2005). Zintegrowane podejście do rozwoju obszarów wiejskich, jak zauważa A. Kołodziejczak (2017), wywodzi się z założenia holistycznego funkcjonowania przestrzeni wiejskiej i w tym sensie jest przeciwieństwem sektorowości i analizowania aspektów życia i gospodarowania na wsi w odrywaniu od siebie. Integracja sektorowa (merytoryczna, funkcjonalna) nawiązuje do spójności celów gospodarczych, społecznych, przestrzenno-środowiskowych i wyraża się w działaniach podejmowanych przez władze tak, by prowadziły do rozwoju i uwzględniały zarówno uwarunkowania (i ograniczenia), jak i konsekwencje (efekty) związane z każdą z tych funkcji z osobna i ze wszystkimi łącznie (por. Markowski, Turała, 2015).

Współczesne podejście do zarządzania rozwojem obszarów i gmin wiejskich polega także na stopniowym ograniczaniu zewnętrznego wobec społeczności lokalnej, centralnego sterowania procesami rozwojowymi na rzecz administrowania i koordynacji działań podejmowanych przez podmioty na różnych szczeblach

zarządzania oraz wspierania i inicjowania procesów oddolnych, przypisywania większej samodzielności decyzyjnej lokalnym samorządom i społecznościom (*community action*). W wyniku decentralizacji państwa, która nastąpiła wraz ze zmianą ustroju, społeczności lokalne w Polsce uzyskały możliwość samostanowienia, podejmowania decyzji, określania celów swojego działania i ich realizacji (por. Cichocki, 1996). Przywilej ten wiąże się nie tylko z administrowaniem terenem, ale również z trudem dokonywania licznych wyborów i decyzji zarządczych, które mogą mieć wpływ na przyszłość całej gminnej zbiorowości. Ważnym aspektem jest włączenie różnych podmiotów w proces rządzenia (*multi-level governance*). Diagnozowanie sytuacji, negocjowanie z interesariuszami wizji przyszłości i ścieżek osiągnięcia wyznaczonych celów służy planowaniu rozwoju, które jest ważnym narzędziem zarządzania rozwojem oraz, jak podkreśla T. Kudłacz (2008, s. 120–132), wręcz niezbędną składową polityki rozwoju.

Warto jednak zwrócić uwagę na trajektorię zmian w postrzeganiu polityki rozwoju, odwołując się do definicji badaczy tego zjawiska oraz krajowego ustawodawstwa. Pod koniec ubiegłego wieku polityce rozwoju nadawano cechy tradycyjnie postrzeganego zarządzania. Przykładowo, według definicji zaproponowanej przez T. Markowskiego polityka rozwoju to „planowa i zorganizowana działalność organów samorządu terytorialnego i innych jednostek publicznych podporządkowanych tym organom, które bezpośrednio dysponują środkami władzy, polegająca na wyborze celów służących społeczności lokalnej oraz wyborze środków do osiągnięcia tych celów” (Markowski, 1999, s. 28). Niemal dwie dekady później spektrum rozumienia tego zjawiska rozszerzyło się. A. Sztando (2017, s. 34) używa pojęcia polityki rozwoju lokalnego, definiując je jako przyjętą i trwałą akceptację (przez władze lokalne) paradygmatu rozwoju lokalnego, wyrażoną zorganizowanymi, holistycznymi, perspektywicznymi i uwzględniającymi wolę społeczności lokalnej dążeniami do rozwoju lokalnego postrzeganego z lokalnej perspektywy. Obie definicje dobrze odzwierciedlają zmianę w podejściu do zarządzania lokalnego: od centralnego decydowania do współzarządzania i koordynującej roli decydentów. Umocowanie pojęcia polityki rozwoju znajdujemy też w aktualnym krajowym ustawodawstwie, co niewątpliwie świadczy o wadze tego pojęcia także w praktyce. Zgodnie z ustawą o polityce rozwoju¹ rozumie się je jako „zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”. Ustawodawca wymienił również podmioty uprawnione do jej prowadzenia, tj.: Radę Ministrów, samorządy województwa, powiatu i gminy oraz związki metropolitalne i samorządowe. Polityka rozwoju prowadzona jest na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych oraz polityk publicznych. Ustawodawstwo

¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1295).

wprowadziło podstawy prawne dla strategii rozwoju lokalnego (jako narzędzia polityki rozwoju kraju), określając procedury jej opracowania i zakres merytoryczny. Nie są to dla gmin dokumenty obligatoryjne, ale korzystanie ze środków zewnętrznych (krajowych) warunkowane jest ich posiadaniem. Wyraźnie widoczna jest zatem intencja ustawodawcy kreowania nowego zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem kraju. Takie podejście zapewnia gwarancję spójności lokalnych polityk rozwoju z krajową, zwłaszcza w wymiarze ideowym. Można jednak odnieść wrażenie, że obowiązujące prawodawstwo w większym stopniu nawiązuje do tradycji klasycznego scentralizowanego zarządzania niż jego współczesnych decentralizacyjnych postulatów.

1.2. Planowanie jako narzędzie rozwoju gminy

Z perspektywy instrumentalnej przemyślana i odpowiednio ukierunkowana polityka rozwoju zwiększa szanse na osiągnięcie zamierzonych efektów, jeśli cechuje ją sterowanie, tj. taki sposób zorganizowania, by zapadające decyzje zmierzały do osiągnięcia zdefiniowanego wcześniej celu. Fundamentem polityki rozwoju jest więc jej planowanie. Polityka rozwoju, traktowana jako mechanizm interwencyjny, ma charakter podmiotowy. Oznacza to, że decyzje podmiotów uprawnionych do jej prowadzenia (w tym przypadku władz gminy) stanowią główny element. Zapisem (porządkującym stosowne procedury) antycypacyjnie prowadzonej polityki rozwoju jest program. Model polityki rozwoju lokalnego obejmuje zatem takie elementy, jak: podmioty, cele i instrumenty realizacji (Kudłacz, 2008, s. 126).

Planowanie jest procesem, na który składa się ciąg świadomych i celowych działań. Wymaga myślenia perspektywicznego, niezależnie od tego, czy ma strategiczny, taktyczny czy operacyjny charakter. Wiąże się z przygotowaniem licznych czynności poprzedzających określone działanie/działania, które umożliwiają lepsze jego/ich wykonanie (Kotarbiński, 1965, s. 173), precyzyjne osiągnięcie celu. Waga planowania jest nie do przecenienia, jest ono bowiem podstawą podejmowania decyzji. Planowanie, w aspekcie czynnościowym, może być także rozumiane jako tworzenie planu. Plan zaś można utożsamiać z zamysłem lub zamiarem podjęcia jakiejś czynności albo rozumieć jako szkic, wzorzec, projekt (np. przedmiotu, działania) oraz program wykonania określonych zadań bądź czynności.

Z perspektywy zarządczej planowanie jest funkcją zarządzania. Szczególną pozycję zajmuje zaś planowanie strategiczne. Jest to szczególny rodzaj planowania, gdyż służy osiągnięciu strategicznych celów organizacji. Jak wskazuje R.B. Denhardt (1985, s. 175), nadaje ono jasności działaniu i ukierunkowuje je. Ponadto umożliwia wybór spośród konkurencyjnych celów i działań, sprzyja radzeniu sobie z oczekiwanymi zmianami w otoczeniu. Istotę planowania strategicznego można

sprowadzić do wyznaczania celów i podporządkowanych im głównych zadań (Sztando, 2012). Pozostałe czynności zarządcze służą zaś ich realizacji. Jest to systematyczne działanie na rzecz przyszłego stanu w odniesieniu do otoczenia i wymagań interesariuszy zewnętrznych, które polega na formułowaniu strategii, analizie mocnych i słabych stron, identyfikacji interesariuszy, wdrażaniu działań strategicznych i zarządzaniu problemami (por. Berry, Wechsler, 1995, s. 159). Współczesne planowanie strategiczne jest określane przez działania niezmiennie ukierunkowane na osiągnięcie konkretnych celów, choć zwraca się uwagę na ich zintegrowany charakter (holistyczne podejście do planowania), uwzględnienie złożoności i nieprzewidywalności otoczenia (zwinność) oraz zaangażowanie wielu podmiotów zarówno w tworzenie planów, jak i ich realizację (charakter inkluzyjny).

Chcąc uwypuklić charakterystyczne cechy klasycznego planowania strategicznego, można posłużyć się, za R.B. Denhardtem (1985, s. 175), kilkoma kryteriami odróżniającymi je od planowania długookresowego. Pierwsze kryterium skupia się wokół celów działań planistycznych. Chodzi o rozróżnienie działań prowadzących do osiągania celów od koncentracji na ustaleniu celów. Tradycyjne czynności związane z planowaniem dotyczą przede wszystkim ustalania celów lub zadań do wykonania przez pewien okres, w mniejszym stopniu zaś konkretnych kroków, które należy podjąć, aby te cele osiągnąć. W planowaniu strategicznym wskazuje się szereg kroków, które będą kierować działaniami w przyszłości. Planowanie strategiczne uwzględnia przyszłość, ale w taki sposób, aby usprawnić decyzje w teraźniejszości. Kolejne kryterium odnosi się do znaczenia otoczenia. Planowanie strategiczne różni się od planowania długoterminowego tym, że bardziej eksponuje złożoność otoczenia. Cele organizacji oraz kroki do ich osiągnięcia są postrzegane w kontekście zasobów i ograniczeń prezentowanych przez otoczenie organizacji. Ostatnie kryterium dotyczy kwestii zaangażowania różnych podmiotów. Planowanie strategiczne, zwłaszcza w sektorze publicznym, jest procesem, który musi obejmować wiele jednostek na różnych poziomach organizacji. Skuteczności sprzyja zaangażowanie wszystkich tych, na których zmiana będzie miała wpływ.

Decyzje w zakresie planowania strategicznego, tj. o charakterze generalnym, zapadają na najwyższym poziomie struktury organizacyjnej. W przypadku gmin kompetencje w zakresie planowania strategicznego przypisuje się głównie władzom lokalnym, chociaż wpływ na decyzje w coraz większym stopniu mają podmioty spoza sektora administracyjnego. Angażowanie w proces planowania działań i pomysłów szerokiego grona interesariuszy buduje wzajemne zaufanie, sprzyja wypracowaniu i akceptacji wyznaczonych kierunków rozwoju.

Początki współczesnego planowania strategicznego sięgają lat pięćdziesiątych XX w. Teoretyczne podwaliny planowania długookresowego w istotnym stopniu nawiązywały do tzw. naukowego zarządzania. Podzielano wówczas przekonanie, że istnieje tylko jedna strategia odpowiadająca organizacji (wówczas przedsiębiorstwu), a sukcesem kończyły się działania polegające na perfekcyjnej realizacji strategii, uprzednio sformułowanej przez kierownictwo. Prognozy

opracowywano na podstawie wiedzy eksperckiej lub na podstawie znajomości analogicznych zjawisk w znanych warunkach. Ten typ postępowania nie przynosił jednak zadowalających rezultatów, zwłaszcza ze względu na liczne „zawirowania” gospodarcze i światowe kryzysy. W latach sześćdziesiątych z kolei zaczęto się posługiwać tzw. planowaniem scenariuszowym, które do dziś cieszy się zainteresowaniem z powodu znacznej otwartości na zmiany otoczenia, uzyskiwanej dzięki wielu wariantom.

Instytucje publiczne zapożyczyły ideę planowania strategicznego z doświadczeń podmiotów komercyjnych². Strategiczne planowanie w latach osiemdziesiątych (początkowo w Stanach Zjednoczonych) nazywano działaniem innowacyjnym (Berry, 1994). Do dziś rozwiązania sprawdzające się w sektorze komercyjnym znajdują uwagę i zastosowanie w działalności sektora publicznego, także samorządów terytorialnych. W tym kontekście planowanie strategiczne może „być rozumiane jako planowanie bezpośrednich działań własnych ze strony władz publicznych wobec antycypowanych procesów rozwoju oraz jako planowanie mechanizmów interwencji (bodźców) na rzecz partnerskiego i partycypacyjnego współrealizowania wizji rozwoju przez sektor prywatny i społeczności lokalne” (Markowski, 2016, s. 118). Planowanie rozwoju jest fundamentem dla podejmowanych przez lokalne władze strategicznych decyzji.

Planowanie pełni szczególną rolę w zarządzaniu rozwojem lokalnym. Z perspektywy strategicznej jest bowiem specyficznym rodzajem działalności odnoszącej się do przyszłości gminy i przyszłych działań z nią związanych. W tym znaczeniu zmierza do wyznaczania celów potencjalnie istotnych z punktu widzenia przyszłości całej terytorialnej zbiorowości. Podstawą tej aktywności jest rzetelnie przeprowadzona analiza bieżącej sytuacji i prognoza stanów przyszłych. Planowanie polega na wyznaczeniu określonego kierunku działania w odniesieniu do wcześniej sformułowanych priorytetowych celów i wartości uznanych za nadrzędne. Pełni zatem rolę orientacyjną (indykacyjną). Poprzez planowanie wyznacza się, wskazuje i daje sygnał lokalnym decydentom i pozostałym interesariuszom o priorytetach i nadrzędnych dla gminy wartościach. Dzięki temu łatwiej orientować bieżące działania, zwłaszcza w przypadku bardzo wysokiego stopnia elastyczności zarządzania strategicznego (czy planowania). Postrzeganie przez społeczności wyznaczonych celów jako ważnych sprzyja utożsamianiu się z nimi i ułatwia ich realizację. Zdefiniowanie celów priorytetowych jest jednak zadaniem trudnym ze względu na konieczność pogodzenia i uwzględnienia wielu interesów i oczekiwań różnych grup społecznych. Przykładowo, irlandzcy badacze, analizując temat mieszkalnictwa, wskazują na dylemat pogodzenia interesów społeczności z interesami ochrony przyrody. Polaryzacja debaty wokół interesów społeczności, z jednej strony, i osób reprezentujących interesy ochrony

² Początki teorii zarządzania strategicznego datuje się na lata sześćdziesiąte–siedemdziesiąte ubiegłego wieku. Przełomową jest w tym obszarze książka H.I. Ansoffa *Zarządzanie strategiczne*, wydana w Polsce w roku 1985.

przyrody, z drugiej, wynika ze zwiększonego tempa i dynamiki rozwoju tych terenów, zmieniającej się populacji na obszarach wiejskich oraz zwiększonej presji na środowisko (Scott, 2007).

Przypisanie wag poszczególnym aspektom nie może mieć charakteru dyskryminacyjnego i wykluczającego, co wzmacnia potrzebę planowania uwzględniającego społeczny, gospodarczy i środowiskowy wymiar, a nie fragmentację. Narastająca turbulencja otoczenia sprawia, że coraz mniej możliwe staje się precyzyjne określenie celów i strategii. Jak zauważa R. Krupski (2005, s. 48), „fetyzyzowanie tych kategorii jest nie tylko zbędne, ale nawet szkodliwe”. Proponuje się zastąpienie sformalizowanego procesu planowania strategicznego w warunkach skrajnej nieciągłości otoczenia tzw. zarządzaniem przez okazje. Ten nurt myślowy nawiązuje częściowo do szkoły ewolucyjnej i strategii „wyłaniających się”, częściowo do szkoły zasobowej, która poszukuje źródeł sukcesu strategii w doskonałej konfiguracji zasobów rozumianej jako gotowość do podejmowania wyzwań płynących z otoczenia (Romanowska, 2007, s. 65).

Ze względu na bezdyskusyjnie istotny wpływ otoczenia na funkcjonowanie gminy kreatorzy życia publicznego muszą także bezpośrednio się do niego odnosić. Planowanie strategiczne pozwala antycypować, uprzedzać i przewidywać pewne sytuacje. Nie odbywa się w sposób intuicyjny, lecz usystematyzowany³. Funkcję antycypacyjną można rozumieć (odnosić) dwojako. Po pierwsze, chodzi o planowanie działań doprowadzających do konkretnego stanu (np. działań prorozwojowych) w przyszłości i na tej podstawie przewidywanie, że dany stan będzie miał miejsce. Po drugie, akt planowania wyraża troskę o ten stan (np. o poziom rozwoju) w przyszłości. W tym sensie planowanie pozwala przewidywać negatywne procesy lub ich skutki, zapobiegać im lub je uprzedzać, wyznaczając działania zapobiegawcze. Przewidywanie przyszłości ogranicza, choć nie eliminuje, niepewność działania, a ponadto umożliwia pewien zakres reaktywności wobec turbulentnego otoczenia. Właściwość ta rozumiana jest jako dostosowanie się do zmian otoczenia, lecz nie jest tożsama z wyprzedzeniem. Współczesne planowanie charakteryzuje się znaczną elastycznością, w przeciwieństwie do planowania opisanego w naukowych teoriach zarządzania z początku XX w., które przewidywało jeden, niezmienny i z góry określony jako właściwy, sposób postępowania. Ze względu na funkcjonowanie w nieprzewidywalnym i turbulentnym otoczeniu gmina musi się liczyć z koniecznością uwzględniania procesów globalnych, kontekstów lokalnych czy sytuacji kryzysowych i szybkiej na nie reakcji, co w literaturze nazywa się zwinnością strategiczną. Planowanie nie polega

3 Przykładowo, poprzez planowanie przestrzenne kształtuje się i ustala przeznaczenie konkretnych terenów i sposób ich przyszłego zagospodarowania. Warunkiem koniecznym wydaje się projekcja pożądanego stanu możliwego do osiągnięcia w wyniku przeobrażeń zamierzonych w dającej się określić perspektywie. Plany miejscowe stanowią odpowiedź na potrzeby obecnego, ale i przyszłego zagospodarowania i użytkowania terenu, co w połączeniu z ideą rozwoju zrównoważonego, nakazuje takie gospodarowanie zasobami, by były one dostępne również dla kolejnych pokoleń.

wyłącznie na adaptacji do konkretnych warunków, które dyktuje otoczenie (do zaistniałej sytuacji), lecz może mieć charakter wyprzedzający (funkcja proaktywna – przeciwdziałanie, zapobieganie).

Aby zbiorowe wysiłki na rzecz rozwoju gminy były skuteczne, niezbędne jest ich wzajemne uzgadnianie i koordynowanie. Na tym polega m.in. rola koordynacyjna planowania, zwłaszcza gdy w tym procesie uczestniczy większa grupa interesariuszy, reprezentujących różne środowiska, potrzeby i oczekiwania. Wówczas proces planowania stwarza okazję do harmonizowania przyszłych działań i unikania możliwych konfliktów w przyszłości. Warunkiem niezbędnym jest porozumiewanie się nie tylko w zakresie wypracowania wspólnie podzielanych celów, ale także np. w zakresie doboru wykonawców działania (podmiotów), miejsca i czasu realizacji, wykorzystywanych zasobów. Prowadzi to często do lepszego poznania możliwości oraz potencjalnych ograniczeń. Planowanie może zatem pełnić rolę integrującą (scalającą, dopełniającą) zarówno w rozumieniu osiągnięcia spójności działań i celów, jak i integracji podmiotów uczestniczących w tym procesie. W tym znaczeniu może być procesem wysoce partycypacyjnym. Plany na etapie ich tworzenia (konstrukcji) oraz zmian są pracą zbiorową i wymagają kooperacji oraz wymiany informacji. Uczestnictwo społeczne w planowaniu otwiera możliwość budowania nowego zrozumienia między grupami reprezentującymi różne racje, zwiększa poczucie troski i zaangażowania w kreowanie przyszłości gminy. Wiele społeczności, które zaangażowały się w planowanie strategiczne, odkryło, że proces ten połączył różne grupy w sposób, który wcześniej nie był możliwy (Denhardt, 1985, s. 175). Planowanie pełni ponadto rolę regulacyjno-normatywną, umożliwia bowiem ustalanie obowiązujących na danym obszarze norm i pozwala uzgodnić instrumenty kontroli, realizowanej poprzez monitorowanie, ograniczanie, dyspozycje, nakazy i zakazy.

1.3. Procedura i znamiona dobrego planowania

Planowanie jest procesem, na który składa się wiele działań, plan zaś to efekt/wynik tego procesu. Plan jest swego rodzaju manifestacją zamierzeń (np. władz lokalnych), mających doprowadzić do określonego stanu. W tym znaczeniu plan pełni rolę informacyjną. Plan działania stanowi zbiór informacji, wiadomości, objaśnień, z których korzystają różni interesariusze, nie tylko władze gminy.

Procedura planowania strategicznego pozwala na ustalenie zbioru działań prowadzących do sformułowania strategii. Ta zaś jest konsekwencją ambicji wyartykułowanych w postaci wizji i celów. Oznacza główne działania prowadzące do ich osiągnięcia (Kaleta, 2010, s. 29).

Planowaniu towarzyszy konieczność podjęcia decyzji odnośnie do głównych założeń i celów działania (np. wybrania priorytetowego kierunku rozwoju, budowania przewagi konkurencyjnej) na podstawie uprzednio opracowanych (możliwych) scenariuszy rozwoju. Istota strategii tkwi w racjonalnej selekcji priorytetów przyszłych działań w warunkach dynamicznie zmieniającego się otoczenia. Selekcja priorytetów polega na dokonywaniu wyboru; na wskazaniu, do których celów – możliwych (i nieoczywistych) – będzie się zmierzało przede wszystkim. Oznacza to także, że opracowując strategię, dokonuje się wyboru środków osiągnięcia celów (Noworól, 2007, s. 143).

R.B. Denhardt (1985, s. 177–178) zaproponował cztery obszary działań, które mają doprowadzić do wypracowania kilku alternatywnych scenariuszy na przyszłość, na podstawie których dokonuje się wyboru i opracowuje postępowanie tak, aby najefektywniej stawić czoła przyszłości. Obszary te to: zdefiniowanie misji, wizji lub nadrzędnych celów, analiza i ocena otoczenia, badanie mocnych i słabych stron organizacji oraz wartości, interesów i aspiracji osób ważnych dla przyszłości organizacji. Odniesiemy się do każdego z nich, uzupełniając dostępną literaturą i własnymi obserwacjami.

Pierwszy obszar działań związany jest ze zdefiniowaniem misji lub nadrzędnych celów organizacji. To one wyznaczają ramy (wytyczne) dla przyszłych decyzji oraz standardy, według których można określać konkretne działania, niezależnie od stopnia sformalizowania i ustrukturalizowania dokumentów planistycznych. Wizja rozwoju gminy to wyobrażenie pożądanego i oczekiwanego stanu przyszłości. Wskazuje najważniejsze idee, wokół których integruje się lokalna zbiorowość i budowana jest lokalna tożsamość. Zwięzłe i wyczerpujące zdefiniowanie celów sprzyja budowaniu i utrwalaniu tożsamości danej jednostki samorządowej. Celem działania gminy, z perspektywy ustrojowej opisanej w ustawie o samorządzie gminnym, jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Nie stanowią one jednak sumy potrzeb jednostek tworzących daną grupę, lecz, jak podkreśla B. Szatur-Jaworska (2014, s. 37), „wynikają z dążenia do zachowania spójności zbiorowości społecznych (więzi społecznej, ładu społecznego, integracji społecznej), co ma istotne znaczenie dla funkcjonowania i jakości życia jednostek”. Cel ten jest zatem na tyle szeroko sformułowany, że można go osiągać w różny sposób, nadając priorytety określonym wartościom. Katalog głównych wartości wyznacza ponadczasowe reguły działania organizacji (Kaleta, 2010, s. 25). Aby wartości stały się fundamentem jej funkcjonowania, powinny być nie tylko zapisane w dokumentach o znaczeniu strategicznym, ale również powszechnie akceptowane. Jak podkreśla A. Kaleta: (2010, s. 25) „Podejmując decyzje rozwojowe konfrontuje się je z fundamentalnymi wartościami, przez co stają się one łatwiejsze i mniej kontrowersyjne. Także w trakcie realizacji działań rozwojowych możliwe jest odwoływanie się do podstawowych wartości, przez co łatwiej rozstrzygnąć o ich kontynuacji, korygowaniu bądź wstrzymywaniu określonych działań”. I. Ansoff (1985, s. 143–164) posługuje się pojęciem aspiracji (rozumianych jako zespół dążeń ukształtowanych na podstawie hierarchii wartości),

które wiążą się z rezultatami funkcjonowania organizacji. Na ich podstawie wartościuje się sukcesy lub niepowodzenia. Mogą one być zaszyfrowane w statutach albo wynikać z obowiązujących norm społecznych. Mogą mieć charakter zarówno materialny (np. zysk, efektywność ekonomiczna), jak i niematerialny (np. społeczna użyteczność). Aspiracje, które odnoszą się nie do rezultatów, lecz do sposobów działania, można nazwać także kulturą organizacyjną, tworzoną przez normy i wartości determinujące działania. I. Ansoff (1985), w kontekście działań strategicznych, wymienia pięć kultur oddziałujących na organizację i jej aspiracje: stabilną, reaktywną, antycypacyjną, eksploracyjną i kreatywną.

Misja sprowadza się do zadeklarowania zestawu zasadniczych wartości i prostych reguł rozwoju. Innymi słowy, misja w możliwie syntetyczny sposób próbuje opisać, czym szczególnym służymy otoczeniu, wyznacza sens i podstawową ideę rozwoju (Kaleta, 2010, s. 25).

R.B. Denhardt (1985) podkreśla wagę formułowania alternatywnych podejść do ustalania celów. Określenie misji może wskazywać, czy gmina chce poszukiwać szerokiej bazy przemysłowej, czy też skoncentrować się na konkretnych rodzajach działalności, takich jak turystyka lub branże zaawansowanych technologii. Jednym z interesujących sposobów podejścia do relacji między misją a otoczeniem jest zbadanie ukrytych założeń, na fundamentach których obecnie działa organizacja. Jak wskazywał H. Mintzberg (1978, s. 935), nawet bez specjalnie sformułowanej strategii organizacje przestrzegają pewnych wytycznych lub strategii „ukrytych”. Pouczające może być zidentyfikowanie istniejącej strategii, nawet ukrytej, a następnie pytanie, na jakich założeniach się ona opiera. Ponadto identyfikacja założeń strategii sprzyja ocenie wpływu zmian w przyszłości.

Drugim obszarem wskazanym przez R.B. Denhardta (1985) jest analiza i ocena otoczenia pod kątem zarówno szans, jak i ograniczeń. Planowanie odbywa się zawsze w kontekście określonego otoczenia, które tworzy strukturalne ramy planowania. Dlatego rozumienie otoczenia i procesów w nim zachodzących jest tak ważne. Imperatyw wizji generuje konieczność diagnozy, która zwielokrotnia szanse powodzenia w kształtowaniu przyszłości (realizacji wizji). Diagnoza umożliwia wszechstronne i jasne zdefiniowanie punktu wyjścia. Obejmuje ona m.in. aspekty prawne i polityczne, trendy społeczne i kulturowe, okoliczności ekonomiczne, rozwój technologiczny oraz pozycję na tle konkurencji itp. Istotne jest, aby scharakteryzować aktualne otoczenie gminy i ocenić prawdopodobne jego zmiany (trendy) w przyszłości. Taka ocena pozwala na ustalenie możliwości i ograniczeń zarówno obecnych, jak i przyszłych, co sprzyja identyfikacji potencjalnego zmniejszenia ograniczeń i rozszerzenia możliwości. Dlatego ważne jest, by diagnoza, jak wskazują T. Markowski i M. Turała (2015, s. 41), była opracowaniem analitycznym, które w sposób wszechstronny i wyczerpujący obrazuje aktualny stan rozwoju danego terytorium. Zdaniem badaczy opisane zjawiska (problemy, procesy) powinny być ujęte w formie ilościowej (tj. oparte na danych statystycznych ilustrujących opisywane zjawiska) oraz jakościowej.

Przejrzyste doprecyzowanie problematyki diagnozowania w planowaniu rozwoju prezentują T. Kudłacz, S. Mazur i A. Pyszkowski (2004, s. 40–41), według których celem diagnozowania jest objaśnianie obserwowalnej rzeczywistości. Dotyczy ono zjawisk już istniejących (obecnie lub w przeszłości) i powinno się koncentrować na tych fragmentach rzeczywistości, których rozpoznawanie jest ważne w kontekście dokonywanych projekcji na przyszłość. Selekcja badanych obszarów w założeniu ma stanowić bezpośrednią podstawę wyboru strategicznych celów. Zdaniem cytowanych autorów istotną cechą diagnozy strategicznej, zwanej też prospektywną, poza analizą zjawisk już istniejących jest wskazanie implikacji dla przyszłości. Jej wynikiem są projekty ekstrapolacyjne oraz scenariuszowe analizy prognostyczne. W fazie diagnozy formułuje się najbardziej ogólne założenia dotyczące kierunków rozwoju, co wskazuje na związek między rozpoznawaniem istniejących prawidłowości a skutkami ekstrapolacyjnego rozwoju sytuacji. Analizy prognostyczne są więc integralną częścią etapu diagnozowania. Bardziej zaawansowane analizy prognostyczne wiążą się z tzw. scenariuszową metodą konstruowania wariantowych obrazów przyszłości. Istota scenariuszy zasadza się na prostym spostrzeżeniu, że ten sam cel można osiągnąć różnymi sposobami.

T. Markowski i M. Turała (2015, s. 45) utożsamiają prognozę z próbą „przedstawienia najbardziej prawdopodobnego przebiegu procesów rozwojowych analizowanego terytorium w przyszłości. Potrzeba wykonywania prognoz wynika niejako z konieczności wskazania kierunków działań rozwojowych z uwzględnieniem nie tylko dotychczasowego przebiegu i aktualnego stanu zjawisk społeczno-gospodarczych, ale również ich spodziewanego przebiegu w przyszłości”.

Trzeci obszar odnosi się do badania istniejących mocnych i słabych stron organizacji publicznej tak, by móc realnie ocenić istniejące możliwości. Analiza zgromadzonych danych powinna być bezpośrednia i wyczerpująca, biorąc pod uwagę finansowe zasoby społeczności (w tym zmieniające się wzorce finansowania) oraz jej zasoby ludzkie (w tym mocne i słabe strony polityczne i zarządcze). Ocena zdolności organizacji powinna być dokonana w kategoriach odnoszących się do wcześniej określonej misji. Prognoza dotyczy także słabych i mocnych stron organizacji. Chodzi zwłaszcza o spożytkowanie zasobów w kontekście wykorzystania potencjalnych szans, które może przynieść otoczenie, lub ochronę tychże zasobów w przypadku zagrożeń. Wiele samorządów nie prognozuje. Również diagnozy często opierają się na intuicji, własnej obserwacji i stereotypach, co w niestabilnym, turbulentnym otoczeniu bywa słabością.

Czwarty obszar odnosi się do wartości, interesów i aspiracji osób ważnych dla przyszłości organizacji. Przywódców charakteryzuje określona percepcja obiektywnej rzeczywistości i zbiór przekonań co do sposobów i możliwości działania gminy, a ponadto ambicje, skłonność do ryzyka itp. Jak podkreśla I. Ansoff (1985, s. 184), „racjonalność zachowania strategicznego lidera jest determinowana przez relacje pomiędzy jego osobistymi normami kulturowymi a wymaganiami sytuacji”. Z perspektywy założeń funkcjonowania struktury biurokratycznej, jaką jest urząd gminy, zarządzanie powinno mieć charakter pozbawiony osobowościowych

uwikłań. Badania dowodzą jednak, że wartości, interesy, aspiracje czy postawy władz lokalnych mają znaczny wpływ na decyzje odnoszące się do przyszłości danej jednostki samorządu terytorialnego (JST). Niektórzy wódcy są doskonale usatysfakcjonowani stabilną sytuacją gminy bez konieczności podejmowania ryzykownych działań prorozwojowych (np. zaciągania kredytów, realizowania nowych, częstokroć konfliktogennych, inwestycji), inni zaś będą skłonni podjąć większe ryzyko. Liderzy będą się różnili pod względem kreatywności, energii, zaangażowania w organizację poziomu kapitału społecznego, aktywności politycznej itp. Ciekawe opracowanie prezentujące przegląd stylów przywództwa osób formalnie sprawujących władzę oraz wycinek badań nad polskimi samorządami miejskimi zaprezentowali P. Swianiewicz i U. Klimska (2003). Biorąc jednak pod uwagę fakt, że w gminach wiejskich wójt ma zakres władzy (nieformalnej) znacznie wykraczający poza określony formalnie, aby plan mógł zostać skutecznie przez niego wdrożony, będzie musiał odzwierciedlać jego obawy i interesy. Wydaje się zatem, że wpływ osobistych wartości i aspiracji władz lokalnych na planowanie strategiczne jest niedocenianym obszarem analiz. Inną, niepolityczną, grupę podmiotów, które odgrywają ważną rolę w strategicznym rozwoju JST, stanowią przedsiębiorcy. Tym zagadnieniom poświęcone były m.in. badania F. Huntera (1953).

Bezsprzecznie podmiotami mającymi istotne znaczenie dla przyszłości gminy są sami mieszkańcy. Ich wpływ na zarządzanie strategiczne lub współuczestnictwo w nim, także w formułowaniu planów strategicznych, jest pożądanym, lecz znacznie ograniczonym. Wybór spośród alternatywnych planów podyktowany jest najskuteczniejszymi możliwościami realizacji misji, z uwzględnieniem możliwości i ograniczeń otoczenia, mocnych i słabych stron oraz wartości, interesów i aspiracji przywództwa. Planowanie strategiczne dostarcza wskazówek dotyczących funkcjonowania gminy. Aby było użyteczne, musi być ostatecznie zorientowane na działanie.

Konstrukcja planu (wzorca) działania wymaga wiedzy o rzeczywistości, znajomości faktów, warunków i zależności (ugruntowanie poznawcze planu). Wiedza ta może pochodzić z różnych źródeł. Odwołując się do prakseologii, spróbujemy przedstawić cechy planowania jako działania sprawnego i praktycznego. W tym celu wyróżnimy za T. Kotarbińskim (1965, s. 172–188) znamiona dobrego planu – wzorca działania – i podejmiemy próbę odniesienia tych cech do planowania w gminie wiejskiej. Nawiążemy zatem do takich cech, jak: celowość, wykonalność, ekonomiczność, czytelność i przejrzystość, konsekwentność i spójność, dokładność, giętkość (plastyczność) oraz długodystansowość.

Atrybut celowości rozumiany jest jako przydatność dla celu, dla którego plan został przygotowany. Przykładowo, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP) pozwalają na kontrolę działań inwestycyjnych, stanowią podstawę ochrony wartości wysoko cenionych itp. T. Markowski (1999), odnosząc się do celów rozwoju lokalnego, podkreśla, że mają one szansę być osiągnięte, jeśli będą się odwoływały do ogólnospołecznych wartości wynikających z przyjętych w danym systemie społecznym idei i hierarchii wartości, będą uwzględniały

uwarunkowania wynikające z podporządkowania celów rozwoju systemów lokalnych celom systemu wyższego rzędu (np. strategiom krajowym), a także będą brały pod uwagę różne punkty widzenia na kwestie dotyczące warunków bytowych ludności i potrzeb rozwoju oraz funkcjonowania jednostek gospodarczych.

Ekonomiczność często odwołuje się do finansowego wymiaru planu. Koszty przygotowania dokumentów planistycznych ponosi gmina, choć istnieją rozwiązania, które mają za zadanie zminimalizowanie tych obciążeń, np. opłaty planistycznej. Istniały również przypadki wpłat na konto JST określonych kwot (najczęściej pokrywających się z kosztami opłat za przygotowanie planu) przez potencjalnego inwestora, który zainteresowany był dokonaniem zmian w dokumencie planistycznym jednostki. Praktyki te często dotyczyły zmian w studium odnoszących się do dopuszczenia budowy farm wiatrowych na danym terenie, co w przypadku braku MPZP dawało zielone światło do rozpoczęcia starań o realizację tego typu inwestycji. Praktyki te jednak są kontrowersyjne i niejednoznaczne etycznie. Argument wysokiej kosztowności i brak zabezpieczenia środków podnoszony jest także przez gminy, które nie dysponują miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego pokrywającymi całą ich powierzchnię. Inny aspekt ekonomiczności odnosi się do ewentualnych kosztów, z jakimi musi się liczyć gmina w związku z realizacją zadań zawartych w planie. Ze względu na długookresowy charakter niektórych planów trudno precyzyjnie określić poziom wydatków, dlatego często wskazuje się jedynie orientacyjny koszt lub źródło finansowania (np. pozabudżetowe).

Wykonalność (realizm praktyczny) to cecha planu, z którą wiąże się zarówno realizm finansowy, jak i organizacyjny. Charakterystyczne jest przygotowywanie planów (umieszczanie w nich konkretnych działań), co do których gminy przewidują, że będą dostępne środki zewnętrzne, np. unijne. Nie zawsze zadanie wynika z realnych potrzeb JST w tym zakresie, ale spodziewane dofinansowanie takiego działania jest na tyle silnym bodźcem, że gminy decydują się na wpisanie go do planu i realizację. Widoczna jest relatywnie duża spójność zaplanowanych w strategiach/planach rozwoju działań z obszarami finansowanymi ze środków unijnych. Wykonalność ma zatem często ścisły związek z aspektem ekonomicznym.

Kolejne cechy planu to: jedność, ciągłość, konsekwencja – struktura i uporządkowanie. Jedność odnosi się do zgodności wewnętrznej planów, ciągłość zaś do celowego następstwa pewnych czynności zmierzających do celu, ułożonych tak, by nie były sprzeczne, a wcześniejsze były przygotowaniem do późniejszych. Cechy te pozwalają osiągnąć konsekwencję w strukturze dokumentu planu. Najczęściej polega ona na zachowaniu zasady umieszczania w części początkowej dokumentu diagnozy sytuacji, w drugiej zaś zapisów odnoszących się do prognozy działań. Taka logiczna konsekwencja pozwala wyciągać wnioski dotyczące uwarunkowań i celowości proponowanych w planach rozwiązań. W przypadku planów rozwoju gminy, konkretnej miejscowości lub strategii rozwiązywania wybranych problemów część diagnostyczna zawiera charakterystykę JST lub np. miejscowości oraz prezentację procesów, które wpływają na omawiane zjawisko. Na podstawie

tej wiedzy formułowane są cele (kierunki działań), których osiągnięcie powinno się przyczynić do pożądanej zmiany sytuacji. Struktura proponowanych celów również podlega określonej logice. Oznacza uporządkowanie od celów najbardziej ogólnych, poprzez bardziej szczegółowe (operacyjne, taktyczne), aż po konkretne działania. Realizacja działań i osiągnięcie celów niższego rzędu pozwala na osiągnięcie celów wyższego rzędu. Rozpatrując te cechy, warto wspomnieć o spójności nie tylko wewnętrznej, ale też spójności dokumentów planistycznych z innymi, wyższego rzędu, obowiązującymi w powiecie, województwie czy na poziomie krajowym, a nawet międzynarodowym.

Dokładność, czytelność i przejrzystość to cechy, które wzajemnie się wiążą i podlegają stopniowaniu. Szczegółowość poruszanych w planie kwestii i wyznaczonych działań zależy od konkretnej sytuacji problemu, zależy więc od okoliczności. Nadmiar szczegółowych informacji może się przyczynić do braku przejrzystości i utrudnić jego lekturę. Brak istotnych bądź zbyt powierzchowne ujęcie wybranych kwestii może prowadzić do zbagatelizowania lub niedostrzeżenia możliwego rozwiązania.

Plan powinien pozostawać na tyle elastyczny, by można było z łatwością zmodyfikować działania i dostosować je do konkretnych warunków. Korekty w planach i strategiach o charakterze oficjalnym wymagają formalnych decyzji, najczęściej uchwał rady gminy, oraz gruntownej argumentacji. Różnice w niezbędnym stopniu szczegółowości poszczególnych planów dobrze widać między miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a studium zagospodarowania przestrzennego. Drugi dokument wytycza ogólne kierunki zagospodarowania, wykorzystania terenu, pierwszy zaś dokładnie wyznacza plany dotyczące użytkowania konkretnych miejsc. Plany mogą zatem podlegać modyfikacjom, aktualizacjom (racjonalizacja działania – ulepszenie). Przykładowo, z jednej strony istnieje obowiązek przeprowadzenia raz na cztery lata analizy zgodności studium ze stanem faktycznym. Strategie rozwoju można rokrocznie aktualizować, zmieniać zapisy w budżecie, np. w zależności od wystąpienia nieprzewidzianych okoliczności. Z drugiej strony trwałość zapisów jest warunkiem koniecznym do zapewnienia przewidywalności działań i zachowań różnych interesariuszy gminy. Zmiana niektórych planów wiąże się z przeprowadzeniem całej procedury planistycznej zgodnie z wymogami ustawowymi. Nadmierna częstotliwość zmian jest niekorzystna, podobnie jak długotrwały brak modyfikacji i aktualizacji. Istotnym zagadnieniem jest także zachowanie pewnej ciągłości pomiędzy aktualnymi a wcześniejszymi zapisami w planach. Chodzi o uniknięcie sytuacji częstych zmian w kwestiach fundamentalnych, takich jak priorytetowe kierunki rozwoju gminy. Zmiany i modyfikacje wymagają też (podobnie jak tworzenie planów) udziału podmiotów, których dotyczą.

Ustalenie okresu obowiązywania planu zależy od sytuacji. Istnieją plany, których trwanie określa ustawodawca, m.in. roczne (np. budżet) czy wieloletnie (wieloletnia prognoza finansowa). Częstą praktyką jest powiązanie okresu obowiązywania strategii rozwoju z okresem finansowania projektów unijnych. Inne zaś są modyfikowane w zależności od potrzeb i możliwości finansowych JST.

Przykładem planu o charakterze strategicznym jest strategia rozwoju lokalnego (niekiedy nazywana strategią zrównoważonego rozwoju lub strategią społeczno-ekonomicznego rozwoju gminy). Strategię, w tradycyjnym rozumieniu, można nazwać zespołem metod postępowania wraz z dokładnie zaplanowaną i uzasadnioną taktyką działania rozpisaną na poszczególne zadania operacyjne (por. Kot, 2003). Innymi słowy, strategia stanowi uporządkowany plan działania, z zadeklarowanymi do osiągnięcia celami i pożądanymi w przyszłości cechami jednostki terytorialnej.

Struktura tego dokumentu najczęściej składa się z części diagnostycznej i planistycznej. W części diagnostycznej dokonuje się analizy sytuacji/stanu gminy (wewnętrznych procesów i struktur, słabości i zalet) oraz analizy otoczenia (trendy) i na tej podstawie wysuwane są wnioski prognostyczne. Diagnozę utożsamiamy z badaniem stanu gminy, jej otoczenia i zachodzących tam procesów, natomiast prognozę z interpretacją wyników długofalowej perspektywy osiągnięcia celów JST w przyszłości.

W części planistycznej zamieszczona jest projekcja misji i wizji, kierunków (priorytetów, osi) rozwoju, nadrzędnego celu, celów strategicznych oraz zadań (działań) strategicznych.

A. Sztando (2013, s. 250–251) wskazuje kilka warunków, jakie powinna spełniać strategia, by można było stwierdzić, że jest prawidłowo sporządzona. Pierwszym jest identyfikacja właściwości danego terytorium i czynników zewnętrznych mających lub mogących mieć na nie wpływ. Poza charakterem statycznym (obejmującym stan aktualny) identyfikacja „musi posiadać walor prospektywizmu, czyli zawierać analizę dotychczasowych trendów oraz prognozy kształtowania się najważniejszych ww. właściwości i czynników” (Sztando, 2013, s. 250). Ważnym elementem jest też uwzględnienie opinii społecznej, która może mieć charakter uzupełniający, weryfikujący lub wskazujący na określone problemy bądź oczekiwane przez społeczność działania. Warunkiem drugim jest dokonywanie strategicznych wyborów, przypisanie priorytetów pewnym kwestiom. Choć to stwierdzenie wydaje się oczywiste, praktyka samorządowa dowodzi, że konieczność dokonania jednoznacznego wyboru bywa rzadko dostrzegana. Trzeci warunek odnosi się do zakresu planowanych działań. Autor wskazuje na istotę wychodzenia poza zakres obowiązków wynikających z ustaw, tj. uwzględnianie nie tylko zadań własnych samorządu, ale również zadań fakultatywnych. Czwarty warunek, a właściwie zestaw warunków, odnosi się do systemu wdrażania i promocji. Chodzi o wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację strategii oraz ich partnerów, powiązań między nimi i ich obowiązków, procedur monitorowania postępów (w odniesieniu do założonych celów), a także monitorowania wdrażania. A. Sztando (2013) zwraca ponadto uwagę na ewaluację i promocję strategii.

Z kolei A. Kaleta podkreśla coraz powszechniejszy „dylemat wyboru pomiędzy sformułowaniem strategii w sposób możliwie ogólny, uniwersalny, tak by sprzyjała, a nie ograniczała elastyczności organizacji, a koncepcją strategii wyznaczającej i przesądzającej drogę rozwoju” (Kaleta, 2010, s. 23). Sporządzane przez

samorządy strategię, nawet jeśli są stosunkowo szczegółowe, rzadko bywają skrupulatnie realizowane. Być może potwierdza to słuszność współczesnych tendencji do pozostawiania organizacjom znacznej elastyczności w działaniach, pod warunkiem jednak konsekwentnego pilnowania celów i nadrzędnych wartości organizacji. Strategiczne zarządzanie (szkoła planistyczna), przekonanie o konieczności profesjonalnego podejścia do budowy planu strategicznego, uwzględnia zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne czynniki wpływające na strategię i osobistą odpowiedzialność naczelnego kierownictwa za tworzenie i realizację strategii. Żadne z tych założeń nie zostało uchylone i mimo innego rozumienia sposobów ich realizacji pozostaje podstawą myślenia o strategii (Romanowska, 2007; por. Romanowska i in., 2007).

Mimo to wielu badaczy i praktyków – przedstawicieli szkoły planistycznej postuluje znaczne ustrukturalizowanie i uszczegółowienie strategii poprzez jej pisemną formę w postaci dokumentu planistycznego. Jak zauważa A. Kaleta: „Wykorzystywanie okazji, eksperymentowanie to skuteczna metoda rozwoju organizacji pod warunkiem, że potrafi ona selekcjonować owe szanse rozwojowe i to zarówno na etapie wyboru, jak i później w trakcie ich wykorzystywania. (...) Nawet doskonale elastyczna organizacja, nastawiona na maksymalne wykorzystanie okazji musi zatem wypracować strategię ich wykorzystania. «Filtr okazji» musi określić zasady wykorzystywania możliwości rozwojowych, a więc wskazać, jakiego typu szanse są dla organizacji atrakcyjne i kiedy należy z nich korzystać” (Kaleta, 2010, s. 24). We współczesnym planowaniu strategicznym podkreśla się znaczenie tzw. prostych reguł, które mogą „w syntetyczny sposób określić, jakie działania rozwojowe znajdują się w kręgu zainteresowań przedsiębiorstwa, a jakie nie. Możliwe jest wyznaczenie uniwersalnych zasad rozstrzygnięcia podstawowych dylematów rozwojowych” (Kaleta, 2010, s. 25). Korzyściami z uwzględnienia prostych reguł podczas formułowania strategii są: umożliwienie szybkiego podejmowania kluczowych decyzji strategicznych, zapewnienie spójności organizacji i jej koncepcji rozwoju, zagwarantowanie maksymalnej elastyczności. Zestaw fundamentalnych zasad stanowi także prosty, jednoznaczny i łatwy do przekazania komunikat wyznaczający podstawowe priorytety rozwojowe (Kaleta, 2010, s. 26).

1.4. Wybrane problemy i ograniczenia

Planowanie w samorządzie gminnym wielokrotnie było przedmiotem badań. Dowodzą one nie tylko wagi tego elementu zarządzania w rozwoju JST, ale również wskazują na istnienie wielu ograniczeń i problemów towarzyszących. Część uwag dotyczy braku świadomości potrzeby realnego planowania. Istotna wydaje się tu konstatacja T. Kudłacza, który zauważa, że wtedy, gdy polityka rozwoju pomija

planowanie, „mamy do czynienia z mechanizmem interwencyjnym działającym na wzór mechanizmu rynkowego, a więc «nadażanie za pojawiającymi się problemami». Wówczas to podmioty publiczne podejmują odpowiednie działania dopiero po zdiagnozowaniu właściwości, którym np. należy przeciwdziałać” (Kudłacz, 2008, s. 125). Wśród przyczyn tej sytuacji autor wskazuje brak zrozumienia wśród samorządowych decydentów funkcji programów rozwoju i bagatelizowanie ich znaczenia w zarządzaniu rozwojem. Podkreśla też, że posiadanie programów rozwoju wymuszone jest procedurami zewnętrznego zasilania finansowego.

Inne obserwacje potwierdzają wiele, wzajemnie się wzmacniających, działań pozornych, które towarzyszą realizacji przedsięwzięć planistycznych – działań na pokaz i asekuracyjnych. Fikcyjny charakter tych działań, zdaniem J. Frątczak-Mueller (2016, s. 275), przejawia się w jakości zapisów odnoszących się do planowanych harmonogramów wytyczonych zadań, zakresu i jakości diagnoz tworzonych na ich potrzeby oraz realizacji idei uspołecznienia w ich przygotowaniu. Przyczyny tych zjawisk to wadliwa organizacja procesu przygotowania dokumentów strategicznych i brak koncepcji realnego wykorzystania zaprogramowanych rozwiązań. Badaczka wskazuje trzy mechanizmy konieczności tworzenia pozorów: (1) zgodność z procedurą przebiegu procesu programowania strategicznego (mechanizm organizacyjno-decyzyjny), (2) realizacja przyjętych wartości związanych z jakością, spójnością, modelowym planowaniem i partycypacją społeczną (mechanizm aksjologiczny), (3) wywiązywanie się z wyzwań trudnych do realizacji (mechanizm rzekomo pragmatyczny).

M. Ziółkowski (2015) dostrzega kolejną ułomność planowania lokalnego, polegającą na tzw. działaniu życzeniowym. Polega ona na tym, że wprawdzie władze gminy dostrzegają konieczność kształtowania procesów oraz opracowują stosowne dokumenty (strategie rozwoju, programy i plany działania), lecz ich mankamentem jest to, że zawierają zbyt wiele celów i przedsięwzięć realizacyjnych w stosunku do możliwości finansowych (zarówno ze środków własnych, jak i zewnętrznych). M. Ziółkowski wskazuje, że „te dokumenty mają w dużym stopniu charakter «koncertu życzeń», z góry bowiem wiadomo, że część zamierzeń nie będzie mogła być zrealizowana. Ta metoda powoduje także, że mieszkańcy postrzegają działania władz gminy jako w znacznej części obietnice bez pokrycia” (Ziółkowski, 2015, s. 150). Zdaniem autora problem ten dotyczy ok. 20% ogółu polskich JST.

Wiele samorządów lokalnych posiada strategie, ale niekoniecznie oznacza to faktycznie realizowane podejście strategiczne. W innych jednostkach plany mogą być wdrażane w jawnym lub ukrytym sensie, bez istnienia całego zestawu formalnych dokumentów strategicznych. Praktyka operacyjna, mimo deklaracji przyjęcia idei strategicznego działania, może również nie odzwierciedlać określonej polityki lub strategicznego stanowiska (Worrall, Collinge, Bill, 1998). Inni autorzy podnoszą, że lokalne plany zagospodarowania przestrzennego nie zapewniają szerszego kontekstu rozwoju przestrzennego i wizji zarządzania lokalnymi zmianami na obszarach wiejskich (Gkartzios, Scott, 2009). Planu rozwoju proponowane

przez władze lokalne charakteryzują się koncentracją na zarządzaniu zmianami fizycznymi i środowiskowymi, przy ograniczonym związku ze zmieniającymi się warunkami społecznymi i gospodarczymi obszarów wiejskich oraz słabą integracją celów planowania przestrzennego z szerszymi celami rozwoju obszarów wiejskich (Scott, 2007; Gkartzios, Scott, 2009). Także rola systemu planowania jako areny współpracy niekiedy wydaje się ograniczona (Scott, 2007). Główni interesariusze obszarów wiejskich na poziomie krajowym i lokalnym ogólnie postrzegają system planowania jako proces techniczny i regulacyjny, z planistami jako „strażnikami” zmian na obszarach wiejskich (Scott, 2007). Ponadto często opisują oni urzędników ds. planowania jako „planistów miejskich”, którzy wykazują ograniczone powinowactwo ze społecznościami wiejskimi. Stanowi to duże wyzwanie dla planistów.

Strategia rozwoju lokalnego nierzadko jest tylko dokumentem formalnie istniejącym, który wypada mieć lub którego posiadanie jest koniecznością w okoliczności ubiegania się o zewnętrzne wsparcie finansowe, brak jednak określonego pomysłu (wizji) na przyszłość, mimo że dokument jest formalnie przyjęty. Często jest przygotowywany przez zewnętrzną firmę, bez wnikliwej analizy specyficznych uwarunkowań gminy. Samorządy mają trudności z realną oceną możliwości finansowych i organizacyjnych (Wansacz, 2012). Chociaż zarządzaniu strategicznemu przypisuje się wiele zalet, to coraz częściej dyskutuje się nad jego użytecznością w zmiennym, turbulentnym otoczeniu. Przede wszystkim chodzi o brak elastyczności w działaniu oraz reakcji na pojawiające się nieprzewidziane okoliczności (Krupski, 2005, s. 48).

Podsumowanie

Osiągany poziom rozwoju lokalnego jest wypadkową zarówno przyjętego modelu polityki rozwoju (układ podmiotów, celów i instrumentów), jak i umiejętności zarządczych, w tym jej planowania. Działania te w znacznym stopniu są determinowane przez powszechnie podzielane przez społeczeństwa i lokalne zbiorowości cele i wartości. W kontekście zarządzania współcześnie cenionymi wartościami są: decentralizacja i integracja vs centralizacja i hierarchia, w odniesieniu do planowania wskazuje się zaś na rolę strategii dostosowującej się do turbulentnego otoczenia. Zrównoważenie i wielofunkcyjność obszarów wiejskich uzupełnia lub zastępuje podejście sektorowe i koncepcję monofunkcyjnego rozwoju. W świetle przyjętej przez nas koncepcji badania polityki mieszkaniowej szczególnego znaczenia nabiera indykatywna rola planów. Polega ona na sygnalizowaniu interesariuszom priorytetów i wartości nadrzędnych dla zamieszkującej dany teren zbiorowości. Ponadto oś dociekań badawczych będą stanowiły: celowość,

wykonalność, ekonomiczność, czytelność i przejrzystość, konsekwentność i spójność planów w zakresie deklarowanej polityki mieszkaniowej.

Obserwowany obecnie rozwój obszarów wiejskich opiera się na działaniach kształtowanych lokalnie, ale również na celowo prowadzonej polityce podmiotów ponadlokalnych (np. na poziomie krajowym lub unijnym). Dlatego w czwartym rozdziale zaprezentujemy wyniki analiz treści dokumentów planistycznych na poziomie ogólnokrajowym dotyczących rozwoju obszarów wiejskich i mieszkalnictwa. Zawarte w nich wnioski i dyspozycje, zgodnie z zasadą spójności dokumentów planistycznych, powinny być uwzględniane także w planowaniu na poziomie lokalnym.

Rozdział 2

Polityka mieszkaniowa – zagadnienia ogólne

Wstęp

Celem rozdziału jest dokonanie przeglądu literatury przedmiotu w zakresie rozumienia polityki mieszkaniowej wraz z jej celami i instrumentami. Uwzględniamy także wyróżnione w niej modele funkcjonowania mieszkalnictwa na szczeblu międzynarodowym. Polityka mieszkaniowa oraz samo mieszkalnictwo to zagadnienia złożone, rozpatrywane z wielu perspektyw i oddziałujące na różne obszary życia społecznego, ekonomicznego i kulturowego.

Tak jak nie ma jednej uniwersalnej definicji polityki mieszkaniowej, tak w zależności od wąskiej czy szerokiej perspektywy prowadzenia badań możemy wskazać jej różne cele. W literaturze przedmiotu istnieje też wielość instrumentów. Wraz z upływem czasu zmieniają się również podejścia do badań nad modelami polityki mieszkaniowej, które w znacznej mierze warunkowane są systemami społeczno-gospodarczymi występującymi w różnych częściach świata.

2.1. Mieszkalnictwo a polityka mieszkaniowa

Mieszkalnictwo jest dziedziną, w której prowadzona jest zarówno polityka społeczna, jak i gospodarcza. Jest jednym z zasadniczych obszarów gospodarki wpływających w istotny sposób na poziom zaspokojenia potrzeb społecznych, dynamikę procesów społeczno-gospodarczych oraz skuteczność wszelkich działań rozwojowych (Lis, 2005, s. 2). Badania z zakresu mieszkalnictwa cechują się

interdyscyplinarnością. Zagadnienia dotyczące tej tematyki poruszają w swoich opracowaniach m.in. ekonomiści, socjologowie, urbaniści, architekci i geografowie. Szczególne znaczenie w rozwoju tej dziedziny odgrywa ekonomia, która stworzyła podstawy teoretyczne badań nad mieszkalnictwem. Mieszkalnictwo nierozzerwalnie związane jest z aktywnością człowieka. Mieści się tym samym również w obszarze badań socjologów. Do rozwoju mieszkalnictwa jako dziedziny nauki swój istotny wkład wnoszą ponadto urbaniści i architekci. Pierwsi skupiają się na planowaniu przestrzennym i sytuowaniu mieszkań z zapewnieniem dostępu do podstawowych usług, pamiętając o zasadzie zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego, drudzy analizują m.in. jakość, formy i warunki mieszkaniowe. Badania nad mieszkalnictwem prowadzone przez geografów syntetyzują dorobek wypracowany przez badaczy z innych dyscyplin naukowych, koncentrują się głównie na analizach przestrzennych w skali wewnątrzmijskiej (Nowak, 2021, s. 19–20). Trudno zatem prowadzić adekwatne badania w omawianym obszarze, odnosząc się tylko i wyłącznie do jednej dyscypliny naukowej. Na mieszkalnictwo mają wpływ czynniki o charakterze lokalnym, dlatego też oprócz polityki mieszkaniowej państwa istotne są lokalne polityki mieszkaniowe samorządów. To właśnie zadaniem samorządu gminnego jest właściwa ocena lokalnej sytuacji mieszkaniowej i wdrażanie dostosowanych do występujących trudności instrumentów wsparcia w tym zakresie. Państwo wspomaga samorządy w jego działaniach, korzystając zarówno z narzędzi regulacyjnych, jak i finansowych¹.

W literaturze przedmiotu nie ma jednej uniwersalnej definicji polityki mieszkaniowej. W systemie zaspokajania potrzeb polityka mieszkaniowa dotyczy więc dostarczania możliwości pozyskania własnego mieszkania i utrzymania go przez grupy społeczne o zróżnicowanych dochodach. Jej cele powinny w takim przypadku być zsynchronizowane z polityką społeczną i gospodarczą (Markowski i in., 2018, s. 13). Ze względu na jej złożony charakter, poziom realizacji oraz grupę odbiorców można postrzegać politykę w ujęciu szerokim lub wąskim. W szerokim ujęciu, rzadziej występującym w literaturze, politykę mieszkaniową tworzą wszystkie działania państwa, które mają wpływ na funkcjonowanie i wynik rynku nieruchomości mieszkaniowych (ilość, cena (czynsz) oraz ich jakość). Szerokie ujęcie wynika przede wszystkim ze złożoności rynku, który poddany jest oddziaływaniu zarówno podmiotów polityki makroekonomicznej, jak i licznych polityk sektorowych w wymiarze narodowym i międzynarodowym oraz centralnym i regionalnym (Lis, 2005, s. 3).

W ujęciu wąskim politykę mieszkaniową określa się w sposób ogólny, jako jedną z polityk sektorowych prowadzonych zarówno przez państwo (władzę lokalną i władzę centralną angażującą podmioty publiczne), jak i organizacje społeczne oraz podmioty prywatne do osiągnięcia celów głównych, długookresowych, w obszarze mieszkalnictwa (Lis, 2017).

¹ MRiT, *Polityka mieszkaniowa*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/polityka-mieszkaniowa>

Polityka mieszkaniowa jest również definiowana jako „ogół działań podejmowanych przez władze lokalne i centralne związanych z rozwiązywaniem problemów mieszkaniowych. Polega na angażowaniu zarówno podmiotów publicznych, prywatnych, jak i społecznych” (Pietrzak, Rącka, 2018, s. 79).

A. Twardoch (2015) określa politykę mieszkaniową jako zbiór działań związanych z rozwiązywaniem problemu mieszkaniowego i podejmowanych przez władze na różnych szczeblach administracji: centralnym, regionalnym i lokalnym. Ze względu na złożony charakter problemu mieszkaniowego, który rozważa się w aspektach: przestrzennym (lokalizacja, infrastruktura, jakość architektoniczna), ekonomicznym, finansowym, społecznym, medycznym oraz psychologicznym, polityka mieszkaniowa znacznie wykracza poza problem budownictwa mieszkaniowego. Działania podejmowane w jej ramach wchodzą w zakres wielu innych polityk resortowych, w związku z czym, zdaniem tego autora, przy ocenie polityki mieszkaniowej dużo większe znaczenie niż odrębny dokument ma suma działań podejmowanych przez władze na wszystkich szczeblach.

Zintegrowane podejście do polityki mieszkaniowej proponuje T. Markowski ze współpracownikami (2018, s. 18). Rozumieją oni omawiane pojęcie jako zbiór działań państwa nakierowanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, odnoszonych do tworzenia warunków prawnych, finansowych, instytucjonalnych, przestrzennych i innych przez usprawnianie ułomnego rynku nieruchomości i sprzyjających zaspokajaniu tych potrzeb oraz wyrównywaniu szans społecznych w dostępie do mieszkań. Uwzględniając bardziej zintegrowane podejście do zarządzania rozwojem, należy wskazać na silne związki polityki mieszkaniowej również z polityką przestrzenną, społeczną, gospodarczą i fiskalną (Markowski i in., 2018, s. 18).

Według E. Kuminka (1989, s. 46) polityka mieszkaniowa stanowi zespół decyzji i poczynań, które prowadzą do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz zasad jej funkcjonowania. Zdaniem W. Niecińskiego (2005) można wyróżnić trzy podstawowe zasady polityki mieszkaniowej: (1) korzystanie z samodzielnego mieszkania jest prawem każdej jednostki i rodziny; (2) zagwarantowanie prawa do mieszkania jest powinnością państwa wobec obywateli; (3) koniecznością jest wspomaganie sfery mieszkaniowej za pomocą środków publicznych (Nieciński, 2005).

Wyróżniając praktyczne i teoretyczne rozumienie polityki mieszkaniowej, A. Andrzejewski definiuje ją w dwóch wymiarach. Pierwszy z nich, pragmatyczny, charakteryzowany jest przez kierunki i metody działania państwa lub jego organów w kwestii mieszkalnictwa. Jej charakter zależy więc nie tylko od istniejących potrzeb mieszkaniowych, ale także ustroju państwa i poziomu jego rozwoju społeczno-ekonomicznego. W tym ujęciu polityka mieszkaniowa oznacza konkretne programy realizowane w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności. Drugi wymiar związany jest z celami oraz instrumentami oddziaływania na układ stosunków mieszkaniowych w aspekcie ekonomicznym, społecznym i technicznym (Andrzejewski, 1979, s. 25).

Ze względu na szczebel realizacji polityki mieszkaniowej możemy dokonywać analizy polityki mieszkaniowej w Polsce zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. W zasadzie nie prowadzi się polityki mieszkaniowej na szczeblu regionalnym czy ponadlokalnym. Z punktu widzenia podmiotów realizujących omawianą politykę, w skali kraju wyróżnia się: rząd, ministerstwo odpowiedzialne za budownictwo i politykę mieszkaniową oraz inne organizacje związane z mieszkalnictwem. Inną kategorią są samorządy lokalne, realizujące niektóre założenia polityki mieszkaniowej tworzonej na szczeblu centralnym i kreujące tę politykę na szczeblu gminnym, dostosowując cele swojej polityki do uwarunkowań, problemów i potrzeb społeczności lokalnych (Markowski i in., 2018, s. 14).

Konstytucja RP w art. 75 ust. 1 (stan prawny na 7.12.2021 r.) zobowiązuje władze publiczne do prowadzenia polityki zapewniającej zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Wraz z reformą samorządową państwa dokonaną w 2021 r.² znaczna część zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli została scedowana na gminy.

W obszarze bezpośrednio związanym z gospodarką mieszkaniową zadania własne gminy obejmują: ład przestrzenny, gospodarkę nieruchomościami, gospodarkę wodociągami, zaopatrzenie w wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymywanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, unieszkodliwianie wysypisk i odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą, gaz, pomoc społeczną, gminne budownictwo mieszkaniowe (Cyran, 2010, s. 101). Zgodnie z Ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³ tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gmin, które stają przed poważnymi wyzwaniami w zakresie formowania warunków do zaspokajania zróżnicowanych potrzeb mieszkaniowych.

Politykę mieszkaniową należałoby jednak odnosić do wszystkich zasobów mieszkaniowych znajdujących się na terenie gminy, na które samorząd może potencjalnie wpływać przez odpowiednio dobrane instrumenty. Pojęcie to nie powinno więc być – w związku z powyższym – zawężane tylko do zasobów mieszkaniowych należących do danej jednostki, jak to z reguły dzieje się dotychczas (Markowski i in., 2018, s. 27).

Na szczeblu lokalnym polityka mieszkaniowa powinna odgrywać istotną rolę w procesach rozwojowych. Sugeruje się, aby samorządy terytorialne odchodziły od realizacji działań w ujęciu typowo operacyjnym, czyli opracowywania i realizacji wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminnym, na rzecz długofalowego planowania strategicznego. Zagadnienia dotyczące sektora mieszkaniowego (mieszkalnictwa) powinny być ujęte w gminnych dokumentach strategicznych i charakteryzować się spójnością z całościową strategią rozwoju gminy (Krystek-Kucewicz i in., 2020, s. 6).

2 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372).

3 Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 723, stan prawny na 21.12.2022.

Polityka mieszkaniowa pozwala zdefiniować cele strategiczne i kierunki działań w obszarze rozwoju mieszkalnictwa, uwzględniające różne formy inwestowania i instrumenty. W ujęciu szerokim powinna zawierać rozwiązania w zakresie mieszkalnictwa (warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych) dla grup o różnym statusie ekonomicznym poprzez zaangażowanie różnych podmiotów (publicznych, prywatnych, non profit) w jej realizację. Zasadniczą kwestią w wyjaśnieniu tego pojęcia jest prawidłowe rozumienie „tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej”. Autorzy niniejszej publikacji tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a więc i samo pojęcie polityki mieszkaniowej, rozumieją nie tylko jako zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych, ale też tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi sieci osadniczej gminy w ujęciu przestrzennym, społecznym, ekonomicznym, infrastrukturalnym, środowiskowym.

2.2. Cele polityki mieszkaniowej

Cele główne polityki mieszkaniowej można podzielić na trzy zasadnicze grupy, które powinny być nakierowane na: (1) wzrost jakości zasobów mieszkaniowych, (2) wzrost podaży mieszkań na wynajem i sprzedaż – w sytuacji istnienia niezaspokojonego popytu, (3) możliwość realizacji popytu mieszkaniowego w formie najmu lub nabycia prawa własności (Krystek-Kucewicz i in., 2020, s. 47). Jako kolejny można wskazać podział według kryterium oddziaływania na rynek mieszkaniowy, a w nim dwie podstawowe kategorie celów: popytowe i podażowe. Cele popytowe odnoszą się do tworzenia warunków nabywania lub najmu mieszkań przez wszystkich obywateli. Cele podażowe wiążą się z zapewnieniem dostępności i odpowiedniej jakości zasobów mieszkaniowych (Lis, 2005, s. 8–9). Uzupełniającym celem polityki mieszkaniowej – tzw. celem II rzędu, który umożliwi osiągnięcie celów I rzędu – jest zapewnianie przyszłym mieszkańcom partycypacji w podejmowaniu decyzji związanych z procesem inwestycyjnym oraz kształtowaniem najbliższego otoczenia nieruchomości. Dotyczy to osiedli mieszkaniowych własnościowych i czynszowych, obniżenia kosztów finansowania inwestycji mieszkaniowych, tworzenia przyjaznego środowiska prawnoinstytucjonalnego zarówno dla legalnego zatrudniania w sektorze budowlanym, jak i dla inwestycji mieszkaniowych. Cele II rzędu to również: zapobieganie procesowi tzw. eksmisji na bruk oraz powstawania obszarów nędzy w miastach i na wsi, wpływ mieszkańców na kształtowanie się relacji pomiędzy zasobem mieszkaniowym na własność lub wynajem, wspieranie oszczędności energii w mieszkaniach (Lis, 2005, s. 9–10).

Cel polityki mieszkaniowej definiuje się także jako zaopatrzenie całej populacji w odpowiedniej wielkości i jakości nieruchomości mieszkaniowe, znajdujące się w przyjaznym otoczeniu i nabyte/wynajęte po niskich kosztach (Lujanen, 2003).

Dlatego też wyodrębniono pojęcie społecznej polityki mieszkaniowej, której celem jest zapewnienie dostępu do zasobów mieszkaniowych gospodarstwom domowym o najniższych dochodach. Obejmuje ona ponadto tzw. specjalne potrzeby takich kategorii społecznych, jak osoby z niepełnosprawnościami, osoby starsze, bezdomne, dzieci pozbawione rodziców, w zakresie nadzorowania warunków, w jakich osoby takie zostały zakwaterowane (Lis, 2005, s. 9). Według A. Twardoch celem nadrzędnym polityki mieszkaniowej jest poprawa warunków bytowych zarówno w wymiarze ilościowym (dużo dostępnych cenowo mieszkań), jak i jakościowym (mieszkania i środowisko mieszkaniowe wysokiej jakości). Na tej podstawie można wyróżnić jej trzy cele główne: (1) ilościowy rozwój sektora mieszkaniowego wraz z rozwojem infrastruktury technicznej i społecznej, (2) jakościowy rozwój sektora mieszkaniowego (podnoszenie standardów całego środowiska mieszkaniowego – również przestrzeni publicznych, środowiska naturalnego, zabytków, i wzrost sprawiedliwości społecznej), (3) zwiększenie dostępności mieszkań (wyrównanie szans mieszkaniowych) (Twardoch, 2015, s. 23–25).

Obecnie na gruncie literatury przedmiotu wskazuje się, że priorytetową kwestią przy realizacji polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym jest jej integracja z polityką przestrzenną, rozwoju lokalnego oraz środowiskową (Krystek-Kucewicz i in., 2020; Markowski i in., 2018). Z takiej perspektywy jej cele można podzielić na trzy grupy: tworzenie warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego, racjonalne gospodarowanie zasobem gminy, poprawa warunków mieszkaniowych mieszkańców danej jednostki (Cyrano, 2010, s. 103–104).

2.3. Instrumenty⁴ polityki mieszkaniowej

W zależności od wytyczonych celów polityki mieszkaniowej powinien następować dobór jej instrumentów. Instrument w tym wypadku może być definiowany jako określony proces lub działanie podejmowane dla osiągnięcia tychże celów (Van den Broeck, Haffner, Winters, 2016, s. 15). Można nim nazwać także układ bezpośredniego bądź pośredniego oddziaływania władzy publicznej na podporządkowane jej podmioty. Struktura układu i jego cechy zdeterminowane są przez cel, jaki został zamierzony do osiągnięcia. Istotą stosowania narzędzi jest świadome tworzenie relacji pomiędzy jednostkami a ich otoczeniem, a więc jest to tworzenie, zmiana albo eliminacja efektów zewnętrznych. Narzędzia każdej polityki publicznej, w tym mieszkaniowej, są uwarunkowane prawnie (Markowski i in., 2018, s. 14). Instrumentami polityki mieszkaniowej powinny być te zmienne, które spełniają trzy podstawowe warunki: powinny być kontrolowane przez polityków, wpływać na ustalone cele

4 Autorzy zamiennie posługują się pojęciami instrumenty i narzędzia.

polityki mieszkaniowej oraz odróżniać się od innych narzędzi. Podstawowym problemem w przypadku ich tworzenia w polityce mieszkaniowej jest wiele ośrodków decyzyjnych. Powoduje to zaburzenia w ich kontrolowaniu oraz trudności w pomiarze ich skuteczności. Im więcej podmiotów aktywnie wywierających wpływ na rynek mieszkaniowy, tym trudniej osiągnąć koordynację w działaniach (Lis, 2005, s. 12–13). Istnieje mnóstwo dostępnych instrumentów, które można kategoryzować na wiele sposobów (Van den Broeck, Haffner, Winters, 2016, s. 29).

Narzędzia wykorzystywane w polityce mieszkaniowej można podzielić na cztery podstawowe kategorie (Van den Broeck, Haffner, Winters, 2016, s. 29): finansowe, regulacyjne, informacyjne i organizacyjne. Do pierwszej kategorii zalicza się środki pieniężne lub inne środki transakcyjne stosowane przez rząd do oferowania zachęty dla obywateli w zakresie uczestnictwa w rynku mieszkaniowym. Można je podzielić na te, które wspierają stronę popytową, i te wspierające stronę podażową rynku mieszkaniowego. Dotacje po stronie popytu wspierają obywateli w zakresie nabycia lub wynajmu mieszkania, natomiast po stronie podaży wiążą się z finansowym wsparciem dostawców mieszkań przez rząd. Z kolei instrumenty regulacyjne zakładają zmianę zachowania obywateli bądź organizacji w wyniku zastosowania przymusowego środka represyjnego (np. zakazu) lub stymulacyjnego (np. zezwolenie/porozumienie). Narzędzia informacyjne mają na celu zwiększenie wiedzy konsumentów lub wywarcie wpływu na ich preferencje (Van den Broeck, Haffner, Winters, 2016, s. 36–37). Do kategorii instrumentów organizacyjnych można zaliczyć np. budowę dróg, utrzymanie parków, organizowanie policji i obrony, udzielanie schronienia osobom bezdomnym, zakładanie socjalnych agencji wynajmu (Van den Broeck, Haffner, Winters, 2016, s. 29). W polityce mieszkaniowej do realizacji jednego celu wykorzystuje się kilka narzędzi, bądź też jedno główne (Van den Broeck, Haffner, Winters, 2016, s. 37).

Przedstawiając instrumenty polityki mieszkaniowej, można także zastosować dwa inne kryteria podziału: według rodzaju oddziaływania oraz według kierunku oddziaływania. Pierwszy zbiór współtworzą narzędzia polityki fiskalnej oraz narzędzia bezpośredniego oddziaływania. Narzędzia polityki fiskalnej dotyczą przychodów i rozchodów rządu oraz władz lokalnych. Po stronie przychodowej występują: (1) podatki, w tym podatek od nieruchomości, podatek od przychodu ze sprzedaży nieruchomości, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od dochodu z najmu, (2) opłaty, w tym opłata notarialna, opłata sądowa, opłata za użytkowanie wieczyste, opłata adiacencka, renta planistyczna oraz (3) wpływy z prywatyzacji zasobu mieszkaniowego Skarbu Państwa i/lub jednostek samorządu terytorialnego. Po stronie rozchodów natomiast występują: (1) inwestycje rządowe i/lub władz lokalnych, (2) transfery na rzecz gospodarstw domowych oraz (3) subdydia na rzecz przedsiębiorstw sektora budowlanego. Narzędzia bezpośredniego oddziaływania dotyczą nakazów i zakazów administracyjnych. Zalicza się do nich: regulacje praw własności do nieruchomości, regulacje instytucji finansujących mieszkalnictwo, regulacje finansowania firm sektora budownictwa mieszkaniowego, regulacje zagospodarowania przestrzennego, organizację sektora budownictwa

mieszkaniowego, tworzenie i/lub regulacje instytucji umożliwiających bądź wspierających zarządzanie sektorem budownictwa mieszkaniowego (Lis, 2005, s. 13–14).

Według kryterium kierunku oddziaływania instrumenty polityki mieszkaniowej można podzielić na: dotyczące strony popytowej oraz strony podażowej. Pierwszy z tych zbiorów tworzą: (1) podatki: podatek od nieruchomości, podatek od czynności cywilnoprawnych, (2) opłaty: opłata za użytkowanie wieczyste, opłata sądowa, opłata notarialna, (3) subsydia podmiotowe i/lub przedmiotowe na rzecz gospodarstw domowych, (4) regulacje praw własności do nieruchomości, (5) regulacje instytucji finansujących mieszkalnictwo. Do drugiego zbioru należą: (1) podatki: podatek od przychodu ze sprzedaży nieruchomości, podatek od dochodu z najmu, (2) opłaty: opłata adiacencka, renta planistyczna, (3) inwestycje rządowe i/lub władz lokalnych, (4) prywatyzacja zasobu mieszkaniowego Skarbu Państwa i/lub jednostek samorządu terytorialnego, (5) subsydia podmiotowe i/lub przedmiotowe na rzecz firm sektora budowlanego, (6) regulacje finansowania firm sektora budownictwa mieszkaniowego, (7) regulacje zagospodarowania przestrzennego, (8) organizacja sektora budownictwa mieszkaniowego, (9) tworzenie i/lub regulacje instytucji umożliwiających albo wspierających zarządzanie sektorem budownictwa mieszkaniowego (Lis, 2005, s. 14).

Innym kryterium podziału jest dostęp do mieszkań dobrej jakości oraz przystępnych cenowo. W tym przypadku można wyodrębnić następujące kategorie instrumentów wspierających własność: granty na zakup na własność, ulgi podatkowe w dostępie do własności, dopłaty do nowego budownictwa na własność, wykup częściowy (*rent to buy*), ulgi w przypadku problemów ze spłatą kredytu hipotecznego, dopłaty w sytuacji modernizacji energetycznej i regeneracji, opodatkowanie nieruchomości mieszkaniowych, dodatki mieszkaniowe w formie wouchów lub w gotówce oraz mieszkalnictwo społeczne (Salvi del Pero i in., 2016, s. 19).

Bardzo ciekawy i wyczerpujący podział narzędzi wykorzystywanych w ramach polityki mieszkaniowej ze względu na kryterium rzeczowe proponują w swojej pracy T. Markowski i współpracownicy (2018). Wyróżniają oni cztery ich główne grupy. Do pierwszej zaliczają te, które zmieniają okoliczności prawne i stopień administracyjnego podporządkowania podmiotów. Tę kategorię dzielą na instrumenty administracyjno-prawne oraz prawno-własnościowe, uwzględniające regulacje prawne dotyczące przede wszystkim władania nieruchomościami. Do drugiej grupy zaliczają narzędzia finansowe zmieniające okoliczności działania, a więc wpływające na kształtowanie pośrednie lub bezpośrednio kosztów działalności podmiotów budujących i/lub eksploatujących (użytkujących) mieszkania. W tej kategorii wyróżniane są subsydia mieszkaniowe oraz instrumenty podatkowe i skarbowe. Trzecia grupa obejmuje narzędzia oddziałujące na struktury przestrzenne, a czwarta informacyjne, zmieniające stan wiedzy jednostki o swoim otoczeniu. Obejmują one wszelkie formy zachęcania do pewnych zachowań czy działań lub odstręczenia od nich (Markowski i in., 2018, s. 15–17).

Instrumenty wykorzystywane w polityce mieszkaniowej można podzielić również ze względu na poziom jej prowadzenia (lokalny, regionalny, centralny).

W tym kontekście można wyróżnić następujące obszary ich stosowania: budownictwo socjalne, budownictwo mieszkań na wynajem, społeczne budownictwo własnościowe, utrzymanie zasobów mieszkaniowych, ogólne instrumenty sektorowe, podstawowe działania towarzyszące racjonalizacji struktury wydatków budżetowych na mieszkalnictwo, podstawowe zmiany zasad regulujących rynek najmu mieszkań, podstawowe zmiany zasad gospodarowania zasobem społecznych mieszkań czynszowych (Twardoch, 2015, s. 23–25).

Na szczeblu lokalnej polityki mieszkaniowej za najistotniejsze narzędzia uznaje się dokumenty związane z polityką planowania przestrzennego. Zalicza się do nich m.in. studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (Twardoch, 2015, s. 26–27). „Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które mają znaczenie kierunkowe dla podejmowanych działań szczegółowych, stanowią także podstawę sporządzania strategii rozwoju i decydują o sposobie użytkowania obszarów wchodzących w skład jednostek osadniczych (miast i wsi), zakładają intensywność planowanej zabudowy oraz wyznaczają kierunki rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są dokumentami prawa miejscowego, których wykonanie jest oparte na założeniach studium” (Twardoch, 2015, s. 27).

Na szczeblu regionalnym można wyróżnić następujące narzędzia: zapobieganie silnej antropopresji na tereny cenne przyrodniczo (ochrona terenów otwartych przed suburbanizacją) oraz wspieranie rozwoju atrakcyjnych terenów mieszkaniowych i przeciwdziałanie suburbanizacji (Twardoch, 2015, s. 26).

Instrumenty stosowane na szczeblu centralnym można podzielić na oddziałujące pośrednio oraz bezpośrednio. Podział ten został wyodrębniony zgodnie z kryterium finansowania inwestycji publicznych. Do pierwszej grupy zalicza się: regulacje rynkowego podsystemu finansowania, instytucjonalne wsparcie państwa w rynkowym podsystemie finansowania, subsydia mieszkaniowe w rynkowym podsystemie finansowania. Do grupy drugiej należą: budownictwo społeczne i subsydia mieszkaniowe (Lis, 2011, s. 14).

I. Rącka i J. Pietrzak dzielą narzędzia wykorzystywane w polityce mieszkaniowej również w zależności od szczebla ich realizacji na poziomie centralnym i lokalnym oraz grup odbiorców. Na poziomie centralnym wymieniają narzędzia wspierające zakup mieszkań na własność, w szczególności takie programy, jak Mieszkanie dla Młodych (MdM) lub Rodzina na Swoim (RnS). Na poziomie lokalnym wskazują działania podejmowane w celu wsparcia osób najuboższych, tj.: tworzenie zasobów mieszkaniowych (budowa i remonty mieszkań komunalnych), wypłacanie dodatków mieszkaniowych i wspieranie budownictwa czynszowego (Pietrzak, Rącka, 2018, s. 79). Do instrumentów sklasyfikowanych według grup odbiorców polityki mieszkaniowej zaliczają działania wspierające aktywność inwestorów, racjonalną prywatyzację zasobu publicznego, wyposażenie terenów w infrastrukturę techniczną, tworzenie MPZP z odpowiednim udziałem terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy

i zagospodarowania terenu na cele mieszkaniowe, a także sprzedaż gruntów komunalnych pod budownictwo jednorodzinne oraz ponoszenie nakładów na budownictwo komunalne (Pietrzak, Rącka, 2018, s. 80).

Rozmaitość potrzeb różnych grup odbiorców w typologizacji instrumentów uwzględniają też B. Krystek-Kucewicz i współautorki (2020, s. 47–49). Dzielą one narzędzia w polityce mieszkaniowej według kryterium realizacji kluczowych potrzeb jej odbiorców na trzy główne grupy: finansowe, organizacyjno-administracyjne oraz inwestycyjne. Do pierwszej grupy zaliczają mechanizmy wsparcia wspólnot mieszkaniowych w remontach i modernizacji zasobu mieszkaniowego (dotacje, pożyczki) oraz zwolnienie z podatku od nieruchomości (wsparcie dla właścicieli nieruchomości). Drugą grupą obejmują publiczne ogłoszenie list wolnych lokali mieszkalnych do najmu i remontu (kierowane do osób młodych), konkursowy najem mieszkań do remontu na podstawie zgłoszeń, system zamiany mieszkań, prowadzenie bazy lokali mieszkaniowych (kierowane do seniorów i rodzin), Społeczne Agencje Najmu, udostępnianie miejskich działek pod budownictwo jednorodzinne w cenach konkurencyjnych w stosunku do ofert z rynku komercyjnego, które nabywcy mogą znaleźć w gminach ościennych, udostępnianie działek budowlanych przeznaczonych pod realizację kooperatyw mieszkaniowych, promowanie wspólnego zamieszkania osób młodych i seniorów. Trzecią grupę według autorek tworzą remonty pustostanów, poddaszy użytkowych na cele mieszkaniowe, które są przeznaczone dla obecnych i przyszłych mieszkańców, budowę mieszkań pracowniczych przeznaczonych dla pracowników uczelni wyższych, remont i adaptację mieszkań na cele tworzenia mieszkań wspomaganych, chronionych (dedykowane młodzieży usamodzielniającej się), budowę mieszkań dla seniorów i osób o szczególnych potrzebach w zakresie dostępności. Ponadto w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej można wykorzystywać wiele instrumentów związanych ze współpracą z podmiotami zewnętrznymi w obszarze realizacji jej celów (np. partnerstwo publiczno-prywatne).

Na podstawie dokonanego przeglądu można zatem stwierdzić, że proponowane kryteria podziału instrumentów wykorzystywanych w polityce mieszkaniowej mają charakter nieostry, a to samo narzędzie może być ujmowane w kilku różnych typologiach.

2.4. Modele polityki mieszkaniowej

Podejmując rozważania nad modelami polityki mieszkaniowej, należy wyjść od zdefiniowania samego pojęcia systemu mieszkaniowego. Według L.S. Bourne'a jest to pełen zakres powiązań wszystkich aktorów (indywidualnych i instytucjonalnych), zasobu mieszkaniowego i instytucji zaangażowanych w produkcję, konsumpcję i regulację mieszkalnictwa (Bourne, 1981).

W debacie nad polityką mieszkaniową jako dyscypliną badawczą kwestią sporną pozostaje stopień ingerencji państwa w mechanizm funkcjonowania rynków nieruchomości. Analizy systemów mieszkaniowych pozwalają na wyłonienie różnych wzorców rozwiązań tej ingerencji oraz typów (modeli) systemów mieszkaniowych. Często nazywane są one również modelami polityki mieszkaniowej (Kucharska-Stasiak i in., 2020, s. 43).

Modele polityki mieszkaniowej wpisują się w realia ustrojowe danego państwa i są związane z modelami państwa dobrobytu w państwach o gospodarce rynkowej. Oceniane są z perspektywy trzech głównych cech: demokracji, redystrybucji dochodu oraz rodzaju kapitalizmu. Nie ma jednoznacznych badań, które potwierdzają zależność dobrobytu od demokracji i zakresu redystrybucji dochodów. Z jednej strony w warunkach państwa demokratycznego społeczeństwo może zgłaszać potrzeby społeczne, których obszar realizacji jest uzgodniony w procesie politycznym. Z drugiej strony niektóre badania sugerują jednak, że *welfare state* uzyskuje konieczny zakres szybciej w państwach autorytarnych, czego przykładem może być polityka społeczna w byłych krajach socjalistycznych czy obecnie w niektórych krajach pozaeuropejskich (azjatyckich lub Ameryki Łacińskiej). Kapitalizm także ma swoje różne oblicza. Francuski ekonomista M. Albert wyróżnił dwa typy kapitalizmu: niemiecko-japoński nazywany nadreńskim oraz amerykański. Uogólnioną wersję kapitalizmu w Europie Zachodniej nazwano koordynowaną gospodarką rynkową, w odróżnieniu od liberalnej gospodarki rynkowej w Stanach Zjednoczonych. B. Amable, opierając się na teorii instytucji, zaproponował wyodrębnienie pięciu modeli kapitalizmu: rynkowy model anglosaski, kapitalizm azjatycki, model Europy kontynentalnej, model socjaldemokratyczny i model śródziemnomorski (zob. Golinowska, 2018, s. 11–12).

Modele polityki mieszkaniowej zostały wyodrębnione w konsekwencji metod stosowanych w badaniach nad systemami mieszkaniowymi. Poprzez system mieszkaniowy należy rozumieć wzajemne relacje podmiotów prywatnych i publicznych włączonych w proces planowania, organizowania, finansowania, produkcji, redystrybucji, konsumpcji i wymiany zasobów mieszkaniowych, wraz ze zbiorem zasad ustanowionych przez instytucje regulujące w sposób trwały tego rodzaju relacje (Lis, 2005, s. 14–15). Modelem jest natomiast pewien wyidealizowany typ polityki mieszkaniowej.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy metody badań nad systemami mieszkaniowymi: metodę szczegółową, metodę pośrednią oraz metodę uniwersalną (Nowak, 2021, s. 28).

Metoda szczegółowa charakteryzuje się analizą systemów mieszkaniowych bez określania uniwersalnych i porównywalnych kryteriów doboru i przyczyn zróżnicowania. Ze względu na zawarte w tej propozycji niejasności i uproszczenia nie będzie ona przedmiotem dalszych rozważań. Warto podkreślić, że metoda pośrednia i uniwersalna pozwalają na wyodrębnienie bardziej precyzyjnych modeli polityki mieszkaniowej (Lis, 2005, s. 16).

Metoda pośrednia uwzględnia analizę dywergencji. Koncentruje się na identyfikacji wzorców i typów systemów mieszkaniowych, wskazuje czynniki kulturowe i historyczne, uwzględnia dane ilościowe i jakościowe, wykorzystuje dorobek naukowy badań społecznych zawarty w różnych podejściach teoretycznych.

Konstrukcja modeli polityki mieszkaniowej według metody pośredniej polega na określeniu wyidealizowanych typów, do których są porównywane poszczególne systemy mieszkaniowe. W tym zakresie wyróżnia się trzy zasadnicze typologie (Lis, 2005, s. 17). Pierwszą z nich jest propozycja G. Esping-Andersena zmodyfikowana przez J. Barlowa i S. Duncana. W latach dziewięćdziesiątych klasyfikację systemów mieszkaniowych rozwijają J. Barlow i S. Duncan. W swojej koncepcji opierają się na terminologii zaproponowanej przez G. Esping-Andersena. Na tej podstawie wyróżniają trzy modele polityki mieszkaniowej: liberalny, korporacyjny i socjaldemokratyczny. System liberalny cechuje się niską ingerencją ze strony państwa oraz silną orientacją prorynkową. Głównymi dostawcami mieszkań są firmy prywatne. Państwo odpowiada jedynie za zasoby dla najuboższych gospodarstw domowych. Wysokość dodatków mieszkaniowych oraz możliwość ich otrzymania uzależniona jest od dochodów, a stawki czynszu ustala się na zasadach rynkowych. Interwencja ze strony państwa dotyczy określania zasad dostępu do zasobu mieszkań socjalnych dla najbardziej potrzebujących obywateli. Takie rozwiązania systemowe realizowane są głównie w Australii, Irlandii, Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych.

W systemie korporacyjnym państwo dostarcza zasoby mieszkaniowe, wspierając rodziny oraz prywatne organizacje non profit. Państwo oddziałuje na ceny mieszkań jedynie w przypadku, gdy ich gwałtowny wzrost mógłby spowodować negatywne skutki społeczne. Ponadto wspiera określone grupy obywateli i reguluje proces alokacji zasobu w momencie niesprawności rynku. System ten występuje m.in. we Francji, Austrii, Belgii, Niemczech i Włoszech.

Z kolei system socjaldemokratyczny cechuje się przeważającą rolą państwa w zapewnieniu dostępu do zasobu mieszkaniowego. Jest ono również głównym dostawcą nowych mieszkań, ma ponadto silny wpływ na wysokość stawek czynszów oraz ceny mieszkań. System ten występuje m.in. w Szwecji (Nowak, 2021, s. 29).

Autorem drugiej typologii jest J. Kemeny. Wyróżnia on systemy: unitarny i dualny. System unitarny wyróżnia aktywną rolę władz lokalnych na wspólnym rynku mieszkaniowym tworzonym przez sektory mieszkań prywatnych, publicznych i czynszowych. Charakterystyczny dla tego systemu jest neutralny względem własności charakter subsydiów mieszkaniowych. Stawki czynszów określane są przy uwzględnieniu kosztów odtworzenia zasobów oraz kontroli czynszów zarówno w zasobach publicznych, jak i prywatnych. Przykładami występowania tego systemu są m.in. Austria, Belgia, Dania, Niemcy, Holandia i Szwecja. Z kolei system dualny opiera się na pomocy dla najbardziej potrzebujących gospodarstw domowych. Cechuje go wyraźne rozgraniczenie zasobów publicznych i prywatnych. Odpowiedzialność za dostarczenie mieszkań na wynajem spoczywa na organizacjach budownictwa społecznego oraz władzach lokalnych. System ten występuje m.in. w Irlandii oraz Wielkiej Brytanii.

Typologia J. Dolinga wykorzystuje wcześniejsze analizy G. Ambrose'a. W zaproponowanej typologii J. Doling wyróżnia cztery kategorie modeli polityki mieszkaniowej. Pierwszym jest model liberalny, w ramach którego państwo nie odgrywa znaczącej roli w dostarczaniu mieszkań – występuje on m.in. w Australii, Kanadzie i Stanach Zjednoczonych. W systemie socjalistycznym za rozwój, budowę i konsumpcję mieszkań odpowiada państwo. Funkcjonował on w m.in. w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Europy Południowo-Wschodniej przed transformacją ustrojową pod koniec XX w. System korporacyjny podporządkowany jest interesom społecznym. Rynek mieszkaniowy opiera się na zasadzie racjonalności ekonomicznej. Takie rozwiązanie występuje m.in. w Danii, Holandii i Szwecji. Ostatni z wyznaczonych przez J. Dolinga systemów – azjatycki – cechuje się połączeniem państwa i rynku: państwo zajmuje się w nim organizacją środków finansowych, udostępnieniem terenów pod budowę oraz uchwalaniem planów zagospodarowania przestrzennego, a sama budowa i konsumpcja opierają się na zasadach rynkowych. Można go spotkać m.in. w Hongkongu, Korei Południowej, Singapurze i Tajwanie (Lis, 2005, s. 58). Według tej typologii model mieszkaniowy funkcjonujący w Polsce nawiązuje do modelu korporacyjnego.

Z kolei metoda uniwersalna, w której wykorzystywana jest analiza konwergencji, zakłada, że wszystkie systemy mieszkaniowe są do siebie podobne. Pozwala to zidentyfikować prawa uniwersalne, które determinują rozwój systemów mieszkaniowych państw. Metodę tę cechuje korzystanie zarówno z danych ilościowych, jak i jakościowych oraz uwzględnianie czynników historycznych (Lis, 2005, s. 28–29). Konstrukcja modeli polityki mieszkaniowej według metody uniwersalnej polega na założeniu, że wszystkie systemy mieszkaniowe są w miarę podobne.

Jedną z pierwszych koncepcji klasyfikacji modeli polityki mieszkaniowej w ramach tej metody jest propozycja D. Donnisona zaproponowana w latach sześćdziesiątych XX w. Była to typologia obejmująca państwa Europy Zachodniej. Autor wyróżnił zasadniczo trzy typy polityki mieszkaniowej: embrionalny, socjalny i kompleksowy. W modelu embrionalnym mieszkanie traktowane jest jako przedmiot konsumpcji. Inwestycje mieszkaniowe ograniczone są na rzecz nakładów w inne dziedziny gospodarki traktowane jako priorytetowe. Państwo jest pasywne w sferze wsparcia mieszkalnictwa. Model embrionalny był charakterystyczny dla peryferyjnych gospodarek rynkowych, takich Grecja, Hiszpania czy Portugalia. W modelu socjalnym, dominującym w Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwajcarii, potrzeby mieszkaniowe zaspokajane są na podstawie kryteriów rynkowych, przy selektywnej pomocy publicznej dla ludności niemogącej zdobyć mieszkania na wolnym rynku. W modelu kompleksowym państwo przyjmuje odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych prawie wszystkich obywateli. Inwestycje mieszkaniowe stanowią w tym modelu istotny czynnik generujący wzrost gospodarczy wraz z systematyczną ingerencją państwa wspierającego głównie mieszkaniowe instytucje quasi-publiczne nienastawione na zysk. Model kompleksowy istnieje w Holandii, Niemczech i państwach nordyckich, w tym skandynawskich: Danii, Norwegii i Szwecji, oraz w Islandii i Finlandii (Kucharska-Stasiak

i in., 2020, s. 43). W modelach kompleksowym i socjalnym polityka mieszkaniowa podlega próbom wtłaczania w stymulowanie popytu i w konsekwencji wzrostu ekonomicznego w myśl dominującego wówczas keynesizmu. Mankamentem była w tym zakresie presja inflacyjna osłabiająca budownictwo społeczne i czyniąca finanse publiczne coraz mniej wydolnymi (Cesarski, 2017, s. 95–106). Jest to związane z niską rentownością lokowanego tam kapitału (Cesarski, 2017, s. 97).

Typologia modeli systemów mieszkaniowych sformułowana przez D. Donnisona nie obejmowała gospodarek centralnie planowanych, w których zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych leżało w gestii państwa.

Przedstawiciel polskiej szkoły mieszkaniowej A. Andrzejewski konceptualizuje dwa modele polityki mieszkaniowej adekwatne do systemu socjalistycznego. Pierwszym z nich jest model administracyjno-dotacyjny, typu nakazowego, oparty na własności państwowej. Stosowany był powszechnie w środkowoeuropejskich państwach socjalistycznych do lat siedemdziesiątych XX w. Polityka mieszkaniowa podporządkowana jest w nim przestrzennej koncentracji budownictwa mieszkaniowego, podbudowującego ośrodki wzrostu gospodarczego. Nie uwzględnia on indywidualnych preferencji mieszkaniowych i akumulowania środków ludności na mieszkania. Drugi to model akumulacyjno-interwencyjny, który dopuszcza różne formy własności mieszkań. Ewoluuje on w kierunku uwzględniania preferencji indywidualnych. Zaznacza się wyraźniej od lat siedemdziesiątych XX w. w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech (Kucharska-Stasiak i in., 2020, s. 43–44). Załamanie wzrostu ekonomicznego oraz walka z inflacją w postaci cięć wydatków publicznych i wysokich stóp procentowych utrwalają niedobór zasobu publicznego, w tym mieszkań socjalnych. Prywatyzacja najlepszych mieszkań czynszowych w sektorze publicznym z wysokimi bonifikatami pogarsza standard zasobu pozostającego w tym sektorze (Cesarski, 2017, s. 98).

Dla państw transformacji systemowej w Europie Środkowo-Wschodniej wyodrębniono rynkowy model mieszkaniowy (Cesarski, 2010, s. 27–28). Jest on silnie osadzony w koncepcji neoliberalizmu, która zyskała na popularności w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku jako polityczno-ekonomiczna filozofia, koncentrująca się na wolnym rynku, odchodzeniu na masową skalę od interwencjonizmu państwowego i liberalizacji rynków, w szczególności handlu. Koncepcja ta była silnie forsowana przez politykę Ronalda Reagana w Stanach Zjednoczonych, Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii oraz takie instytucje, jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund, IMF) oraz Bank Światowy (World Bank) (Clarke, 2004). W koncepcji neoliberalnej w odniesieniu do mieszkalnictwa w różnych modelach mieszkanie jest traktowane jak każde inne dobro rynkowe. Zasadniczym elementem w neoliberalnym podejściu do mieszkalnictwa jest jasne zrozumienie kwestii związanych z popytem, podażą i ceną zarówno na samym rynku mieszkaniowym, jak i na powiązanych z nim rynkach: gruntów i finansowym. W świetle koncepcji neoliberalnej mieszkania powinny być dostarczane przez rynek, a systemy mieszkaniowe powinny być kształtowane na podstawie reguł wolnorynkowych z niewielką dozą

ingerencji państwa (Whitehead, 2012, s. 115–130). Przechodzeniu od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej towarzyszyły problemy w gospodarce mieszkaniowej. Wspólnym elementem poszukiwań było sięgnięcie po wzorce zaoferowane przez instytucje międzynarodowe, takie jak Bank Światowy czy United State Agency for International Development (USAID), które – jak wcześniej wspomniano – propagowały podejście neoliberalne do mieszkalnictwa. Zaowocowało to podobnymi scenariuszami w polityce mieszkaniowej, takimi jak: zmiany własnościowe zasobów mieszkaniowych, a także wzrost roli władz lokalnych w polityce mieszkaniowej.

Należy podkreślić, że w państwach Europy Środkowo-Wschodniej podlegających transformacji ustrojowej, oprócz podobieństw w zakresie systemów mieszkaniowych, należy wskazać także różnice, które dotyczyły zmian w zasobie publicznych mieszkań na wynajem (Kucharska-Stasiak i in., 2020, s. 48). W byłych gospodarkach realnego socjalizmu koszty społeczno-gospodarcze i polityczne założenia transformacji systemowej wymuszają wycofanie się państwa z sektora mieszkań wynajmowanych. Główny przejaw transformacji zasobu społecznego stanowią prywatyzacja i zwracanie mieszkań dawnym właścicielom. Państwa transformacji sprzedają ponad połowę zasobu mieszkań czynszowych, na ogół z upustem zmniejszającym cenę sprzedaży do mniej niż 15% ceny rynkowej. Prywatyzacja zwiększa znaczenie pomocy w stawianiu się właścicielem-użytkownikiem mieszkania lub domu. W związku z tym od połowy lat dziewięćdziesiątych uwaga koncentruje się na indywidualnych kredytach budowlanych dla klasy średniej.

Wersje niemieckiego systemu kredytów kontraktowych wprowadzane są na Słowacji (1993), w Republice Czeskiej (1994), na Węgrzech (1997), w Rumunii (2003) i Bułgarii (2004). W Polsce system ten, wprowadzony w 1995 r., nie zyskuje popularności. Polska należy, obok Republiki Czeskiej i Łotwy, do państw transformacji o stosunkowo dużym jeszcze udziale wynajmowanych mieszkań sektora publicznego w zasobie ogółem (16–17% na początku XXI w.). Różnice występują także w sposobie określania warunków przydziału mieszkań społecznych i ustalania czynszów (Cesarski, 2009, s. 42–45). W państwach Europy Środkowo-Wschodniej przekształcenia w sektorze mieszkalnictwa stanowiły wypadkową działań różnych sił politycznych, zbyt często zmieniających instytucje wpływające na sposób przechodzenia do gospodarki rynkowej (Cesarski, 2010, s. 23–33). W Polsce od czasów transformacji ustrojowej można zaobserwować oparcie systemu mieszkaniowego na zasadach rynkowych oraz na pomocy finansowej ze strony rodzin, z niewielkim udziałem państwa (Cesarski, 2010, s. 23–33; Stephens, Lux, Sunega, 2015, s. 1225–1229).

Jednym z istotnych podejść stosowanych w ostatnich latach do klasyfikacji modeli mieszkaniowych jest wykorzystanie sposobu akumulacji majątku. Do głównych kryteriów tego podejścia należy poziom własności oraz sposób finansowania. W państwach postsocjalistycznych występuje najwyższy udział właścicieli, ale wynika to głównie ze sposobu przeprowadzenia prywatyzacji. Pokolenie, które wzięło udział w prywatyzacji mieszkań czynszowych będących w zasobie publicznym lub spółdzielni mieszkaniowych, znajduje się w sytuacji uprzywilejowanej w stosunku

do młodego pokolenia, które swoje potrzeby mieszkaniowe musi zaspokajać na wolnym rynku (Kucharska-Stasiak i in., 2020, s. 49–50). J.B. Wind, P. Lersch i L.C. Dewilde (2015) wyróżniają siedem odrębnych modeli mieszkaniowych: regulowany czynszowy, sprywatyzowany czynszowy, regulowanego wzrostu, liberalnego wzrostu, własności rodzinnej, sprywatyzowany własnościowy oraz liberalny własnościowy. Podział ten wskazuje, które podmioty mają dostęp do własności (w jakim wieku i za jaką cenę), w jakim stopniu mogą czerpać korzyści ze wzrostu rynku mieszkaniowego i są narażone na straty związane z jego stanem (Kucharska-Stasiak i in., 2020, s. 49). Model mieszkalnictwa funkcjonującego w Polsce został zaliczony do modelu sprywatyzowanego czynszowego.

Poza wymienionymi modelami w latach siedemdziesiątych wykształcają się modele mieszkalnictwa społecznego. Przechodząc do opisów tych ostatnich, należałoby wyjaśnić samo pojęcie. Warto podkreślić, że na gruncie literatury zagranicznej nie ma jednej uniwersalnej definicji (Scanlon, Whitehead, Fernández Arrigoitia, 2018, s. 2–20). Według M. Cesarskiego mieszkalnictwo społeczne funkcjonuje w ramach polityki mieszkaniowej i obejmuje zazwyczaj sektor otrzymujący wsparcie państwa, samorządu terytorialnego lub innych podmiotów publicznych. W szerokim ujęciu znaczenie tego pojęcia wykracza daleko poza funkcję dostarczania mieszkań. Akcentuje się tu jednoznaczny związek aktywności sektora publicznego w mieszkalnictwie z realizacją idei trwałego, zrównoważonego rozwoju. W rozumieniu Z. Rataj celem mieszkalnictwa społecznego jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych najuboższych. Jego model powinien się charakteryzować następującymi cechami: relatywnie wysokim udziałem mieszkań czynszowych, czynszami niższymi od rynkowych ustalonymi na podstawie wartości odtworzeniowej mieszkań, możliwością wprowadzenia preferencji w dostępie do mieszkań dla gospodarstw domowych niezamożnych i zagrożonych wykluczeniem (Przymeński, 2021, s. 358).

W świetle literatury przedmiotu można wyróżnić dwa podstawowe modele mieszkalnictwa społecznego: model masowy (uniwersalny) oraz model rezydualny (pozostałościowy), określane również jako selektywny. Model masowy (uniwersalny) kojarzony jest przede wszystkim ze Skandynawią i Holandią, a więc z państwami o ogólnym socjaldemokratycznym modelu mieszkalnictwa. Polega on na dążeniu sektora publicznego do szerokiego wspomagania rozwoju zintegrowanej zabudowy mieszkaniowej dla ludności w złej i umiarkowanej sytuacji materialnej. W modelu tym mieszkalnictwo społeczne pretenduje do roli istotnego czynnika organizacji życia społecznego. Model rezydualny (pozostałościowy) rozwija się w dostatniej Wielkiej Brytanii, wykazującej ogólny model liberalny mieszkalnictwa, i znacznie gorzej w państwach zaliczonych do modelu rudymenarnego, w Grecji, Hiszpanii i Portugalii. W modelu rezydualnym realizacja mieszkań dla słabiej sytuowanej ludności ma zapobiegać jej społecznemu buntowi. Jest produktem ubocznym wzrostu gospodarczego (Cesarski, 2009, s. 40). Problemy wzrostu ekonomicznego wywołują mechaniczny nacisk na redukcję sektora publicznego także w polityce mieszkaniowej. Rozpoczynający się

regres budownictwa i prywatyzowanego publicznego zasobu mieszkaniowego oraz promowanie inwestycji mieszkaniowych w sektorze prywatnym prowadzi do zakwestionowania modelu masowego na rzecz modelu rezydualnego, którego realizowanie nie likwiduje niedoboru mieszkań społecznych. Rozwój społecznej polityki mieszkaniowej okazuje się jednak w obu modelach wtórny w stosunku do skali i tempa wzrostu ekonomicznego (Cesarski, 2017, s. 97).

Na początku XXI w. występuje już niewielkie zróżnicowanie orientacji polityki mieszkaniowej między państwami o wskazanych modelach. Ekonomiczna rola mieszkania upodabnia się. Wąsko rozumiana ekonomika rynku mieszkaniowego decyduje o zbieżnej polityce w stosunku do mieszkalnictwa społecznego skierowanej na model rezydualny (Cesarski, 2017, s. 98). W Polsce w konsekwencji obowiązującego ustroju gospodarczego także przyjęto pewną wersję selektywnego (rezydualnego) modelu mieszkalnictwa społecznego, uwidaczniającego się w sposobie adresowania pomocy publicznej do konkretnych grup gospodarstw domowych. Warto podkreślić, że obejmuje ono zarówno mieszkalnictwo socjalne, jak i niesocjalne (Przymeński, 2021, s. 357).

Podsumowanie

Formułowanie polityki mieszkaniowej wymaga uwzględnienia jej współzależności z innymi działaniami państwa, wynikającymi z polityk formułowanych w odniesieniu do takich kwestii, jak: zagospodarowanie przestrzeni, w szczególności problemy reurbanizacji, problemy ubóstwa i wykluczenia społecznego, głównie w kontekście procesów rewitalizacji miast, ochrony środowiska czy dbałości o zdrowie społeczne. Polityka mieszkaniowa jest związana z polityką przestrzenną państwa, zwłaszcza na poziomie lokalnym. Powinna być fundamentem dla kształtowania się procesów osadniczych i rozwoju przestrzennego terytorium kraju. Jej istotnym wymogiem powinna być spójność zarówno z ogólnymi celami polityki przestrzennej państwa, jak i szczegółowymi kierunkami rozwoju przestrzennego formułowanymi w dokumentach planistycznych szczebla regionalnego, a przede wszystkim lokalnego.

Polityka mieszkaniowa ze względu na przedmiot swego zainteresowania – mieszkanie – ma istotne znaczenie i powiązania z polityką społeczną ukierunkowaną na przeciwdziałanie wykluczeniu, nastawioną na włączenie w procesy rozwoju osób wykluczonych, co jest bardzo istotne z perspektywy rozwoju. Przegląd literatury dostarcza szerokiej gamy stosowanych w jej ramach narzędzi, które są wykorzystywane zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. Warto podkreślić (co zresztą uczyniono już w punkcie 2.3), że nie ma jednego ostrego kryterium klasyfikacji instrumentów polityki mieszkaniowej. Zaprezentowane typy jej

modeli ulegają również przeobrażeniom ze względu na zmieniające się założenia polityk społeczno-gospodarczych państw. Obecnie, w obliczu kryzysu mieszkaniowego szczególnie dla osób mniej zamożnych, rozwija się koncepcja budownictwa społecznego, spółdzielczego i inkluzywnego.

Rozdział 3

Mieszkalnictwo i osadnictwo a rozwój obszarów wiejskich

Wstęp

Celem rozdziału jest przedstawienie pojęcia, koncepcji i czynników rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu teoretycznym, roli, jaką odgrywa mieszkalnictwo w tej koncepcji, oraz zaprezentowanie ewolucji budownictwa i sytuacji mieszkaniowej na obszarach wiejskich w kontekście ich zmian z perspektywy przestrzennej.

Problemy rozwoju obszarów wiejskich są przedmiotem badań w ramach różnych dyscyplin naukowych ze względu na wieloaspektowość tego zagadnienia. Jednym z powodów tego zainteresowania są duże dysproporcje w zakresie gospodarki między miastami i wsiami. Na terenach wiejskich położonych w pobliżu miast zanikają funkcje rolnicze, natomiast napływają na te tereny nowi mieszkańcy, zmieniający miejsce zamieszkania, ale niezmienną miejscami pracy. Innym symptomem przekształceń jest przenoszenie różnych form działalności na obszary wiejskie z miast, co zwiększa skalę zagrożeń dla środowiska przyrodniczego (Czudec, Miś, Zając, 2018, s. 12). Główne problemy rozwojowe obszarów wiejskich dotyczą w równym stopniu kwestii ekonomicznych, społecznych i środowiskowych (Czudec, Miś, Zając, 2018, s. 13).

Obecna sytuacja mieszkaniowa na obszarach wiejskich, tak samo jak w całej Polsce, jest efektem uwarunkowań historycznych związanych z prowadzoną przez lata polityką mieszkaniową, a także z ogólną sytuacją społeczno-gospodarczą (Andrzejewski, 1969, s. 73).

Budownictwo mieszkaniowe można traktować jako jeden z głównych wskaźników syntetyzujących zmiany w całej gospodarce. Nie tylko bowiem odgrywa ono zasadniczą rolę w podnoszeniu standardu życia ludności, ale również wpływa na rozwój wielu dziedzin gospodarki (np. firm zajmujących się produkcją materiałów budowlanych, mebli, sprzętu gospodarstwa domowego, wyposażenia mieszkań itp.) (Wesołowska, Jakubowski, 2018, s. 131).

3.1. Rozwój obszarów wiejskich w Polsce – ujęcie teoretyczne

Obszary wiejskie odgrywają istotną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. Na ich obszarze, oprócz gospodarki rolnej, coraz większe znaczenie ma nowoczesny przemysł, działalność usługowa, turystyka i wypoczynek oraz mieszkalnictwo (Jezierska-Thöle, 2018, s. 56). Warto podkreślić, że w literaturze przedmiotu dla określenia obszarów wiejskich podano wiele różnych kryteriów, a wśród nich: krajobrazowe (kierunki użytkowania ziemi, łąki, pastwiska, lasy), demograficzne (gęstość zaludnienia), gospodarcze (przewaga funkcji rolniczej i leśnej), społeczne (struktura zatrudnienia) i socjologiczne (silne więzi międzyludzkie, zachowanie tradycji i obyczajów), urbanizacji (uprzemysłowienie) i strukturalne (Jezierska-Thöle, 2018, s. 56–62). Kryterium gęstości zaludnienia jest podstawowym wyznacznikiem uznawanym w definicjach GUS, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Unii Europejskiej (UE), aczkolwiek nie jest ono jednorodne. Według kryterium OECD obszarem wiejskim są tereny o gęstości zaludnienia do 150 osób/km², a według Eurostatu do 100 osób/km². Zgodnie z tak przyjętymi definicjami obszary wiejskie w Polsce zajmują odpowiednio ok. 90% i 82% (Jezierska-Thöle, 2018, s. 57). Na szczególną uwagę, ze względu na charakter analizowanych gmin wiejskich, które bezpośrednio przylegają do dużej aglomeracji, szerszego omówienia wymaga kryterium urbanizacji. W jego kontekście rozwój terenów wiejskich związany jest z ich przestrzennym usytuowaniem w stosunku do metropolii i aglomeracji miejskich oraz wzdłuż ciągów komunikacyjnych (Heffner, 2007, s. 1–26). We współczesnych procesach urbanizacyjnych wsi D. Szymańska (2013, s. 96) wyróżnia kilka etapów tego zjawiska: (1) etap kontrurbanizacji, „gdy zamożni mieszkańcy miast wyprowadzają się na obszary wiejskie, nie odcinając się jednak od miasta”; (2) etap eksurbanizacji, „gdy całe gospodarstwo domowe przemieszcza się, motywując to potrzebą znalezienia nowego miejsca zatrudnienia i zamieszkania”; (3) etap antyurbanizacji, który „wynika z chęci zamieszkiwania w mniejszych jednostkach osadniczych, z powodu postaw antymiejskich”. Kryterium urbanizacyjne obszarów wiejskich jest jednym z najczęściej stosowanych podejść do teorii i praktyki badawczej (Wójcik, 2008, s. 25).

Tereny wiejskie można również sklasyfikować jako obszary: problemowe oraz peryferyjne. W przypadku obszaru sukcesu przedsięwzięcia społeczne i gospodarcze wzmacniają rozwój jego struktury przestrzennej. W wyniku tych działań wzrasta poziom i jakość życia mieszkańców. Sukces ten zależy od wielu czynników. Zalicza się do nich m.in. czynniki gospodarcze, finansowe, demograficzne, infrastrukturalne (poziom infrastruktury technicznej, społecznej i komunikacyjnej) oraz środowiskowe (stan i degradacja środowiska naturalnego). Zdaniem J. Bańskiego (2008a, s. 3) sukces gospodarczy można osiągnąć m.in. poprzez rozwój budownictwa mieszkaniowego, dbałość o środowisko przyrodnicze, poprawę wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej i społecznej, przyciąganie

nowych inwestycji, aktywizowanie społeczne i ekonomiczne mieszkańców. Długotrwały sukces przyczynia się do rozwoju danego terenu. Decydują o nim wskaźniki określające poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. J. Bański (2008a) wyróżnia następujące cechy charakterystyczne dla obszarów sukcesu: kompleksowość (zharmonizowany rozwój na wszystkich płaszczyznach życia społeczno-gospodarczego), dynamikę (sukces jest trwały i odnawialny) oraz relatywność. Współcześnie coraz mniej jest wsi tradycyjnych, o typowo rolniczym charakterze. Zmienia się struktura gospodarstw rolnych: z wielu małych gospodarstw na mniej liczne, ale o większych areałach. Coraz więcej mieszkańców wsi pracuje poza rolnictwem, większe są również aspiracje mieszkańców w aspekcie wykształcenia (Szczygielski, 2010; Frenkel, 2012; Klemens, 2014; Heffner, Klemens, 2016). Zjawiska te powodują zmiany w pełnionych przez obszary wiejskie funkcjach, od związanych z rolnictwem i leśnictwem, przez turystyczne, po mieszkalne (Heffner, Klemens, 2012). Bliskość i powiązania z miastami sprawiają, że część terenów wiejskich kojarzona jest z dobrymi warunkami do zamieszkania (przestrzeń, kontakt z przyrodą, czyste powietrze itp.), co sprawia, że miejscowości na nich położone stają się tzw. sypialniami miast, a użytki rolne przeznaczane są na ekspansję zabudowy mieszkalnej (Heffner, Klemens, 2015). Uważa się, że obecnie rozwój funkcji pozarolniczych jest najistotniejszym wyznacznikiem przeobrażeń obszarów wiejskich (Lewandowski, 2002; Halamska, 2016).

Analizowane tereny są zatem bardzo zróżnicowane. Uogólnionej identyfikacji oraz systematyki funkcji kulturowych obszarów wiejskich dokonała M. Bład (2010), dzieląc je na funkcje związane z utrzymaniem i konserwacją krajobrazu, architekturą (sposób zabudowy, budynki i budowle, konstrukcja itp.), rolniczą działalnością produkcyjną (np. bioróżnorodność, lesistość, sadownictwo), tradycjami kulinarnymi, pozarolniczą wytwórczością wiejską, obrzędami i twórczością ludową. Inną klasyfikację proponuje J. Wilkin (2010), dzieląc te obszary na: zielone – dotyczące gospodarowania zasobami ziemi, chowu zwierząt, bioróżnorodności, ekologii odnoszącej się do roślin i zwierząt; błękitne – związane z wykorzystywaniem zasobów wodnych, zapobieganiem powodziom i zanikowi wód, wytwarzaniem energii wodnej i wiatrowej; żółte – dotyczące spójności i żywotności obszarów wiejskich, warunków życia, zaspokojenia potrzeb społecznych i kulturowych; białe – dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego. Na wszystkie przywołane funkcje wpływają zmiany cywilizacyjne i kulturowe.

Oczywiście zachodzące na wsi zmiany są w dużej mierze pochodną zmian w skali ogólnospołecznej. W skali krajowej oraz ogólnoeuropejskiej upowszechnia się postrzeganie wsi nie tylko jako sfery produkcyjnej, ale też jako przestrzeni kreowania odmienności kulturowej, możliwości spotkania z naturą, a jednocześnie jej nabycia i konsumpcyjnego skolonizowania (Niedzielski, 2015, s. 91).

Definicja rozwoju obszarów wiejskich ewoluowała na skutek zmian w postrzeganych mechanizmach i/lub celach samego rozwoju. Można byłoby zdefiniować go

jako postęp, który przynosi korzyści ludności wiejskiej w kontekście trwałej poprawy warunków życia oraz dobrobytu ludności. Bardzo często omawiana koncepcja kojarzona jest z redukcją ubóstwa (Anriquez, Stamoulis, 2007, s. 2).

Pojęcie rozwoju obszarów wiejskich w ujęciu szerokim obejmuje wszystkie istotne kwestie mające związek ze zbiorowym potencjałem (aktywności) ludzi i miejsca na wsi, obejmującym edukację, zdrowie, mieszkalnictwo, usługi publiczne, zdolność do przywództwa i zarządzania oraz dziedzictwo kulturowe, a także kwestie sektorowe i ogólnogospodarcze (Moseley, 2003, s. 4). Zgodnie z inną jego definicją jest to trwały i zrównoważony proces zmian ekonomicznych, społecznych, kulturalnych i środowiskowych prowadzący do trwałego wzrostu dobrostanu całej społeczności (Moseley, 2003, s. 4).

Rozwój rozumiany jest jako proces ilościowych i jakościowych zmian w pożądanym kierunku. Nie wszystkie zmiany, jakie zachodzą na obszarach wiejskich, można uznać za przejaw rozwoju. Problematiczne jest zatem zdefiniowanie pojęcia korzystności tych zmian. Zmiany na obszarach wiejskich są pochodną zmian cywilizacyjnych i kulturowych wyrażających się w ogólnym poziomie jakości życia zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym (Niedzielski, 2015, s. 86). Rozwój obszarów wiejskich wyraża się nie tylko we wzroście ilości dóbr i usług zaspokajających potrzeby mieszkańców tych terenów, ale także w zmianach ilościowych i jakościowych dotyczących m.in. wzrostu poziomu dochodów związanego z modelem konsumpcji i jakością życia (Niedzielski, 2015, s. 88).

Czynniki rozwoju wsi to zespół cech, stanów i zjawisk o charakterze przestrzennym, gospodarczym, społecznym, historycznym, kulturowym, prawnym, administracyjnym oraz przyrodniczym, mający istotny wpływ na zakres, formę i tempo zmian w zagospodarowaniu jednostek wiejskich (Staszewska, 2018, s. 11). Ich analizę można ująć w dwóch zbiorach: czynników zewnętrznych (inicjujących, pozamiejskowych ogólnych), do których zalicza się system gospodarki przestrzennej, obowiązujące przepisy prawa i przemiany gospodarcze, oraz wewnętrznych, takich jak zasoby środowiska przyrodniczego, zarządzanie strategiczne i finansowanie przedsięwzięć związanych z rozwojem przestrzennym (Staszewska, 2018, s. 11).

Na tempo i kierunki rozwoju obszarów wiejskich wpływa wiele czynników. Pierwszym z nich są uwarunkowania historyczne i kulturowe, które ukształtowały m.in. strukturę obszarową gospodarstw, sieć osiedleńczą, architekturę wiejską, stosunek do tradycji i wprowadzania zmian itp. Następnie należy wskazać na uwarunkowania polityczne, zmiany technologiczne i produkcyjne, co wyraźnie widać po zmianie systemu politycznego w naszym kraju. Należy podkreślić również znaczenie czynników przyrodniczych związanych z jakością i rolą środowiska naturalnego oraz geograficznych, dotyczących lokalizacji przestrzennej, cech krajobrazu i ukształtowania terenu. Istotną rolę odgrywają też składniki społeczne i demograficzne, dotyczące gęstości zaludnienia, struktury zawodowej, poziomu wykształcenia i poziomu życia (Niedzielski, Rzeszutek, 2010).

S. Staszewska (2018, s. 12) do czynników determinujących zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich zalicza: system gospodarki przestrzennej, przemiany gospodarcze, zasoby środowiska przyrodniczego oraz zarządzanie strategiczne. To ostatnie wpływa na rozwój ośrodków wiejskich poprzez kompleksowy, nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii rozwoju proces zarządzania. Należy je zatem traktować jako proces podejmowania decyzji i ich realizacji, w których nacisk kładzie się na te wpływające na charakter i kierunek rozwoju danej jednostki terytorialnej (Staszewska, 2018, s. 12). Do składników, od których zależne są procesy zmian, należą także zasoby środowiska przyrodniczego, np. warunki klimatyczne znacząco wpływają na zróżnicowanie jakości życia na obszarach wiejskich, a warunki naturalne, takie jak rzeźba terenu, klimat i warunki glebowe, decydują o doborze gruntów pod zabudowę mieszkaniową. Urozmaiczone ukształtowanie terenu wzbogaca układ przestrzenny zabudowy, natomiast utrudnia prowadzenie ulic oraz uzbrojenie w infrastrukturę. Zasoby wód powierzchniowych i podziemnych są również istotne dla zabudowy mieszkaniowej i zagospodarowania turystycznego (Staszewska, 2018, s. 12).

Obecny system gospodarki przestrzennej w Polsce utrudnia prowadzenie polityki w tym zakresie w jednostkach wiejskich. Niespójne prawo, zahamowanie metodologii planowania i warsztatu planistycznego, ułomność rynku nieruchomości powodują, że w procesie zarządzania w gminach dochodzi do wielu problemów przestrzennych i społecznych, takich jak: nieład architektoniczny, dewastacja zasobów dziedzictwa kultury materialnej i środowiska przyrodniczego, utrwalanie niekorzystnych podziałów własnościowych gruntów budowlanych w obszarach zurbanizowanych, spekulacja gruntami, nieefektywne wykorzystanie terenów, niekontrolowane zabudowywanie wzdłuż głównych dróg, nienadążanie z realizacją infrastruktury technicznej za rozwojem zabudowy, braki w wyposażeniu terenów w infrastrukturę techniczną oraz pogarszanie się dostępności do infrastruktury społecznej (Staszewska, 2013). Gmina powinna prowadzić aktywne działania mające na celu kształtowanie podaży terenów na różne rodzaje użytkowania. Ustalone w planach zagospodarowania przepisy prawne niestety uniemożliwiają podejmowanie czynności tego typu (Staszewska, 2013).

Przemiany gospodarcze mają wpływ na przestrzenną formę osiedli wiejskich. Są związane z migracjami mieszkańców miast, zwłaszcza w rejonach bezpośrednio sąsiadujących z dużymi aglomeracjami miejskimi. Oddziałują na rozwój funkcji mieszkaniowej i usługowej. W strukturze gmin wiejskich pojawiły się obszary inwestycyjne zlokalizowane najczęściej wzdłuż głównego układu transportowego. Powstały także obszary osiedli mieszkaniowych oddalone od centrum wsi, połączone z istniejącą strukturą jedynie siecią ulic podstawowych i umiejscawiane w pobliżu wiejskich kompleksów zieleni. Na wsi nowa działalność gospodarcza często nie harmonizuje z istniejącą aktywnością ekonomiczną i mieszkalnictwem (Staszewska, 2018, s. 12).

Perspektywy rozwoju obszarów wiejskich w poszczególnych województwach zależą w dużej mierze nie tylko od stanu i rodzaju miejscowej gospodarki, ale

również od funkcjonujących i powstających form zagospodarowania przestrzennego, dostępności do lokalnych, a przede wszystkim do największych ośrodków miejskich oraz od charakteru powiązań w relacji „miasto–wieś” (Bański, 2003, 2005; Heffner, Rosner, 2006; Kołodziejczyk, 2009; Wilkin, Budzich-Szukała, Saloni, 2005; Gibas, Heffner, 2018).

Koncepcje rozwoju obszarów wiejskich nawiązują do teorii: wielofunkcyjności, rozwoju zrównoważonego, ekorozwoju, odnowy i modernizacji, rozwoju kapitału społecznego, aktywizacji i rozwoju społeczności lokalnych, inicjatyw społecznych, strategii rozwoju lokalnego oraz rozwoju polaryzacji (Leszczyński, Domański, 2008).

Jedną z koncepcji rozwoju obszarów wiejskich odnosi się do ich wielofunkcyjności, łącząc rozwój funkcji rolniczych z funkcjami produkcyjnymi, społeczno-gospodarczymi, środowiskowymi i kulturowymi. Zdaniem M. Kłodzińskiego (2010) wielofunkcyjny rozwój wsi to umiejętność wkomponowywania w wiejską przestrzeń dodatkowych funkcji pozarolniczych. Oprócz funkcji ekonomicznej (produkcja rolna, leśna, przemysłowa) istotną rolę dla rozwoju obszarów wiejskich w tej koncepcji odgrywają: funkcja ekologiczna (funkcja ochrony i pielęgnacji krajobrazu), funkcja społeczna (obsługa ludności wiejskiej) oraz funkcja mieszkaniowa i usługowo-handlowa (Jeziarska-Thöle, 2018, s. 73). Wielofunkcyjność rolnictwa rozumiana jest jako rozwój nowych aktywności (produkcyjnej, usługowej, ekologicznej) mogących przyczynić się do zwiększenia różnorodności nowych miejsc pracy, powodując tym samym wzrost dochodów ludności wiejskiej i wzrost atrakcyjności wsi jako miejsca zamieszkania (Jeziarska-Thöle, 2018, s. 73).

Kolejną ważną z perspektywy podejmowanej przez nas problematyki koncepcją rozwoju obszarów wiejskich jest rozwój zrównoważony. Już w 1987 r. w Raplocie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju *Nasza Wspólna Przyszłość*, opracowanym pod kierunkiem G.H. Brundtlanda, postulowano połączenie działań na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego z rozwojem społeczno-gospodarczym całej światowej społeczności. Według G.H. Brundtlanda „środowisko i rozwój są zatem nierozdzielne”. Nazwą *sustainable development* (trwały rozwój światowej społeczności) ONZ określiła dążenie do połączenia wzrostu gospodarczego z rozwojem społecznym oraz ochroną środowiska przyrodniczego. Oznacza to, że aby rozwój miał charakter trwały, uwarunkowany jest równoległym dokonywaniem rozwoju gospodarczym, społecznym i środowiskowym (Brown, 2002, s. 13). W Polsce koncepcja zrównoważonego rozwoju została uznana za zasadę konstytucyjną i znalazła swoje odzwierciedlenie w wielu dokumentach planistycznych, strategiach oraz programach sektorowych (Jeziarska-Thöle, 2018, s. 78).

Dotychczasowe badania wskazują, że wdrażanie koncepcji zrównoważonego rozwoju na obszarach wiejskich jest istotne ze względu na zachowanie równowagi między rozwojem ekonomicznym a zdolnością do racjonalnego korzystania z zasobów środowiska przyrodniczego, w powiązaniu z dbałością o dobrobyt

i zachowanie tożsamości kulturowej mieszkańców wsi (Czudec, Miś, Zając, 2018, s. 13–14). Wielofunkcyjność obszarów wiejskich rozpatrywana w kontekście ich rozwoju jest następstwem zgodności wielofunkcyjnego rozwoju gospodarstwa, rolnictwa i obszarów wiejskich jako całości w powiązaniu z koncepcją zrównoważonego rozwoju kraju (Niedzielski, 2015, s. 89).

W literaturze z zakresu studiów nad obszarami wiejskimi niewiele uwagi poświęcono związkowi między mieszkalnictwem a szerszym kierunkiem polityki rozwoju obszarów wiejskich. To pierwsze bardzo często rozpatrywane jest w izolacji jako kwestia sektorowa (Gkartzios, Scott, 2014).

Warto podkreślić, że sam sektor mieszkaniowy i jego rozwój odgrywają istotną rolę w rozwoju i ożywieniu gospodarczym zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym (Cembala, 2014, s. 303). Przez sektor mieszkaniowy należy rozumieć tworzenie nowego zasobu, regulację dystrybucji zasobu już istniejącego oraz jego eksploatację. Znaczenie tego segmentu w gospodarce obejmuje dwie sfery. W pierwszej spełnia on niezmiernie istotną funkcję społeczną, będąc źródłem zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych, w drugiej jest czynnikiem w dużej mierze warunkującym całość kształtu procesów gospodarczych zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym, jak i krajowym (Cembala, 2014, s. 306). Wpływ mieszkalnictwa na gospodarkę ma bardzo różnorodny charakter. Działalność powiązana z inwestycjami mieszkaniowymi, a więc budowa nowego i użytkowanie już istniejącego zasobu, zwiększa popyt producentów i konsumentów na produkty innych gałęzi gospodarki, może oddziaływać na sektor finansowy poprzez motywowanie oszczędności i generowanie kredytów, a także wpływać na kondycję fiskalną, gdyż jest składnikiem majątkowym podlegającym opodatkowaniu. Poza powyższymi bezpośrednimi powiązaniem sektor mieszkaniowy wykazuje silne oddziaływanie pośrednie na gospodarkę, może szkodzić lub wpływać pozytywnie na rynek pracy, oddziaływać na wysokość wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych czy wpływać na wielkość produkcji wytworzonej w gospodarce (Cembala, 2014, s. 306). W literaturze podkreśla się możliwości praktycznego wykorzystania prawidłowego rozwoju budownictwa mieszkaniowego, jako jednego z głównych źródeł dających niemal natychmiastowe efekty w postaci znacznego spadku bezrobocia (Bryx, 2000). Z gospodarczego punktu widzenia struktura własności zasobu mieszkaniowego stanowi również istotny element wpływu na poziom bezrobocia. Przyjmuje się, że nawet jedna czwarta stopy bezrobocia w Polsce może być efektem ograniczonej mobilności siły roboczej spowodowanym sztywnością rynku mieszkaniowego (Cembala, 2014, s. 311).

Istnieje coraz więcej dowodów na to, że społeczności lokalne rozwijają się lepiej w miejscach przyjaznych do osiedlania się. Dostępność do dobrej jakości usług publicznych (szkół, opieki zdrowotnej), infrastruktury technicznej, miejsc rekreacji i terenów zielonych, a także mieszkań, wpływa na jakość życia, a więc prowadzi do wzrostu dobrostanu całej społeczności. W celu osiągnięcia właściwego rozwoju obszarów wiejskich należy stwarzać odpowiednie warunki do osiedlania się napływających mieszkańców oraz zapewniać dostępne cenowo mieszkania

(Cook i in., 2009, s. 597). Dom/mieszkanie danej osoby jest jednym z najważniejszych elementów jej życia. Mieszkanie jest nie tylko niezbędne dla zaspokojenia podstawowych potrzeb człowieka, takich jak schronienie i bezpieczeństwo, ale także związane z innymi aspektami jakości życia, jak poczucie prywatności i komfortu. Dla wielu osób dom/mieszkanie jest sposobem wyrażenia swojej tożsamości osobistej. Bardzo często mieszkanie jest istotnym źródłem dobrobytu, który może być wykorzystany w celu rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej. Tak więc w kontekście istotności znaczenia mieszkania w kształtowaniu jakości życia i ogólnego dobrostanu jednostki można wnosić, że mieszkalnictwo odgrywa zasadniczą rolę w rozwoju lokalnych społeczności (Albrecht i in., 2018, s. 1). W ujęciu tradycyjnym celem lokalnego rozwoju gospodarczego jest przyciąganie inwestycji stwarzających nowe miejsca pracy oraz nowych mieszkańców. Brak wysokiej jakości mieszkań może zatem hamować rozwój obszarów wiejskich (Cook i in., 2009, s. 118–120). Niedorozwój budownictwa mieszkaniowego jest jedną z klasycznych bezwarunkowych barier rozwoju lokalnego (Sekuła, 2005, s. 597). Mieszkalnictwo powinno być więc identyfikowane jako niezbędny składnik strategii rozwoju obszarów wiejskich (Cook i in., 2009, s. 118–120).

Badania przeprowadzone przez M. Shucksmitha i P. Chapman (1998, s. 234) w Wielkiej Brytanii dowodzą, że problemy mieszkaniowe w sposób istotny przyczyniają się do wykluczenia społecznego oraz negatywnie wpływają na rozwój obszarów wiejskich. Podkreślana jest dominująca rola własności w strukturze zasobu mieszkaniowego oraz brak mieszkań na wynajem. Jest to szczególnie istotne dla osób młodych, które chciałyby pozostać na terenach wiejskich, ale problem z dostępnością mieszkań na wynajem praktycznie uniemożliwia realizację tego zamierzenia. W świetle przeprowadzonych badań to właśnie młode rodziny i gospodarstwa jednoosobowe postrzegane są jako najbardziej ograniczone możliwością wyboru mieszkań na obszarach wiejskich. Kolejnym problemem związanym z kwestią mieszkalnictwa jest presja na rynek mieszkaniowy ze strony napływowej ludności, osiedlającej się na terenach wiejskich. Rdzenni mieszkańcy często odczuwają wyraźną niechęć do grupy ludności napływowej, która osiedla się na obszarach wiejskich, bez względu na to, czy są to osoby posiadające drugie domy o charakterze rekreacyjnym, czy mieszkające na wsi na stałe, ale pracujące w mieście, czy też starsze osiedlające się na wsi w okresie emerytury (Shucksmith, Chapman, 1998, s. 234). Ograniczenie badań nad mieszkalnictwem na terenach wiejskich skutkuje często tym, że miejscowości wiejskie są mniej zrównoważone i mniej rentowne. Brak zainteresowania jego rolą w kontekście utrzymania zrównoważonych społeczności wiejskich prowadzi do fragmentarycznego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich (Gkartzios, Scott, 2014).

3.2. Budownictwo i sytuacja mieszkaniowa na obszarach wiejskich w Polsce – ujęcie historyczne (do okresu transformacji ustrojowej)

Do czasu I wojny światowej na polskiej wsi dominowało budownictwo drewniane, charakteryzujące się łatwością transportu poszczególnych elementów budynku, nieskomplikowaną konserwacją i łatwą utylizacją (jako materiał opałowy). Budynki zbudowane z drewna były zdrowe, wydajne energetycznie oraz przyjazne dla środowiska. Cechą charakterystyczną ówczesnej zabudowy wiejskiej były okapy i arkady. Wśród różnych typów domów wyróżnić można (jako najważniejsze) następujące typy chałup wiejskich: jednotrakty, półtoraktrakty z układami dośrodkowymi lub podłużne jako symetryczne domki, które ewoluowały w mieszkania dwutraktowe i często stanowiły wzór dla budownictwa dworów. Należy podkreślić, że budynki te w naturalny sposób wyjątkowo dobrze pasowały do różnych krajobrazów, nie będąc elementem agresywnym ani estetycznie sprzecznym. Od XVII stulecia do lat trzydziestych XX w. specyficzne różnice nie wystąpiły w budynkach chłopskich. Oprócz bogactwa różnorodnych rozwiązań konstrukcyjnych i materiałowych zabudowę wiejską charakteryzowała ogólna zasada kształtów dachów, zwarta bryła ścian i ich stosunek. Jednym z priorytetów było skupienie się na izolacji termicznej. To zapewniły m.in. drewniane ściany zewnętrzne (czasem dodatkowo ocieplane na zimę) oraz strzecha, która zabezpieczała przed odpływem ciepłego powietrza z wnętrza domu nawet w surowym klimacie. Szczególną uwagę zwrócono na lokalizację budynków w stosunku do kierunków kardynalnych. Były one projektowane przede wszystkim w celu ochrony przed wiatrem i do wykorzystania ciepła słonecznego. Dachy, szczyty i okapy kształtowano tak, aby zapewnić optymalne odprowadzanie wody i śniegu. Domy wiejskie zazwyczaj otaczano zielenią pełniącą funkcję wiatrochronów oraz stanowiącą ochronę przed zamieciami śnieżnymi itp. Wysokie drzewa były elementem dekoracyjnym, ale także zbierały wyładowania z atmosfery (błyskawice) (Mełges, 2015, s. 85–86).

Okres bezpośrednio powojenny w budownictwie wiejskim (w nawiązaniu do tradycji przedwojennej) obejmuje lata 1945–1949 (pierwszy etap odbudowy ze zniszczeń wojennych). Wprowadzona po 1945 r. reforma rolna spowodowała szczególnie wstrząs społeczno-gospodarczy w skali kraju. W wyniku reformy majątki o powierzchni przekraczającej 50 ha zostały przejęte przez państwo i podzielone na mniejsze działki o wielkości od 1 do 2 ha, które przekazano drobnym rolnikom lub robotnikom rolnym bez własnej ziemi. Reforma rolna przyczyniła się bezpośrednio i pośrednio do powstania ponad 800 tys. nowych gospodarstw wiejskich oraz powiększenia obszaru ponad 250 tys. już istniejących gospodarstw. W efekcie rozparcelowane majątki stały się także nową lokalizacją ludzkich mieszkań. Te działania doprowadziły do pozornie przypadkowego i chaotycznego

tworzenia układów przestrzennych i architektonicznych aż do lat dziewięćdziesiątych. Te niekontrolowane procesy i efekty przestrzenno-architektoniczne stały się ogromnym społecznym problemem. Wśród najważniejszych należy wymienić problemy związane z finansowaniem infrastruktury technicznej, a w szczególności drogowej, wodno-kanalizacyjnej, gazowej, elektrycznej i telekomunikacyjnej. Z perspektywy organizacyjno-technicznej bardzo niekorzystny wpływ miało rozproszenie budynków, które wynikało z faktu „brak szacunku dla ziemi” ze względu na to, że dostawało się ją za darmo. Było to jednak celowe przedsięwzięcie polityczne umożliwiające zapewnienie podstaw egzystencjalnych dużej liczbie ludności wiejskiej, która w okresie bezpośrednio powojennym nie dysponowała innymi źródłami utrzymania. Reforma agrarna odcisnęła jednak negatywne piętno na planowaniu przestrzennym (Mełges, 2015, s. 88).

II wojna światowa zakończyła erę kapitalizmu na ziemiach polskich. W wyniku wojny nastąpiły poważne przeobrażenia w strukturze społecznej ludności. Zaistniała pilna potrzeba odbudowy lub rekonstrukcji co najmniej miliona gospodarstw z budynkami mieszkalnymi. Pierwszy okres po II wojnie światowej charakteryzował się niedoborem materiałów, w związku z czym w dużej mierze kontynuowano budowę domów z drewna. Po 1956 r. w wyniku polityki państwa sytuacja uległa nieznacznej poprawie. Zaistniała również możliwość korzystania z kredytów przeznaczonych m.in. pod budownictwo wiejskie. W 1961 r. wprowadzono ustawę regulującą lokalizację zabudowy wiejskiej i wprowadzono w życie prawo budowlane zalecające stosowanie w budownictwie materiałów ognioodpornych. Po 1960 r. nastąpił szybki proces zastępowania drewna materiałami budowlanymi ognioodpornymi.

Zmiana polityki w zakresie udzielania kredytów pod budownictwo wiejskie spowodowała spowolnienie ruchu budowlanego. Jakość techniczna wznoszonych ówczesnie budynków nie była zbyt wysoka. Cegła jako materiał budowlany była praktycznie materiałem nieosiągalnym. Zastępowano ją betonem klinkierowym, cegłą dziurawką, cegłą betonową. Do pokryć dachowych używano dachówki betonowej, falistej i płaskiej oraz azbestocementu. W budynkach o dachach płaskich używano papy. W miarę upływu czasu stawiano budynki piętrowe o kształcie nawiązującym do sześcianu (Mełges, 2015, s. 89–90). W latach 1970–1980 nastąpił największy boom budowlany na polskich wsiach. Coraz więcej budynków na wsi to budynki cztero- lub nawet pięciokondygnacyjne. Jak się okazało, natchmiast wykorzystano luki w prawie budowlanym, które zakładało budowę domów o powierzchni użytkowej nie większej niż 110 m². Zakładano przy tym, że nie wlicza się do tej powierzchni mieszkań o wysokości poniżej 2,2 m. Ludność wiejska chętnie wykorzystywała tę lukę w prawie i budowała piwnice nieprzekraczające wysokości 2,2 m, dwie kondygnacje normatywne o wysokości 2,7 m i poddasze. Okres ten zasadniczo i spektakularnie zmienił obraz dawnej polskiej wsi na mniej estetyczny. Okres stanu wojennego w latach osiemdziesiątych nieco spowolnił tempo przemian na wsi (Mełges, 2015, s. 91). Budownictwo okresu powojennego charakteryzowała zatem zmiana materiałów budowlanych. Drewno

zastąpiła cegła i pustaki, a gontowe i słomiane dachy – nowoczesne pokrycia dachowe. Po 1945 r. nastąpiła zmiana jakościowa w budownictwie wiejskim. Nastąpiła zmiana architektury i wygląd budynków mieszkalnych. Lata sześćdziesiąte i początek siedemdziesiątych cechowało przenoszenie na wieś miejskich wzorców budownictwa. Na wsi pojawiły się „klockowate” piętrowe budynki z płaskim dachem (Bański, 2008b, s. 20).

Polska jako kraj kapitalistyczny nie odbiegała od klasycznego schematu rozwoju kwestii mieszkaniowej od państw, które już wcześniej weszły w fazę gospodarki kapitalistycznej i uprzemysłowionej, niemniej jednak kwestia mieszkaniowa wykazywała specyficzne cechy. Wynikało to z faktu, że ziemie polskie do 1918 r. nie stanowiły samodzielnego organizmu państwowego, lecz były związane z trzema państwami na różnym poziomie rozwoju gospodarczego (Andrzejewski, 1969, s. 73). Rozwój sytuacji mieszkaniowej w poszczególnych zaborach kształtował się nieco odmiennie, zależnie od warunków ekonomicznych, poziomu rozwoju sił wytwórczych i powiązań z gospodarką państw zaborczych (Andrzejewski, 1969, s. 75). Po zjednoczeniu państwo polskie cechował niski poziom rozwoju gospodarczego, a kwestia mieszkaniowa stała się szczególnie ważna (Andrzejewski, 1969, s. 73). Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. sytuacja mieszkaniowa w Polsce rozwijała się pod wpływem sprzeczności społecznych i trudności gospodarczych okresu międzywojennego, na których ciążyła przynależność Polski do krajów zacofanych gospodarczo i eksploatowanych przez kapitał międzynarodowy. Sytuację mieszkaniową charakteryzują najpełniej wyniki spisu powszechnego z 1931 r.

Tabela 1. Zasoby mieszkaniowe i ludność w Polsce w 1931 r. w podziale na wieś i miasto

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasto	Wieś
Liczba mieszkań (w tys.)	6 403	1 930	4 472
Liczba izb mieszkalnych (w tys.)	11 791	4 227	7 562
Liczba ludności w mieszkaniach (w tys.)	31 621	8 524	23 097
Liczba izb w mieszkaniu	1,8	2,2	1,7
Liczba osób na mieszkanie	4,9	4,4	5,2
Liczba osób na izbę	2,7	2,0	3,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Andrzejewski, 1969, s. 80.

W Polsce w okresie międzywojennym sytuacja mieszkaniowa była zdecydowanie zła. Świadczą o tym dwa wskaźniki: średnia liczba izb 1,8, tj. niecałe dwie izby mieszkalne w mieszkaniu, oraz 2,7, tj. prawie trzy osoby przypadające na jedną izbę. Warto zwrócić uwagę, że na średnią dla całego kraju wyraźnie rzutowały zdecydowanie gorsze warunki mieszkaniowe ludności wiejskiej (Andrzejewski, 1969, s. 80). Chociaż ludność wiejska stanowiła 2/3 ludności całego kraju w okresie międzywojennym, to

wiedza na temat jej warunków mieszkaniowych była znacznie mniejsza niż w odniesieniu do ludności miast. O mniejszym zainteresowaniu kwestią mieszkaniową na wsi decydował odmienny aspekt polityczny zagadnienia mieszkaniowego na wsi, związany z układem stosunków społeczno-gospodarczych. W większości wypadków mieszkanie wiejskie powiązane było z gospodarstwem rolnym i stanowiło własność zamieszkującego je gospodarza. Na terenie wsi znajdowało się 3,7 mln budynków mieszkalnych zawierających ok. 4,5 mln mieszkań. Przeciętna wielkość mieszkania była mniejsza niż w miastach, a mieszkania jednoizbowe stanowiły ponad połowę ogólnej liczby mieszkań. Zdecydowanie większa niż w miastach była także gęstość zaludnienia. Jedynie 19% ludności wiejskiej zasiedlało mieszkania nieprzeludnione. Podobnie jak w miastach, występowały znaczne różnice regionalne warunków mieszkaniowych. Najlepiej sytuacja kształtowała się w województwach zachodnich. Również jakość zabudowy i wyposażenie budynków mieszkalnych były zdecydowanie gorsze niż w mieście (Andrzejewski, 1969, s. 87–88).

Tabela 2. Zasoby mieszkaniowe i ludność w podziale na miasta i wieś w latach 1946, 1950 i 1970

Wyszczególnienie	Rok	Ogółem	Miasto	Wieś
Liczba ludności (w mln)	1946	23,9	7,5	16,1
	1950	25,0	9,6	15,0
	1970	33,1	17,2	15,9
Liczba mieszkań (w mln)	1946	5,05	1,95	3,1
	1950	5,85	2,45	3,4
	1970	8,4	4,6	3,8
Liczba osób na izbę	1946	2,01	1,67	2,3
	1950	1,75	1,54	1,94
	1970	1,44	1,34	1,57
Liczba mieszkań na 1000 osób	1946	211	260	193
	1950	235	255	226
	1970	254	268	238

Źródło: opracowanie własne na podstawie Andrzejewski, 1969, s. 116, 147.

Nie ma oficjalnych danych statystycznych na temat wielkości budownictwa w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Wskazuje się, że wielkość budownictwa na wsi była uzależniona w jeszcze większym stopniu niż w mieście od koniunktury gospodarczej w rolnictwie. Ożywienie budownictwa związane było

m.in. z procesami parcelacji i rozdrobnienia gospodarstw chłopskich oraz ze stosunkowo dużymi potrzebami wymiany zasobów mieszkaniowych, wykonanych głównie z drewna. Warto podkreślić, że standard budynków wznoszonych na wsi był bardzo niski, zdecydowanie niższy niż w mieście. Szacuje się, że w okresie dobrej koniunktury na wsi budowano ok. 80 tys. mieszkań (Andrzejewski, 1969, s. 97–98). Ogólnie rzecz biorąc, pomimo wielu trudności sytuacja mieszkaniowa w latach odbudowy uległa przekształceniom i poprawie.

W roku 1950, w momencie spisu, ludności wiejskiej było ok. 15 mln, a mieszkań 3,4 mln.

Tabela 3. Zaludnienie mieszkań w podziale na wieś i miasto w latach 1931, 1946 i 1950

Wyszczególnienie	Wskaźnik zaludnienia mieszkań		
	1931	1946	1950
Miasto	2,01	1,67	1,54
Wieś	3,05	2,30	1,91
Ogółem	2,68	2,01	1,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie Andrzejewski, 1969, s. 119.

Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli 3, wskaźnik przeciętnego zaludnienia na wsi poprawił się w latach pięćdziesiątych w stosunku do okresu dwudziestolecia międzywojennego oraz do okresu bezpośrednio po II wojnie światowej. Warto podkreślić, że złe warunki mieszkaniowe na wsi polskiej w okresie międzywojennym i ich niewielka poprawa po wojnie nie mogą przesłaniać szczególnie ciężkiej sytuacji zarówno w zakresie przeludnienia mieszkań, jak i jakości zabudowy na obszarach województw centralnych, wschodnich i południowych, gdzie koncentrowała się znaczna część ludności wiejskiej. Między poszczególnymi rejonami wiejskimi rozpiętość w jakości zabudowy i warunków mieszkaniowych była jeszcze większa niż na terenie miast (Andrzejewski, 1969, s. 119). Warunki mieszkaniowe ludności wiejskiej, biorąc pod uwagę zarówno niższą wartość użytkową mieszkań, jak i większe ich zagęszczenie, były znacznie gorsze niż ludności miejskiej. Należy jednak pamiętać, że rozpiętość zaludnienia mieszkań uległa poprawie na korzyść obszarów wiejskich w porównaniu z terenami miejskimi w stosunku do okresu międzywojennego (Andrzejewski, 1969, s. 120).

Podstawowym czynnikiem przemian w sytuacji mieszkaniowej kraju i jej poprawy były procesy urbanizacyjne zachodzące w latach 1950–1970. Objęły one dużą część ludności mieszkającej poprzednio na obszarach wiejskich. Również na samych obszarach wiejskich zaszły istotne zmiany zarówno w stosunku do sytuacji powojennej, jak i do okresu międzywojennego. Poprawa sytuacji mieszkaniowej na wsi wynikała głównie z procesów migracyjnych (Andrzejewski, 1969, s. 120–140). Ze względu na wzrost zamożności gospodarstw zajmujących się

produkcją rolną poprawiły się warunki mieszkaniowe mieszkańców wsi, a przede wszystkim wzrosła powierzchnia użytkowa mieszkań. Pojawiły się nietypowe i bardziej urozmaicone konstrukcje mieszkalne (Bański, 2008b, s. 20).

Tabela 4. Sytuacja mieszkaniowa w latach 1931, 1950 i 1966

Wyszczególnienie	Rok	Ogółem	Miasto	Wieś
Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	1931	202	222	193
	1950	235	255	226
	1966	243	261	231
Liczba izb w mieszkaniu	1931	1,84	2,19	1,69
	1950	2,34	2,44	2,26
	1966	2,62	2,63	2,60
Liczba osób na izbę	1931	2,68	2,02	3,05
	1950	1,75	1,54	1,94
	1966	1,53	1,41	1,66

Źródło: opracowanie własne na podstawie Andrzejewski, 1969, s. 140.

Odptyw ludności ze wsi do miast to jedna z podstawowych przyczyn zmniejszenia zaludnienia mieszkań na obszarach wiejskich. Ogólna poprawa sytuacji ekonomicznej wsi oraz podniesienie stopy życiowej znalazły odbicie w standardzie budowlanym wznoszonych budynków mieszkalnych, ich kapitałochłonności i zwiększeniu rozmiarów budowanych mieszkań. Pomimo poprawy struktury wielkości mieszkań na obszarach wiejskich oraz spadku ich przeludnienia nadal prawie połowa (46,4% w 1960 r.) ludności wiejskiej mieszkała w przeludnionych mieszkaniach (Andrzejewski, 1969, s. 142–143). Około 42% mieszkańców wsi mieszkało w budynkach wybudowanych z materiałów nieogniotrwałych (Andrzejewski, 1969, s. 175). Zarówno znacznie niższe rozmiary budownictwa wiejskiego, jak i niższy standard budowlany sprawiły, że proces odnowienia zabudowy wiejskiej odbywał się wolniej oraz bez znacznych zmian jakościowych jak w przypadku zabudowy miejskiej. Dotyczyło to przede wszystkim wyposażenia mieszkań w instalacje. W 1966 r. tylko 6,3% mieszkań na obszarach wiejskich miało dostęp do wodociągu (Andrzejewski, 1969, s. 142–143). Podstawowym źródłem zaopatrzenia w wodę na obszarach wiejskich była studnia. Jednak ok. 1/5 ogółu budynków, w których znajdowało się ok. 0,75 mln mieszkań zamieszkiwanych przez 3,1 mln osób, nie posiadało ani wodociągu, ani studni. Przyczyną braku wyposażenia budynków i mieszkań na wsi w instalacje kanalizacji, łazienki, wc było pozostawienie wsi poza

zasięgiem gospodarki komunalnej (Andrzejewski, 1969, s. 145). Natomiast znaczna poprawa na wsi nastąpiła w zakresie elektryfikacji (Andrzejewski, 1969, s. 73).

Narastające procesy migracyjne ze wsi do miast w okresie od lat sześćdziesiątych do pierwszej połowy lat siedemdziesiątych znajdują odzwierciedlenie w saldzie migracji wewnętrznych ze wsi do miast, które w tych latach powiększa się o ok. 66%. Na drodze administracyjnej zostaje podjęta próba zahamowania procesów migracyjnych ze wsi do miast w postaci deglomeracji przemysłu w niektórych aglomeracjach, ograniczania budownictwa mieszkaniowego będącego w zasobach państwowych zakładów pracy oraz trwałych zakazów administracyjnych meldowania się w wielkich miastach, usuniętych dopiero w latach osiemdziesiątych (Cesarski, 2007, s. 105–106). W latach 1976–1980 widoczne jest zmniejszenie tempa przyrostu ludności miejskiej oraz wyraźnie postępujący proces urbanizacji na obszarach wiejskich. Ograniczenie migracji ludności ze wsi do miast prowadzi do wzrostu liczby ludności mieszkającej na terenach wiejskich, a pracującej w sektorze pozarolniczym w dużych miastach. Na niespotykaną skalę rozprzestrzenia się ludność dwuzawodowa (chłopo-robotnicy) i tzw. ułomna urbanizacja (Cesarski, 2007, s. 106).

Tabela 5. Zasoby mieszkaniowe i wyposażenie mieszkań w 1988 r.

Wyszczególnienie	Ogółem	Miasto	Wieś
Liczba izb w mieszkaniu	3,41	3,32	3,59
Powierzchnia użytkowa mieszkania	59,0	53,5	69,5
Liczba pokoi w mieszkaniu	2,42	2,37	2,52
Odsetek mieszkań z wodociągiem	84,2	94,9	63,8
Odsetek mieszkań z łazienką	71,5	82,4	50,7
Liczba mieszkań na 1000 ludności	284,0	305,0	251,0
Liczba osób na izbę	1,01	0,96	1,10
Powierzchnia użytkowa na osobę	17,1	16,8	17,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie Cesarski, 2007, s. 111.

Analizując wskaźniki dotyczące sytuacji mieszkaniowej na wsi w porównaniu z tymi, które odnoszą się do miasta u progu transformacji ustrojowej, można stwierdzić, że w przypadku niektórych kategorii uległa ona poprawie (liczba izb w mieszkaniu, liczba pokoi w mieszkaniu, powierzchnia użytkowa na osobę i powierzchnia użytkowa). Nadal natomiast udział procentowy mieszkań z wodociągiem, łazienką oraz wskaźnik przeludnienia mieszkań kształtowały się na korzystniejszym poziomie w miastach.

3.3. Budownictwo i sytuacja mieszkaniowa na obszarach wiejskich w Polsce – ujęcie współczesne (po okresie transformacji ustrojowej)

Przemiany zapoczątkowane w 1989 r. zmieniły zasadniczo warunki kształtowania nowego budownictwa mieszkaniowego (Bański, 2008b, s. 20). Początek dekady lat dziewięćdziesiątych charakteryzował się nowymi pomysłami w budownictwie wiejskim. Niestety, często pierwsze reakcje społeczeństwa stały w sprzeczności ze strategiczną wizją dobra wspólnego w kontekście ochrony środowiska przyrodniczego i ogólnie rozumianego ładu przestrzennego. W związku z brakiem planów zagospodarowania przestrzennego przez wiele lat posługiwano się przede wszystkim warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT). Ten sposób wydawania pozwoleń budowlanych z konieczności był mało precyzyjny.

W rezultacie następowało rozproszenie budynków, powodując wysokie koszty infrastruktury technicznej. Generalnie można zauważyć, że w wielu ówczesnie zatwierdzonych planach zagospodarowania przestrzennego w sposób nieuzasadniony zarezerwowano pod nową zabudowę za dużo przestrzeni w stosunku do liczby mieszkańców danej miejscowości. Taka sytuacja sprzyjała postępującemu rozproszeniu zabudowy z konsekwencjami ekonomicznymi związanymi z zabezpieczeniem dla niej infrastruktury technicznej. Ze względów głównie estetycznych dla budownictwa jednorodzinnego wiejskiego ograniczono wysokość budynków, mierząc od podłoża do kalenicy. Wyznaczono kąty nachylenia dachów, określono rodzaje stosowanych materiałów wykończeniowych oraz kolorystykę dla zespołów budynków itp. (Mełges, 2015, s. 101–102). Lata dziewięćdziesiąte przyniosły też dynamiczne zmiany pod względem wyposażenia wsi w infrastrukturę techniczną. Tempo rozwoju infrastruktury technicznej na wsi było wówczas dużo wyższe niż przeciętnie w Polsce, ale był to efekt niedoinwestowania terenów wiejskich w latach wcześniejszych (Bański, 2008b, s. 7).

W wyniku procesu urbanizacji, przemian społeczno-gospodarczych, a także nowych możliwości technicznych, technologicznych i administracyjno-prawnych, następują przekształcenia w architektonicznym i urbanistycznym wizerunku zabudowy wiejskiej, zwłaszcza w rejonach bezpośrednio sąsiadujących z dużymi aglomeracjami. Przykładem może tu być wieś wielkopolska. Ośrodki wiejskie przejmują miejski styl życia. Zaczęto odchodzić od regionalizmu w zabudowie. Najbardziej jest to widoczne na terenach o dużej aktywności gospodarczej mieszkańców oraz tych zlokalizowanych w pobliżu dużych ośrodków miejskich. Wskutek procesu migracji z miasta na wieś następuje zmiana w organizacji, zagospodarowaniu i architekturze wsi. Przekształceniom ulegają

wielkości działek, gęstość sieci dróg i ulic, gęstość zabudowy, wielkość terenów zielonych i rekreacji oraz wielkość intensywnych upraw rolnych (Staszewska, 2018, s. 16).

Zmienia się także kierunek użytkowania ziemi. Tereny rolne przekształcają się w tereny domków jednorodzinnych. Współczesne obszary wiejskie, zwłaszcza bezpośrednio sąsiadujące z aglomeracjami miejskimi, nie są jednorodne architektonicznie. Dominującą formą zabudowy jest zabudowa jednorodzinna (raczej duże domy). We współczesnej zabudowie wiejskiej dominują budynki jednokondygnacyjne z poddaszem użytkowym i bez podpiwniczenia. Materiałem budowlanym jest głównie ceramika, bloczki gazobetonowe i piaskowo-wapienne, natomiast dach kryty jest blachą, dachówką lub gontem bitumicznym (Staszewska, 2018, s. 16). Na terenach podmiejskich przemiany wizualne i funkcjonalne następują z początkiem XXI w. Z jednej strony są one wynikiem długiej eksploatacji obiektów budowlanych oraz braku środków na remonty i modernizację. Stara historyczna zabudowa ulega dematerializacji. Z drugiej strony przybywa nowa współczesna zabudowa mieszkaniowa (Staszewska, 2018, s. 16).

Urbanizacja i związany z nią rozwój komunikacji, pojawienie się nowych materiałów budowlanych, postęp techniczny i technologiczny spowodowały wzrost wpływów obcych, które wieś musiała sobie przyswoić. Doprowadziło to do nieracjonalnego gospodarowania wartościami przyrody i przyczyniło się do tworzenia niekorzystnych układów w stosunkach fizjograficznych (Staszewska, 2018, s. 16). Dla kształtowania krajobrazu coraz mniejsze znaczenie mają tereny będące pod ochroną, miejsca i budowle historyczne, miejsca wartościowe pod względem biologicznym i geologicznym, rzadkie gatunki drzew (Staszewska, 2018, s. 16). Tworząc osiedla mieszkaniowe, nie zwraca się uwagi na związek rzeźby terenu i stosunków fizjograficznych. Odbija się to na estetyce krajobrazu (Staszewska, 2018, s. 16). Zagospodarowanie obszarów wyłącznie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy uniemożliwia tworzenie wielofunkcyjnych układów przestrzennych o zróżnicowanym programie i zabudowie. Niespójność i niejednoznaczność przepisów powodują tworzenie osiedli w sposób chaotyczny, w których brakuje zapewnienia odpowiednich funkcji (usługi), przemyślanego układu kompozycyjnego. W osiedlach wiejskich nie występuje stopniowa koncentracja zabudowy, brakuje ekspozycji obiektów charakterystycznych pod względem widokowym, obszarów hierarchicznie ważnych terenów zieleni, terenów publicznych, elementów małej architektury (Staszewska, 2018, s. 17). Mieszkańcy wsi, ulegając modzie, wpływowi innych środowisk społecznych, uruchamiają procesy zmian (Staszewska, 2018, s. 17).

Funkcja ekonomiczna mieszkania (Ilnicki, 2003), zgodnie z którą mieszkanie jest traktowane jako dobro konsumpcyjne o dużej kapitałochłonności, a jego pozyskanie często przekracza możliwości finansowe części gospodarstw domowych (Kędzierska, 2009, s. 150), sprawia, że sytuacja mieszkaniowa na obszarach wiejskich jest przestrzennie zróżnicowana – występują znaczne rozpiętości

w stopniu nasycenia mieszkaniami na poszczególnych terenach (Wesołowska, Jakubowski, 2018, s. 131).

Najwyższy wskaźnik liczby mieszkań przypadających na 1000 osób odnotowano w gminach charakteryzujących się głębokim regresem demograficznym (462 mieszkania na 1000 ludności), a najniższy w tych z progresem zaludnienia – 285 mieszkań na 1000 ludności. Tak duże zróżnicowanie wynika przede wszystkim z polaryzacji przestrzeni: z jednej strony koncentracji ludności w terenach okołomiejskich, związanej z postępującym zjawiskiem suburbanizacji, z drugiej wyludnień na obszarach peryferyjnych. Pomimo że obecnie najintensywniejsze przemiany w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego dokonują się w strefach podmiejskich i na terenach o funkcji rekreacyjnej, to jednak największą pozorną poprawą w zakresie wskaźników dotyczących zagęszczenia i przestrzoności mieszkań charakteryzują się gminy z regresem zaludnienia. Ich sytuacja przedstawia się pod tym względem stosunkowo dobrze na tle pozostałych (Wesołowska, Jakubowski, 2018, s. 131). Wyraźne zróżnicowanie przestrzenne jest widoczne również w obszarze wyposażenia mieszkań w podstawowe instalacje techniczno-sanitarne. Wynika ono w głównej mierze z renty położenia. Generalnie najlepiej wyposażone mieszkania wiejskie znajdują się w gminach o progresywnym charakterze zmian. Tam też zauważa się najwyższą dynamikę zmian, jeżeli chodzi o wyposażenie w c.o. czy wodociąg. Są to głównie gminy podmiejskie, charakteryzujące się dobrą dostępnością do sieci gazowej, wodociągowej czy kanalizacyjnej (Wesołowska, Jakubowski, 2018, s. 132).

Natomiast pomimo wielu korzystnych zmian dokonujących się za sprawą nowego budownictwa mieszkaniowego i modernizacji mieszkań lokale na wsi charakteryzującej się regresywnym charakterem zmian ludnościowych są w dalszym ciągu gorzej wyposażone w instalacje techniczno-sanitarne niż w typie progresywnym. Na przykład w 2015 r. do wodociągu było podłączonych 90,8% mieszkań we wsiach charakteryzujących się progresem ludności, a na wsiach z głębokim regresem zaludnienia zaledwie 76,6%. Największe dysproporcje dotyczą wyposażenia w gaz sieciowy – posiada go 42,6% mieszkań w pierwszym typie i tylko 0,6% w gminach charakteryzujących się głębokim regresem zaludnienia. Gminy regresywne reprezentują przede wszystkim obszary peryferyjne. Ze względu na duże rozdrobnienie sieci osadniczej na takich terenach wiejskich rozwój sieci gazowej jest utrudniony i nie zawsze ekonomicznie uzasadniony (Wesołowska, Jakubowski, 2018, s. 138). Rozproszenie sieci osadniczej jest też poważną przeszkodą w rozwoju kanalizacji (Wesołowska, Jakubowski, 2018, s. 138). Poza wyraźnie gorszymi warunkami mieszkaniowymi w gminach o charakterze regresywnym, wyrażającymi się w wartościach wskaźników odnoszących się do warunków życia ludności, następują w nich widoczna degradacja i dekapitalizacja majątku trwałego wsi (budynków mieszkalnych i gospodarczych). Co ważniejsze, nie następuje ich rekompensowanie przez nowe budownictwo mieszkaniowe (Wesołowska, Jakubowski, 2018, s. 138).

Tabela 6. Zasoby mieszkaniowe w podziale na miasta i wieś w latach 2005, 2010, 2015 i 2020 oraz mieszkania wyposażone w instalacje

Wyszczególnienie	Rok	Ogółem	Miasto	Wieś
Odsetek mieszkań z wodociągiem	2005	95,1	98,7	87,8
	2010	96,6	99,1	91,3
	2015	96,7	99,2	91,8
	2020	95,9	97,9	91,9
Odsetek mieszkań z łazienką	2005	86,3	92,4	74,3
	2010	90,7	95,4	81,0
	2015	91,2	95,7	82,0
	2020	90,7	94,8	82,7
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na jedną osobę	2005	23,2	22,5	24,3
	2010	25,3	24,7	26,2
	2015	27,0	26,4	27,9
	2020	29,9	29,2	30,9
Przeciętna powierzchnia użytkowa jednego mieszkania	2005	69,3	61,5	85,2
	2010	72,3	63,6	90,3
	2015	73,6	64,4	92,7
	2020	74,9	64,6	96,7
Liczba izb w mieszkaniu	2005	3,69	3,50	4,08
	2010	3,81	3,58	4,28
	2015	3,82	3,57	4,34
	2020	3,84	3,51	4,51
Liczba osób na izbę	2005	0,81	0,78	0,86
	2010	0,75	0,72	0,81
	2015	0,71	0,68	0,77
	2020	0,65	0,63	0,69
Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	2005	334,8	366,3	284,8
	2010	349,6	388,1	290,0
	2015	367,3	410,8	301,5
	2020	398,8	452,1	319,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS/Bank Danych Lokalnych, 2005, 2010, 2015, 2020.

Porównując sytuację mieszkaniową w drugiej dekadzie XXI w. z sytuacją sprzed transformacji ustrojowej, należy podkreślić, że uległa ona poprawie zarówno w odniesieniu do terenu całej Polski, jak i gmin miejskich oraz wiejskich. Znacznie poprawił się wskaźnik nasycenia mieszkaniem na 1000 ludności i na wsi, i w mieście. Niemniej jednak jego wartość dla gmin wiejskich jest znacznie niższa niż dla gmin miejskich oraz średnio dla Polski. Poprawie uległy także takie parametry warunków mieszkaniowych, jak powierzchnia użytkowa mieszkania, liczba osób przypadających na jedną izbę, liczba izb w mieszkaniu. Warunki mieszkaniowe określane tymi parametrami w świetle zgromadzonych danych statystycznych w mieście kształtują się korzystniej niż na wsi. Mimo znacznej poprawy wyposażenia mieszkań w instalacje zarówno w miastach, jak i na wsi w porównaniu z okresem sprzed transformacji ustrojowej można zauważyć, że mieszkania w gminach wiejskich są gorzej wyposażone w infrastrukturę techniczno-sanitarną.

Zasoby mieszkaniowe na obszarach wiejskich w 2020 r., podobnie jak w 2010 r., stanowiły nieco ponad 32% zasobów mieszkaniowych w Polsce. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania zlokalizowanego na obszarach wiejskich była większa niż w miastach (94,8 m² wobec 64,8 m²). Jednak ze względu na to, że liczba osób przypadających na jedno mieszkanie na wsi była większa niż w miastach, na jedną osobę na obszarach wiejskich przypadała podobna powierzchnia użytkowa mieszkania jak w miastach. Mieszkania na obszarach wiejskich składały się także z większej liczby izb niż mieszkania w miastach (GUS, 2022).

W 2020 r. zasoby mieszkaniowe na obszarach wiejskich obejmowały 4,9 mln mieszkań składających się z 21,3 mln izb o łącznej powierzchni 460,8 mln m². Zasoby te stanowiły 32,4% ogółu mieszkań w kraju, 41,2% ich powierzchni użytkowej oraz 37,1% ogólnej liczby izb w mieszkaniach. Na 1000 ludności obszarów wiejskich przypadało 316,5 mieszkań (w miastach – 443,3). Przeciętna powierzchnia użytkowa jednego mieszkania wiejskiego wynosiła 94,8 m². Na jedno mieszkanie przypadało średnio 4,38 izby i 3,16 osoby. Mieszkania na wsi w porównaniu z mieszkaniami w miastach były większe powierzchniowo (o 30 m²), składały się z większej liczby izb (o 0,83) oraz zamieszkiwane były przez większą liczbę osób (o 0,90). Jednocześnie, pomimo większego zaludnienia, w mieszkaniach wiejskich na jedną osobę przypadała większa powierzchnia (o 1,3 m²) niż w miastach. W porównaniu z 2010 r., w roku 2020 na wsi wzrosła zarówno liczba mieszkań (o 478,9 tys., tj. o 10,9%), powierzchnia użytkowa (o 64,8 mln m², tj. o 16,4%), jak i liczba izb (o 2,6 mln, tj. o 13,6%). W związku z tym wzrosła także przeciętna liczba izb w mieszkaniu, przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania oraz przeciętna powierzchnia przypadająca na jednego mieszkańca. Zmniejszyła się natomiast przeciętna liczba osób przypadających na mieszkanie i na izbę. Dynamika przyrostu mieszkań, powierzchni użytkowej i liczby izb na wsi kształtowała się na podobnym poziomie jak w miastach (GUS, 2022, s. 72).

Pomimo zmniejszenia się dysproporcji w wyposażeniu w instalacje pomiędzy miastami a wsią mieszkania na wsi były nadal gorzej wyposażone aniżeli mieszkania w miastach. Znacznie większy odsetek mieszkań na obszarach wiejskich

korzystał z gazu z butli (68,6% wobec 16,2% w miastach) oraz był ogrzewany za pomocą pieców (13,3% wobec 12,4% w miastach). Najslabiej wyposażone w większość instalacji były mieszkania na obszarach wiejskich województw zaliczanych do Polski Wschodniej, tj. lubelskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego. Na tle kraju najwyższy wzrost w 2020 r. wyposażenia mieszkań w instalacje, w porównaniu z 2010 r., nastąpił na terenach wiejskich województw mazowieckiego i podlaskiego, a najniższy – lubuskiego i opolskiego (GUS, 2022, s. 22).

Podsumowanie

Warto podkreślić, że podstawowym warunkiem rozwoju obszarów wiejskich jest zwiększenie ich różnorodności, przede wszystkim wzbogacanie struktury funkcji społeczno-gospodarczych. Z tego względu zwraca się coraz większą uwagę na potrzebę rozwoju pozarolniczych funkcji gospodarczych, tj. usług, turystyki, mieszkalnictwa, leśnictwa, rzadziej przemysłu (Bański, 2008a, s. 17). Z analizy struktury obszarów wiejskich wynika, że około połowa gmin wiejskich ma charakter monofunkcyjny z dominującą funkcją rolniczą. Tylko w ok. 20% gmin wiodącą rolę odgrywają funkcje pozarolnicze, głównie leśne, turystyczne i mieszane (Bański, 2008a, s. 17). Duże znaczenie na terenach wiejskich w Polsce ma rekreacja połączona z turystyką świąteczną. Nie słabnie zainteresowanie budową tzw. drugich domów, z których część zmienia funkcje na całoroczne rezydencje. Presja mieszkańców miast jest nierzadko tak duża, że powierzchnia użytków rolnych jest odralniana i przeznaczana pod zabudowę domków letniskowych (Bański, 2008a, s. 19).

Ludność wsi stanowi ok. 40% całej populacji Polski, natomiast obszary wiejskie zajmują ponad 91% powierzchni kraju. Zestawienie tych dwóch wielkości wskazuje, że zagęszczenie ludności wiejskiej jest relatywnie niewielkie, a rozproszenie osadnictwa wiejskiego znaczne. Warto też zauważyć, że jakkolwiek od pewnego czasu populacja mieszkańców wsi nie maleje, to zmiany w zaludnieniu terenów wiejskich mają dwukierunkowy charakter. W szerokim otoczeniu aglomeracji miejskich liczba mieszkańców wsi rośnie (często znacznie), przede wszystkim w związku z napływem ludności miejskiej, co skutkuje powstawaniem nowej zabudowy i suburbanizacją. Natomiast w wielu strefach peryferyjnych rozumianych lokalnie, regionalnie lub w skali kraju (np. niektóre tereny przygraniczne), często gorzej skomunikowanych, mniej atrakcyjnych osadniczo (np. w sensie krajobrazowym, ekologicznym, kulturowym) populacja wiejska zmniejsza się, co nierzadko skutkuje zanikiem zabudowy wiejskiej i „rozgęszczaniem” zwartych dotąd układów wsi. Oba procesy mają charakter przeważnie żywiołowy, a ich głębokie konsekwencje w zagospodarowaniu przestrzeni wiejskiej i funkcjonowaniu obszarów wiejskich najczęściej są negatywne (Heffner, 2011).

Regionalne zróżnicowanie warunków mieszkaniowych pod względem jakości zasobów oraz zaludnienia mieszkań zostało spotęgowane po II wojnie światowej przesunięciem granic państwa oraz przywróceniem Ziemi Zachodnich. Najgorsze warunki mieszkaniowe panowały m.in. w województwie łódzkim, a w Łodzi na tle innych dużych miast wojewódzkich szczególnie źle (Andrzejewski, 1969, s. 145). W drugiej połowie lat sześćdziesiątych i na początku lat siedemdziesiątych nastąpiła dalsza poprawa sytuacji w tym zakresie. Obok poprawy wskaźników ilościowych nastąpił dalszy wzrost wyposażenia mieszkań (Andrzejewski, 1969, s. 147).

Obecnie na terenach wiejskich obserwuje się urozmaicenie form budownictwa mieszkaniowego oraz znaczną poprawę jakościową (Bański, 2008a, s. 20). Największy rozkwit budownictwa można dostrzec na obszarach sąsiadujących z dużymi aglomeracjami. Intensywność ruchu budowlanego jest tu funkcją wielkości ośrodka miejskiego i odległości od niego. Dzięki zmianie przepisów budowlanych inwestorzy mają większą swobodę w wyborze wielkości i kształtu domu. Zmiana funkcji gospodarczych zmienia również wygląd siedlisk. Budynki gospodarcze (stodoły, obory, magazyny) ulegają likwidacji bądź pełnią funkcje ogólnogospodarcze. Coraz większy udział w zabudowie mają ogrodzone osiedla domów jednorodzinnych lub wolnostojące budynki mieszkalne z magazynem lub garażem (Bański, 2008a, s. 22).

Po roku 1990 dzięki upodmiotowieniu samorządów lokalnych gwałtownie zwiększyło się tempo rozbudowy urządzeń infrastrukturalnych. Rozbudowa i poprawa jakości sieci infrastrukturalnych była priorytetowym zadaniem władz lokalnych. Największa dynamika dotyczyła rozwoju sieci wodociągowej. Nastąpiło też zwiększenie tempa inwestycji w zakresie rozwoju sieci kanalizacyjnej. W ostatnich latach obserwuje się wzrost nakładów także na oczyszczalnie ścieków (Bański, 2008a, s. 22–23).

Zgodnie z Prognozą ludności na lata 2008–2035 opracowaną przez GUS (2009) liczba ludności zamieszkującej obszary wiejskie systematycznie, chociaż powoli, wrasta. Sytuacja taka wynika ze zmiany sposobu postrzegania tych terenów i traktowania ich jako atrakcyjnych miejsc do życia, odpoczynku i rekreacji. Stymuluje to poprawę warunków mieszkaniowych jako ważnego elementu decydującego o życiu ludności zamieszkującej obszary poza granicami miast (Oleńczuk-Paszel, Sompolska-Rzechuła, 2017, s. 87). Dodajmy, że jest to tendencja przeciwna do ogólnoświatowej, w ramach której do roku 2030 prognozowany jest dalszy wzrost ludności miejskiej i spadek liczebności populacji wiejskiej (Cohen, 2004).

Rozdział 4

Mieszkalnictwo i rozwój obszarów wiejskich w dokumentach planistycznych na poziomie krajowym

Wstęp

Państwo kształtuje politykę rozwoju kraju i posługuje się narzędziami planowania, podobnie jak inne instytucje publiczne. Jest zatem autorem głównych zasad i priorytetów rozwoju kraju. Gminy, mimo że są samorządne w zakresie zarządzania i kształtowania lokalnych polityk publicznych (rozwoju, mieszkalnictwa, planowania przestrzennego itp.), prowadząc własną politykę rozwoju, wpisują się w ich realizację. Innymi słowy, lokalne plany i strategie muszą mieć umocowanie w dokumentach strategicznych podmiotów wyższego szczebla i stosownie do potrzeb mieszkańców oraz możliwości ich zaspokajania przenosić priorytetowe cele i kierunki działań na poziom lokalny. W ten sposób, w myśl teorii organizacji i zarządzania, gminy podlegają oddziaływaniu otoczenia instytucjonalnego i kształtowanego przez niego systemu prawno-organizacyjnego.

W wymiarze ideowym krajowe dokumenty strategiczne mogą być próbą zaprogramowania ładu społecznego, jeśli prezentują jasną wizję lub kierunek ideowo-polityczny decydentów. Mogą być także efektem budowania konsensusu społecznego w wyniku dialogu i próby społecznego wypracowania kierunków strategicznych. W wymiarze instrumentalnym są próbą uporządkowania polityk poszczególnych resortów, programowania polityk publicznych, determinowania regionalnych i lokalnych strategii (por. Mierzejewski, 2009).

Celem rozdziału jest określenie miejsca i roli mieszkalnictwa na obszarach wiejskich postrzeganego z perspektywy strategii i planów konstruowanych na poziomie krajowym. Celem uzupełniającym jest identyfikacja nadrzędnych wartości,

na bazie których ma się dokonywać rozwój tych obszarów. Lista dokumentów regulujących zagadnienia rozwoju wsi nie ogranicza się do tych, które są przywoływane w zaprezentowanym tekście. Dokonałiśmy jednak pewnego ograniczenia w wyborze do, naszym zdaniem, najistotniejszych. Analiza treści objęła: Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego do 2030 r., Strategię Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa, Rybactwa 2030 oraz Narodowy Program Mieszkaniowy. Dokumenty te nakreślają priorytety i nadrzędne wartości, a także systemowe ramy prowadzenia polityki rozwoju państwa, opierając się na których lokalne samorządy mogą prowadzić własne polityki rozwoju, w tym np. mieszkalnictwa.

4.1. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r., jest traktowana jako „instrument elastycznego zarządzania głównymi procesami rozwojowymi w kraju” (s. 6)¹ i definiowana jako kluczowy dokument średnio- i długofalowej polityki gospodarczej. Formułuje zagadnienia i wartości gospodarcze, lokując je w centrum zainteresowania, i na nie ukierunkowuje działania, przy jednoczesnej deklaracji zachowania idei odpowiedzialności, spójności społecznej i terytorialnej. Planowanym efektem działań (główny cel²) realizowanych w myśl zapisów strategii ma być wzrost zamożności Polaków, zmniejszenie poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego, co w konsekwencji powinno się przyczynić do poprawy jakości życia³. W Strategii wyznaczono trzy cele szczegółowe, które mają doprowadzić do osiągnięcia celu nadrzędnego: (1) trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną, (2) rozwój

1 Dokument został przygotowany zgodnie z wymogami Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 383, 1250, 1948 i 1954 oraz z 2017 r., poz. 5); uwzględnia główne elementy struktury wymagane przez tę ustawę dla tego typu dokumentów (art. 9 i 12a). Poza wskazaniem niezbędnych działań i instrumentów realizacji (podejście projektowe) w Strategii ustala się (kto lub co?) mechanizmy koordynacji i realizacji, poprzez wyznaczenie ról poszczególnym podmiotom publicznym i nacisk na współpracę z otoczeniem (biznes, nauka, społeczeństwo) (s. 6).

2 W tekście znajdujemy określenie celu głównego w brzmieniu: „Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski, przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym” (np. s. 7, 56). Warto zwrócić uwagę, że pojęcie wzrostu dochodów (cel główny) i wzrostu zamożności (efekt działań) nie są tożsame.

3 Jakość życia odnosi się do (przyjaznych) warunków bytowych, (odpowiedniej) jakości kształcenia, wzrostu zatrudnienia i (lepszycj jakościowo) miejsc pracy, poprawy dostępu do infrastruktury, (odpowiedniej) opieki medycznej poprawiającej zdrowotność obywateli, satysfakcjonującego stanu środowiska oraz poczucia bezpieczeństwa (s. 8).

społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, (3) skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz inkluzji społecznej i gospodarczej.

Programowanie i realizacja strategii wyznaczane są kilkoma głównymi zasadami, zgodnie z którymi opracowuje się kolejne dokumenty strategiczne i planowane w nich przedsięwzięcia. Są to m.in.: z jednej strony podejście selektywne⁴ (polegające na poszukiwaniu nisz i sektorów), z drugiej podejście zintegrowane i zróżnicowane terytorialnie (m.in. poprzez koordynację sektorów i instytucji różnych poziomów zarządzania); współpraca, partnerstwo i współodpowiedzialność różnych podmiotów przy realizacji polityk publicznych oraz mobilizacja krajowego kapitału. Ważnym założeniem jest też uwzględnienie procesów demograficznych jako punktu odniesienia dla planowania i realizacji działań rozwojowych.

Od odpowiedzialny rozwój rozumiany jest jako nadrzędny cel i utożsamiany ze wzrostem gospodarczym opartym na przedsiębiorczości, efektywności, zasobach i umiejętnościach, a także solidarności społecznej, „której celem jest troska o dobro wspólne – solidarność między pokoleniami teraźniejszymi i przyszłymi, między poszczególnymi regionami, miastami i obszarami wiejskimi, między pracodawcami i pracownikami” (s. 26), oraz zapewniający „udział i korzyści wszystkim grupom społecznym zamieszkującym różne miejsca naszego kraju” (s. 7). Jednym z głównych elementów strategii jest deklaracja wzmacniania spójności społecznej, utożsamiana z równym dostępem do dobrej jakości usług społecznych, wyrównywaniem poziomu i warunków zatrudnienia oraz wzrostu dochodów Polaków. Wyraźnie podkreśla się zrównoważony terytorialnie charakter tego procesu, co oznacza konieczność jego odnoszenia do wszystkich terytoriów (a zatem również do wiejskich, choć nie jest to wyartykułowane wprost). Zakłada się inicjowanie rozwoju poprzez wzmacnianie endogenicznych potencjałów i czynników zewnętrznych, a także likwidację barier i włączenie w te procesy innych podmiotów. Jest to zatem wizja odmienna w stosunku do wcześniej wyznaczonej, polegającej na budowaniu rozwoju w oparciu o silne centra wzrostu. Skuteczność planowanej polityki regionalnej ma zapewnić dostosowanie jej do specyfiki danego terytorium i objęcie nią działań służących aktywizacji gospodarczej, rozwijaniu lokalnych rynków pracy i mobilizacji zawodowej mieszkańców, poprawie dostępu do usług publicznych (z wykorzystaniem potencjałów lokalnych i subregionalnych gospodarek oraz własnych zasobów) (s. 53). Oznacza to, że w wymiarze instytucjonalnym istotne będzie dalsze wzmacnianie zdolności do planowania i prowadzenia działań rozwojowych, zwłaszcza na poziomie lokalnym (s. 53), przy jednoczesnym aktywnym zaangażowaniu państwa dokonującego wyborów strategicznych, zapewniającego ramy prawne oraz prowadzącego selektywną politykę inwestycyjną (s. 7). Interpretacja tak sformułowanej działalności nasuwa skojarzenia ze zwiększonym stopniem centralizacji.

4 Selektywność podejścia określono jako koncentrację państwa na tych sektorach, produktach i technologiach, które uzna ono za mające znaczenie dla realizacji celów Strategii, wpływających na zwiększenie produktywności, dochodów ludności i poprawę jakości życia (s. 39). Konkretnych wyborów w tym dokumencie nie doprecyzowano.

Obszarom wiejskim, ze względu na ich specyfikę, także poświęcono uwagę, lecz należy zaznaczyć, że problematyka ta została zarysowana dość powierzchownie, co wydaje się zrozumiałe ze względu na ogólny charakter analizowanego dokumentu. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że obszary wiejskie traktowane są w sposób relatywnie tradycyjny, poprzez przypisywanie im głównie funkcji produkcyjnej. Do najważniejszych wyzwań rozwojowych obszarów wiejskich zaliczono bowiem: (1) potrzebę wspierania przedsiębiorczości wykorzystującej lokalne potencjały i zwiększającej zasoby miejsc pracy poza rolnictwem, (2) poprawę mobilności międzysektorowej zasobów pracy w rolnictwie oraz (3) podnoszenie kwalifikacji zawodowych mieszkańców obszarów wiejskich, (4) poprawę jakości działania instytucji publicznych i (5) promocję ładu przestrzennego. Przyjęto, że istotnym elementem interwencji państwa w odniesieniu do obszarów wiejskich ma być „zapewnienie możliwości wejścia lub powrotu na pozarolniczy rynek pracy, w szczególności osobom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji oraz ludności wiejskiej odchodzącej od rolnictwa” (s. 12). Przewidziano też zwiększenie koncentracji polityki regionalnej na obszarach problemowych i potencjałach terytorialnych obszarów miejskich i wiejskich, co jest jednym z wyborów strategicznych polityki państwa (s. 9).

Z perspektywy podejmowanej przez nas problematyki rozwoju mieszkalnictwa na obszarach wiejskich szczególnie istotne wydają się dwa ustalenia strategiczne. Pierwsze polega na koncentracji polityki regionalnej na obszarach problemowych i potencjałach terytorialnych obszarów wiejskich, drugie zaś na wskazaniu kluczowych inwestycji infrastrukturalnych (transport, energetyka, środowisko, telekomunikacja) (s. 9). Mieszkalnictwo, poza kontekstem infrastruktury technicznej i społecznej, nie zostało jednak ujęte jako zagadnienie wiążące się z najważniejszymi problemami do rozwiązania dla obszarów wiejskich. Wybrane aspekty polityki mieszkaniowej znajdują natomiast odzwierciedlenie w obszarze dotyczącym spójności społecznej. Tam z kolei nie odnoszą się do specyfiki obszarów wiejskich. Można zatem wysnuć wniosek, że mieszkalnictwo jako specyficzna (nowa) funkcja tych terenów nie jest zagadnieniem badanym odrębnie, nie jest przedmiotem szczegółowych analiz. W konsekwencji nie jest ukierunkowane na konkretne działania w tym obszarze.

Planuje się, by przemiany obszarów wiejskich były inicjowane głównie poprzez działania horyzontalne, skierowane m.in. na poprawę warunków dla rozwoju przedsiębiorczości (praca poza rolnictwem), wzrost dostępności i jakości usług publicznych, podnoszenie kwalifikacji zawodowych i poprawę mobilności międzysektorowej. Szczególną rolę przypisuje się tu zwiększonej wahadłowej mobilności przestrzennej (s. 13). Sugerując się przyjętymi w dokumencie wyborami strategicznymi, w dalszych analizach skupimy się na ustaleniach związanych z celem szczegółowym nr 2 określonym jako rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony⁵. W założeniach ma być on osiąganym poprzez skoncentrowanie się

5 W celu szczegółowym nr 1 odniesiono się do poprawy konkurencyjności gospodarstw rolnych, wspierania wytwarzania i dystrybucji produktów tradycyjnych, regionalnych i ekologicznych

na dwóch obszarach: na polityce regionalnej promującej zrównoważony, trwały i samopodtrzymujący się rozwój, a także na spójności społecznej, nawiązującej do polityki społecznej (s. 58).

W części poświęconej obszarom wiejskim, w jednym z pierwszych akapitów, wyraźnie podkreślono, że cechuje je „największy zasób terenów możliwych do przeznaczenia pod inwestycje oraz realizację celów publicznych, w tym m.in. środowiskowych pełnionych przez obszary zalesione i tereny użytkowane rolniczo” (s. 197). Zwrócono uwagę, że obszary te „mają również do spełnienia jeden z podstawowych celów Agendy ONZ na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030 w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, lepszego odżywiania oraz promowania zrównoważonego rolnictwa” (s. 197). Nie doprecyzowano jednak, że inwestycje na obszarach wiejskich mogłyby się wiązać ze wspieraniem inwestycji w mieszkalnictwo i przyciąganiem nowych mieszkańców na tereny wiejskie, zwłaszcza peryferyjne, lub choćby zahamowaniem odpływu ludności z tych terenów.

Obszary wiejskie, zagrożone trwałą marginalizacją ze względu na koncentrację czynników społeczno-ekonomicznych negatywnie wpływających na ich ewolucję, wyróżniono wśród tych, które charakteryzuje przestrzenna koncentracja wyzwań rozwojowych (s. 174). Zwrócono uwagę na niski poziom życia mieszkańców i „surowcowy” charakter produkcji jako problemy istotnie dotykające część terenów wiejskich. Ponadto dostrzeżono deficyt wolnych (i pozarolniczych) miejsc pracy, niski poziom przedsiębiorczości i kwalifikacji mieszkańców, niski poziom mobilności zawodowej. Niedostatki potencjału rozwojowego wiążą się także z infrastrukturą, w szczególności energetyczną, wodno-kanalizacyjną, urządzeniami melioracji i małej retencji oraz transportową. Diagnoza sytuacji w zakresie transportu również odnosi się do specyficznych problemów wsi. Należą do nich: z jednej strony rosnąca potrzeba organizacji przejazdów (zwłaszcza w sąsiedztwie miast) w związku z urbanizacją lub koniecznością dowozów dzieci do szkół (znaczne odległości między wsiami), z drugiej zaś niedostateczne funkcjonowanie transportu zbiorowego, tłumaczone niską efektywnością połączeń. Dotyczy to głównie obszarów o małej gęstości zaludnienia i znacznie rozproszonej zabudowie. Zauważono, że nadal (pomimo znaczących inwestycji finansowych) „obszary wiejskie dotyka zjawisko postępującej marginalizacji, przejawiającej się niemożnością zaspokojenia podstawowych potrzeb ich mieszkańców w sferze społecznej i ekonomicznej”

poprzez tworzenie nowych możliwości zarobkowych dla mieszkańców obszarów wiejskich i rozwój lokalnych rynków rolno-spożywczych – wsparcie dla lokalnego przetwórstwa, handlu detalicznego prowadzonego przez rolników, a także sprzedaży i dostaw bezpośrednich (również z wykorzystaniem potencjału internetu) (s. 115). Optyka gospodarcza konsekwentnie widoczna jest też w diagnozie problemów i kierunkach proponowanych działań. Z perspektywy wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich na uwagę zasługuje ponadto odniesienie do rozwoju turystyki, a także poprzez wspieranie wytwarzania i dystrybucji produktów tradycyjnych, regionalnych i ekologicznych – stworzenie nowych możliwości zarobkowych dla mieszkańców obszarów wiejskich.

(s. 179). Z punktu widzenia podejmowanej przez nas problematyki dostrzeżono, że część terenów wiejskich postrzega się jako mało atrakcyjne miejsce do mieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Wpływa to na procesy wyludniania się tych terenów.

W odniesieniu do rozwoju zrównoważonego terytorialnie zdiagnozowano też problem deficytu działań podejmowanych przez władze publiczne w dziedzinie efektywnego współzarządzania: „Deficyty w zakresie efektywnego zarządzania rozwojem angażującym różne podmioty publiczne, społeczne i prywatne, ujawniają się zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. W największym zakresie kumulują się one na obszarach wiejskich i w małych miastach” (s. 174). Wiążą się z ograniczeniami budżetowymi, niewystarczającą komplementarnością działań, niedostatecznym poziomem partnerskiej współpracy jednostek samorządu terytorialnego, niewielką partycypacją społeczną w tworzeniu wizji strategicznej, a także niedoborami wyspecjalizowanych kadr. Za nieskuteczne uznano dotychczasowe wdrażanie polityk ukierunkowanych terytorialnie, zwłaszcza charakteryzujących się sektorowością oraz skomplikowanymi mechanizmami wdrożeniowymi.

Tabela 7. Cele i wybrane działania planowanej polityki regionalnej w bezpośrednich odniesieniach do zarządzania/planowania przestrzennego, gospodarowania na obszarach wiejskich w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Cele	Kierunki interwencji	Działania w zakresie planowania przestrzennego i zarządzania w gminie
Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualny potencjał poszczególnych terytoriów	Rozwój obszarów wiejskich	
	Rozwój obszarów wiejskich w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze	Działania obejmujące: <ul style="list-style-type: none"> – wsparcie planowania, przygotowania i przeprowadzenia przekształceń przestrzennych i infrastrukturalnych, potrzebnych lokalnie do zachowania i poprawy funkcji gospodarczej (w tym rolnictwa), mieszkaniowej, przyrodniczej i kulturowej na rzecz ładu przestrzennego; – promowanie ładu przestrzennego, w szczególności w zasięgu oddziaływania obszarów silnie zurbanizowanych, m.in. w celu zapobiegania rozpraszaniu istniejącej sieci osadniczej; – wsparcie infrastruktury i przedsięwzięć podnoszących jakość oraz dostępność usług publicznych
	Aktywizacja obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją	Działania rewitalizacyjne ukierunkowane na wsparcie obszarów zdegradowanych, w tym po byłych państwowych gospodarstwach rolnych

Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych	Brak bezpośrednich odniesień dotyczących obszarów wiejskich, lokalnej polityki przestrzennej	
Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie	Wzmocnienie sprawności administracyjnej samorządów terytorialnych oraz ich zdolności do współpracy z partnerami na rzecz rozwoju	Wspieranie i upowszechnienie dobrych praktyk i wdrożenie projektów pilotażowych dotyczących rozwoju lokalnego, np. wykorzystanie dostępnych instrumentów gospodarki nieruchomościami gminnymi i planowania przestrzennego, bez wyróżnienia obszarów wiejskich
	Poprawa organizacji świadczenia usług publicznych na poziomie lokalnym	Optymalizacja sposobów dostarczania usług publicznych na poziomie lokalnym, bez wyróżnienia obszarów wiejskich
	Wzmocnienie współpracy i zintegrowanego podejścia do rozwoju na poziomie lokalnym, regionalnym i ponadregionalnym	Podnoszenie jakości i integracja funkcjonalna zarządzania obszarami wiejskimi i miejskimi na poziomie lokalnym i ponadlokalnym

Źródło: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

W diagnozie potwierdzono dość powszechnie utrwaloną wiedzę o przestrzennej polaryzacji obszarów wiejskich, wynikającej z nierównomiernie zachodzących procesów i kumulowania barier rozwojowych. Najbardziej korzystna sytuacja ma miejsce wokół najlepiej rozwiniętych aglomeracji. Obszary peryferyjne cechuje odpływ ludności i niski poziom inwestycji. Wobec tych konstatacji w strategii przyjęto dwutorowy sposób działania, polegający na podtrzymywaniu dalszego rozwoju lepiej radzących sobie terenów, przy jednoczesnym wsparciu w tym zakresie terenów peryferyjnych. Założono, że dysproporcje ewolucyjne będą zmniejszane poprzez stwarzanie warunków „do stopniowego rozprzestrzeniania się rozwoju na obszary peryferyjne, w większości wiejskie – poprzez rozbudowę infrastruktury i tworzenie warunków do sieciowania i deglomeracji funkcji, wspieranie działań horyzontalnych na rzecz rozwoju zasobów ludzkich oraz promocję inwestycji”⁶

6 Pojęcia deglomeracji, jak pisze P. Śleszyński (2018), używano do charakterystyki procesów dekoncentracji przemysłu, jednak przyjęło się ono również w problematyce osadnictwa. W tym kontekście pojęcie to stosowane było do opisu zmniejszania się zagęszczenia funkcji społeczno-gospodarczych (m.in. zaludnienia, mieszkalnictwa, przemysłu), przy braku spadku ich łącznego potencjału (Śleszyński, 2018, s. 41). Współcześnie, według Śleszyńskiego, postulat dekoncentracji przestrzennej jest wyrażany jako sposób na osłabienie mechanizmów polaryzacyjnych. Można go realizować poprzez zaprzestanie lokalizowania nowych inwestycji i miejsc pracy (deglomeracja bierna) lub poprzez przenoszenie ich w inne miejsca (Śleszyński, 2018, s. 41). Wspomniany autor definiuje pojęcie deglomeracji jako „działania publiczne, które

(s. 180). Miastom, także mniejszym, przypisano w związku z tym znaczącą rolę, traktując je jako węzły sieci i centra życia gospodarczego oraz dostarczycieli podstawowych dóbr i usług. Dlatego jednym z kierunków działań uczyniono poprawę systemów transportu zbiorowego między nimi a wiejskim otoczeniem i ich integrowanie⁷.

Planowane działania na rzecz obszarów wiejskich w znacznym stopniu ukierunkowane są na budowę i modernizację infrastruktury transportowej (drogi lokalne, infrastruktura towarzysząca, ścieżki rowerowe, środki transportu zbiorowego) oraz poszerzanie usług transportu zbiorowego. Prowadzenie lokalnej polityki rozwoju mieszkalnictwa na wsi może jednak wydawać się trudne, zważywszy na założenie, że „rozwój infrastruktury powinien być ściśle podporządkowany celom związanym z rozwojem bazy gospodarczej i tworzeniem miejsc pracy w sektorach pozarolniczych. Powinien też sprzyjać poprawie dostępności do rynku pracy, dóbr i usług publicznych, w tym także poprawie dostępności transportowej stwarzającej warunki dla wahadłowej mobilności przestrzennej mieszkańców obszarów wiejskich” (s. 197). Wskazanie to dowodzi przypisania priorytetu funkcji gospodarczej wsi, a marginalizowania innych, m.in. funkcji mieszkaniowej. Podkreślono, że głównymi wyznacznikami decyzji w zakresie rozwoju infrastruktury na terenach peryferyjnych są demografia (np. przewidywany spadek liczby ludności) i osadnictwo (np. rozproszenie).

W części diagnostycznej dotyczącej spójności w odniesieniu do procesów demograficznych poruszono problem migracji wewnętrznych, które skutkują niekorzystnymi zmianami struktury wieku ludności w regionach peryferyjnych, głównie wiejskich, co sprzyja stopniowemu „wypłukiwaniu» z lokalnych rynków pracy osób lepiej wykształconych i przedsiębiorczych” (np. s. 152). Zwrócono też uwagę na dostęp do infrastruktury społecznej i świadczonych usług społecznych, znacznie mniejszy niż w miastach.

Sytuacja mieszkaniowa nie została odniesiona wprost do obszarów wiejskich, ale znalazła swoje miejsce w diagnozie. Wskazano na znaczne potrzeby mieszkaniowe, statystyczny deficyt mieszkaniowy (definiowany jako różnica między liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań), ograniczoną dostępność mieszkań dla młodych i rodziców wychowujących minimum dwoje dzieci. Podkreślono specyfikę struktury własnościowej zasobów mieszkaniowych (większość zasobów prywatnych), przewagę budownictwa indywidualnego i mieszkań ze znacznym

sprzyjają rozmieszczeniu funkcji społeczno-gospodarczych i zapewniają optymalne wykorzystanie różnego rodzaju potencjałów” (Śleszyński, 2018, s. 94).

7 Pojęcie spójności przestrzennej – właściwości jednostki przestrzennej wyjaśnia Śleszyński w kontekście wzajemnych powiązań w ujęciu geograficznym (terytorialnym), regionalnym i przestrzennym. Według tego badacza spójność terytorialna jest właściwością systemu społeczno-gospodarczego, umożliwiającą tworzenie w nim różnorodnych przestrzennych powiązań i więzi (powiązań zinstytucjonalizowanych) ważnych z punktu widzenia funkcjonowania tego systemu oraz zapewniającą jego integrację (Śleszyński, 2018, s. 39).

udziałem ofert deweloperskich. Zaznaczono niską aktywność gmin i towarzystw budownictwa społecznego w tworzeniu zasobów budownictwa społecznego.

W ramach wskazanych kierunków działania wymieniono m.in. dostępność wysokiej jakości usług społecznych, z uwzględnieniem działań na rzecz poprawy wadliwej mobilności przestrzennej i zwiększenia dostępności do tanich mieszkań na wynajem (s. 162). Działania te nie są zatem ukierunkowane na wzmocnienie atrakcyjności zamieszkiwania, lecz poszerzenie dostępu poprzez zwiększoną mobilność do innych ośrodków.

Ze względu na postulowaną aktywność na rzecz pobudzania przedsiębiorczości, przekształceń strukturalnych, zwiększania mobilności i zapewnienia odpowiedniej jakości usług (zdrowie, edukacja, transport publiczny) zwrócono też uwagę na konieczność zachowania walorów kulturowych, krajobrazu i środowiska przyrodniczego (s. 198), dostrzeżono bowiem, że w niektórych przypadkach wzrost inwestycji może negatywnie oddziaływać na tereny cenne przyrodniczo. Jest to ważna konstatacja, która potencjalnie może mieć znaczenie w kontekście niekiedy żywiołowego rozwoju budownictwa na wsi. Ponadto podkreślono, że „Inwestycje te jednocześnie przekształcają krajobraz, którego późniejsza jakość zależy także od zastosowanych metod kompensacji wpływu na obszary cenne przyrodniczo i możliwości rozszerzenia oceny wpływu na krajobraz, jako części oceny oddziaływania inwestycji na środowisko” (s. 348).

4.2. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do 2030 r.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do 2030 r. to dokument poszerzający zapisy Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w zakresie celu zdefiniowanego jako „rozwój społecznie wrażliwy oraz terytorialnie zrównoważony”. Jest obowiązującym obecnie dokumentem strategicznym państwa w dziedzinie polityki regionalnej. Zdefiniowana w nim polityka regionalna ma niebagatelne znaczenie dla prowadzenia gminnych polityk lokalnych. Zakłada bowiem, że składają się na nią „skoordynowane działania wszystkich podmiotów (w tym rządu, samorządów terytorialnych wszystkich szczebli i partnerów społeczno-gospodarczych) na rzecz rozwoju poszczególnych regionów” (s. 4). Prynypia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju są oczywiście wyznacznikami dla przyjętych zapisów.

W omawianym dokumencie, opierając się na przeprowadzonych uprzednio analizach, wyznaczono siedem głównych wyzwań dla polityki regionalnej. Niektóre z nich odnoszą się wprost do sytuacji w zakresie rozwoju i zamieszkiwania na terenach wiejskich. I tak, w obszarze adaptacji do zmian klimatu oraz ograniczania zagrożeń dla środowiska (wyzwanie 1) wskazano na problemy rolnictwa.

Zwrócono także uwagę na związek między zmianami klimatycznymi i spadkiem bioróżnorodności a jakością życia mieszkańców, również na wsi. Wobec występowania niekorzystnych procesów demograficznych (starzenie się ludności, niski poziom dzietności, negatywne trendy migracyjne) kolejne wyzwanie sprowadzono do rozwoju „świadomego demograficznie”, czyli uwzględniającego działania dostosowane do lokalnych potrzeb wynikających z zapotrzebowania na usługi oraz infrastrukturę transportową i zdrowotną. Podkreślono ponadto konieczność przeciwdziałania niekontrolowanej suburbanizacji dotykającej także obszary wiejskie. Z kolei wyzwanie 5 odwołuje się do potrzeby rozwoju infrastruktury podnoszącej konkurencyjność, atrakcyjność inwestycyjną i warunki życia w regionach. W tym zakresie akcentowano potrzebę równego dostępu mieszkańców do wysokiej jakości usług publicznych. Podkreślono też wagę planowania rozwoju uwzględniającego realne (w oparciu o dane demograficzne) zapotrzebowanie na wielofunkcyjne tereny mieszkaniowe zlokalizowane na terenach już wyposażonych w podstawową infrastrukturę techniczną (pierwszeństwo *brown fields* nad *green fields*). Dla obszarów wiejskich szczególne wyzwanie stanowi postęp i modernizacja w zakresie infrastruktury teleinformatycznej i telekomunikacyjnej, co ma przeciwdziałać ich marginalizacji.

Wyzwaniem 6 określono zwiększenie efektywności zarządzania rozwojem (w tym finansowania działań rozwojowych) oraz współpracę między samorządami terytorialnymi i między sektorami. Odnosząc się do interesującej nas problematyki, warto tu zwrócić uwagę na wyzwanie dotyczące kształtowania ładu przestrzennego, polegające na zwiększaniu zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem lokalnym oraz wzmocnienie współpracy samorządów w zakresie przygotowywania wspólnych strategii. Zważywszy na wielokrotnie zdiagnozowany chaos w polityce przestrzennej na poziomie lokalnym, dostrzeżono wagę planowania przestrzennego jako obowiązkowego elementu zarządzania rozwojem, a także potrzebę wdrożenia kompleksowego systemu monitorowania społeczno-ekonomicznych procesów i ich skutków zauważalnych w przestrzeni gmin.

Wyzwanie 7 w znacznym stopniu nawiązuje bezpośrednio do obszarów wiejskich i jest ukierunkowane na przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym oraz przestrzenną koncentrację problemów rozwojowych i niwelowanie sytuacji kryzysowych na terenach zdegradowanych. Diagnoza sytuacji będąca podstawą do wskazania tego wyzwania w znacznym stopniu odnosi się do obszarów wiejskich, często określanymi jako zagrożone trwałą marginalizacją. Odwołano się też do terenów podmiejskich, które wprawdzie rozwijają się prężniej, ale wyróżniają się swoistymi problemami (np. niekontrolowanej suburbanizacji). Wyzwaniem jest tu zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju i przeciwdziałanie kumulacji negatywnych procesów społeczno-gospodarczych na terenach peryferyjnych, czyli wiejskich, poprawa warunków i jakości życia mieszkańców tych terenów. Ponadto wśród wyzwań wymieniono zwiększenie dostępu do usług oraz zapewnienie trwałych form współpracy między partnerami.

W obszarze wyzwań takich jak rozwój oraz wsparcie kapitału ludzkiego i społecznego (wyzwanie 3) czy wzrost produktywności i innowacyjności regionalnych gospodarek (wyzwanie 4) nie wskazano bezpośrednich odniesień ani do wsi, ani do mieszkalnictwa. Nie oznacza to oczywiście, że tereny te będą wykluczane ze wsparcia w tym zakresie. Ze względu jednak na brak bezpośrednich odwołań pomijamy je w analizie.

Gminy, które na podstawie wcześniejszego przeglądu zakwalifikowano do grupy zagrożonych trwałą marginalizacją, określono jako obszary strategicznej interwencji. Należy do nich część gmin wiejskich. W Strategii założono, że będą one obligatoryjnie wspierane (z poziomu krajowego oraz regionalnego) specjalnie dedykowanymi instrumentami (s. 39). Jednocześnie samorządy regionalne (województw) mogą dodatkowo wyznaczać swoje dziedziny strategicznej interwencji, które według ich analiz wymagają szczególnego wsparcia.

Omawiany dokument zawiera także listę zasad „dla planowania i realizacji działań na rzecz rozwoju regionalnego począwszy od określania celów i priorytetów, poprzez ich wdrażanie, aż po monitorowanie i ocenę efektów” (s. 43). Są to: subsidiarność, podejście zintegrowane, partnerstwo i współpraca, koncentracja terytorialna i tematyczna, decydowanie w oparciu o dowody, warunkowość (spełnianie warunków wstępnych) i zrównoważone inwestowanie.

Cel główny strategii sprowadza się do efektywnego wykorzystania endogenicznych potencjałów terytoriów i ich specjalizacji do osiągania zrównoważonego rozwoju przy jednoczesnym osiągnięciu spójności społecznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej. Obszarom wiejskim poświęcono relatywnie dużo uwagi w pierwszym celu szczegółowym (Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym). Dotyczy on bowiem terenów w znacznej mierze zagrożonych trwałą marginalizacją. Planowane działania mają zostać ukierunkowane na promocję i wsparcie inwestycji prywatnych wykorzystujących lokalne zasoby, na integrację świadczenia usług w skali obszaru powiązanego funkcjonalnie, aktywizację współpracy międzysektorowej i mieszkańców, pobudzanie rozwoju, m.in. poprzez poprawę dostępności komunikacyjnej i ofert inwestycyjnych. Przewiduje się również działania związane z rewitalizacją i odnową wsi. Zasygnalizowano, że skala i charakter koniecznych działań wspierających ma tu nieco inny charakter niż w miastach: „Interwencje te nie mają ściśle terytorialnego charakteru tak, jak na obszarach miejskich, np. w zakresie koncentracji zabudowy” (s. 58).

Sytuację na terenach wiejskich planuje się także poprawić poprzez zwiększenie wykorzystania potencjału średnich miast poprzez tworzenie i poprawę powiązań funkcjonalnych między nimi a sąsiednimi ośrodkami. Ponadto, co wydaje się istotne z perspektywy podejmowanych przez nas zagadnień, planuje się interwencje w ramach ograniczania suburbanizacji i poprawy ładu przestrzennego, zwłaszcza na terenach o rozproszonej zabudowie, i przeciwdziałania dekoncentracji osadnictwa. Wskazuje się, że te dwa ostatnie elementy obecnie w dużym stopniu wpływają

na obciążenia gminnych budżetów ze względu na generowane koszty obsługi dróg, kanalizacji, wodociągów i świadczenia innych usług publicznych.

Ważny z perspektywy możliwości prowadzenia polityki rozwoju i mieszkalnictwa na obszarach wiejskich wydaje się również kolejny cel szczegółowy, tj. „rozwój infrastruktury wspierającej dostarczanie usług publicznych i podnoszącej atrakcyjność inwestycyjną”. Szczególnie wyraźnie akcentuje się działania dotyczące infrastruktury transportowej, zwłaszcza w zakresie budowy i modernizacji oraz rozwoju usług i środków transportu zbiorowego. Zakłada się podejmowanie działań na rzecz poprawy dostępności terenów wsi poprzez zapewnienie lepszych powiązań z ośrodkami miejskimi dostarczającymi podstawowe usługi publiczne. Planowane działania mają zostać ukierunkowane na poprawę stanu i dostępności infrastruktury komunalnej (kanalizacja, oczyszczalnie ścieków itp.) na wsi. Część aktywności ma zostać podjęta na rzecz ograniczania emisji zanieczyszczeń powietrza. Choć nie wymienia się tu obszarów wiejskich, oczywiste jest, że do nich właśnie te działania będą adresowane, gdyż mowa o terenach charakteryzujących się przekroczeniami norm zanieczyszczeń lub słabo wyposażonych w infrastrukturę gazową. Antidotum na rozwiązanie problemów nadmiernej emisji zanieczyszczeń mają być działania na rzecz rozwoju energetycznie niskoemisyjnego ciepłownictwa systemowego, małych lokalnych kotłowni oraz termomodernizacji i wymiany źródeł ciepła zarówno w gospodarstwach domowych, jak i w kotłowniach lokalnych. W zakresie infrastruktury społecznej planowane są działania ukierunkowane na poprawę dostępności infrastruktury zdrowotnej na terenach zagrożonych marginalizacją, a zatem także na niektórych obszarach wiejskich. Zwraca się uwagę na dostępność przestrzeni publicznej na wsiach, co ma sprzyjać integracji międzypokoleniowej, poprawie bezpieczeństwa i pojawianiu się nowych możliwości rozwoju gospodarczego. W odniesieniu do infrastruktury społecznej przyjęto również, że celowe będą działania na rzecz zwiększania dostępności mieszkań na wynajem, co w założeniu ma dynamizować mobilność wewnątrzkrajową. Nie odniesiono jednak zagadnienia mieszkalnictwa bezpośrednio do terenów wiejskich. Planuje się też kontynuację działań na rzecz rozwoju szerokopasmowego Internetu na wsi oraz budowę sieci bezprzewodowych nowej generacji (infrastruktura łączności telekomunikacyjnej).

W założeniach oczekuje się, że dzięki tym działaniom zostanie spowolniony trend depopulacji terenów oddalonych, przyciągnięte będą nowe inwestycje i nastąpi wzrost innowacyjności otoczenia społeczno-gospodarczego.

Drugi cel szczegółowy strategii dotyczy wzmacniania regionalnych przewag konkurencyjnych. Wśród planowanych działań stosunkowo niewiele uwagi poświęcono obszarom wiejskim i mieszkalnictwu. Uwzględnimy zatem tylko najważniejsze z nich. W ramach rozwijania kapitału ludzkiego i społecznego, jak zaznaczono, działania w zakresie kształcenia ustawicznego (zwłaszcza podnoszenia kompetencji cyfrowych) będą obejmować także mieszkańców wsi. W ramach działań na rzecz rozwoju kapitału społecznego planowane jest wsparcie kultywowania i aktywności promocyjnej na rzecz niematerialnego dziedzictwa kulturowego oraz zwiększanie

dostępu mieszkańców tych terenów do dóbr i usług kultury. Wspieranie lokalnej przedsiębiorczości planuje się poprzez rozwój wewnętrznego potencjału przedsiębiorstw, start-upów, dostępu do usług doradczych oraz wzmacnianie kompetencji zarządczych. Działania proinnowacyjne mają być wspierane w myśl koncepcji *smart village* – nie rozwinięto jednak szerzej tego zagadnienia.

Z perspektywy zarządzania lokalnym rozwojem i planowania przestrzennego na wsi znaczenia nabiera trzeci cel strategii: podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych regionalnie. Ważne wydaje się podkreślenie wymogu lepszego zarządzania strategicznego i planowania wśród samorządów, rozumianego jako stosowanie zasady selektywności, zintegrowanego działania i nawiązywania partnerstw, czyli w myśl zaproponowanego nowego modelu rozwoju kraju. Strategiczne planowanie zintegrowane wymaga, zgodnie z tymi założeniami, „współpracy pomiędzy samorządami w obrębie obszaru powiązanego funkcjonalnie w zakresie wspólnego planowania inwestycji, rozbudowy i modernizacji sieci transportowych, wykorzystania terenów pod zabudowę mieszkaniową, działalność gospodarczą, usługową, ochronę terenów zielonych” (s. 79). Wśród wspieranych działań mających doprowadzić do osiągnięcia założonego celu i adresowanych bezpośrednio do wsi wskazano m.in. kształcenie liderów samorządowych (skarbników, sekretarzy itp.), upowszechnianie narzędzi prognozowania finansowego, rozwijanie powiązań i integrację funkcjonalną zarządzania obszarami wiejskimi i miejskimi na poziomie lokalnym i ponadlokalnym, wspieranie profesjonalizacji działań organizacji pozarządowych. Rozwiązaniem szczególnie istotnym jest tzw. porozumienie terytorialne, czyli umowa pomiędzy przedstawicielem instytucji z poziomu krajowego (zarząd województwa lub minister do spraw rozwoju regionalnego) a lokalnymi jednostkami samorządu terytorialnego lub ich związkami. Umowa ta określa przedsięwzięcia priorytetowe, które mają istotne znaczenie dla rozwoju jednostek objętych porozumieniem.

4.3. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030

Dokument jest jedną ze strategii rozwoju, o których mowa w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁸, przyjętą uchwałą nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r. (M.P. poz. 839)⁹. Został opracowany w oparciu o zasady zawarte w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

8 T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1295.

9 Dokument zastąpił Strategię zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012–2020.

do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Aby uniknąć powtórzeń, rozwiniemy tylko te wątki, które mają charakter rozszerzający i precyzujący zapisy dotyczące rozwoju mieszkalnictwa i związanego z nim rozwoju infrastruktury oraz szeroko rozumianej jakości życia na wsi.

Zapisy strategiczne zawarte w analizowanej treści Strategii poprzedzone zostały wizją obszarów wiejskich do 2050 r. Zgodnie z nią: „Obszary wiejskie w 2050 r. to atrakcyjne miejsce pracy, zamieszkania, wypoczynku i prowadzenia działalności rolniczej lub pozarolniczej. To również obszary dostarczające dóbr publicznych i rynkowych, z zachowaniem unikalnych walorów przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych dla przyszłych pokoleń, dzięki zrównoważonemu rozwojowi konkurencyjnego rolnictwa i rybactwa. Na obszarach wiejskich zatrzymano niekorzystne zmiany demograficzne oraz znacząco zwiększono pozytywne efekty środowiskowe produkcji rolnej i rybackiej. Podstawą ustroju rolnego są gospodarstwa rodzinne rozwijające się w sposób zrównoważony i odpowiedzialny, wykorzystujące nowoczesne technologie. Zapewniono zwiększenie się wkładu małych i średnich gospodarstw rolnych w zapewnienie zrównoważonego rozwoju rolnictwa” (s. 35). Wizja odnosi się zatem do wsi jako atrakcyjnego miejsca zamieszkania, choć ponownie warto zwrócić uwagę, że znacznie większy nacisk położono na aspekt pracy, w tym prowadzenie działalności rolniczej, niż na funkcje mieszkaniowe. Wśród najistotniejszych z punktu widzenia poruszanej przez nas tematyki trendów-zagrożeń rozwoju wymieniono depopulację, wynikającą ze starzenia się społeczeństwa oraz migracji, pogłębiającą się marginalizację terenów peryferyjnych, słabo skomunikowanych o niskim poziomie rozwojowym, niekorzystne zmiany w przeznaczaniu przestrzeni i użytkowaniu gruntów, w tym niekontrolowaną urbanizację, a także skłonność do sprzedaży ziemi rolniczej na cele budowlane (s. 39) oraz słabości instytucjonalne i niski poziom zaangażowania i współpracy podmiotów różnych sektorów (zwłaszcza w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego).

Nadrzędny cel przyświecający Strategii konsekwentnie sprowadza się do rozwoju gospodarczego: „Celem SZRWiR 2030 jest rozwój gospodarczy wsi umożliwiający trwały wzrost dochodów jej mieszkańców przy minimalizacji rozwarstwienia ekonomicznego, społecznego i terytorialnego oraz poprawie stanu środowiska naturalnego” (s. 35). Wskazano trzy cele szczegółowe:

- I. Zwiększenie opłacalności produkcji rolnej i rybackiej,
- II. Poprawę jakości życia, infrastruktury i stanu środowiska,
- III. Rozwój przedsiębiorczości, pozarolniczych miejsc pracy i aktywnego społeczeństwa.

Poszukiwanie ram strategicznych kreowania polityki mieszkaniowej na wsi ukierunkowuje naszą uwagę na drugi cel szczegółowy, dotyczący poprawy jakości życia, infrastruktury i stanu środowiska, choć nieliczne powiązania z tą tematyką można odnaleźć również w pierwszym i trzecim celu. Konstrukcja tej części dokumentu obejmuje zwięzłe podsumowanie dokonanej uprzednio diagnozy oraz zdefiniowanie strategicznych rozstrzygnięć, które w znacznym stopniu

można utożsamiać z celami operacyjnymi. Podkreślono relację między wyposażeniem w infrastrukturę techniczną i społeczną a warunkami życia mieszkańców. Wskazano, że budowa i modernizacja infrastruktury wpływa na wzrost atrakcyjności dla zewnętrznych przedsiębiorców, tym samym przyczyniając się do wzrostu liczby nowych mieszkańców (s. 60). Konstatacja ta ponownie uprawnia do stwierdzenia o przypisaniu priorytetu funkcji gospodarczej na obszarach wiejskich. Podkreślono także relacje między stopniem rozwoju infrastrukturalnego a rodzajem sieci osadniczej. Nie zależy on, zdaniem autorów diagnozy, bezpośrednio od położenia względem dużego miasta, lecz od poziomu dochodów własnych gminy. Przyjęte rozstrzygnięcie strategiczne odwołuje się do podniesienia standardu jakości życia określonego poziomem rozwoju infrastruktury (ICT, wodno-kanalizacyjnej, transportowej i energetycznej) oraz dostępnością usług publicznych, głównie w zakresie zdrowia i edukacji (s. 61). Kolejne ważne z punktu przyjętej przez nas optyki rozstrzygnięcie dotyczy zachowania zasobów środowiska (krajobrazu rolniczego i lasów) i jakości powietrza, które stanowią ważny czynnik kształtujący jakość życia (s. 63). Przyjęte działania mają być prowadzone w pięciu podstawowych kierunkach:

- 1) rozwoju liniowej infrastruktury technicznej,
- 2) dostępności wysokiej jakości usług publicznych,
- 3) rozwoju infrastruktury społecznej i rewitalizacji wsi i małych miast,
- 4) równoważenia gospodarowania i ochrony zasobów środowiska,
- 5) adaptacji do zmian klimatu i przeciwdziałania tym zmianom.

Tabela 8. Planowane działania odnoszące się do mieszkalnictwa i jakości życia w ramach kierunków interwencji w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030

Kierunek interwencji w ramach celów szczegółowych	Planowane działania na lata 2020–2030
1	2
II.1. Rozwój liniowej infrastruktury technicznej	– rozwój lub modernizacja infrastruktury wpływającej na poprawę jakości życia
II.2. Dostępność wysokiej jakości usług publicznych	<ul style="list-style-type: none"> – zwiększenie dostępu do taniego mieszkalnictwa (budowa mieszkań na wynajem, w tym z możliwością dojścia do własności, oraz rozwój programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego) – optymalizacja mobilności przestrzennej w dojazdach do pracy oraz racjonalizacja przestrzennej lokalizacji obiektów świadczących usługi społeczne – wykorzystanie ICT w podnoszeniu jakości życia – wzmocnienie roli ośrodków miejskich w świadczeniu ponadlokalnych usług publicznych – zwiększenie dostępu do opieki zdrowotnej – tworzenie warunków dla rozwoju edukacji i wyrównywanie szans w dostępie do usług edukacyjnych

Tab. 8 (cd.)

1	2
II.3. Rozwój infrastruktury społecznej i rewitalizacja wsi i małych miast	– tworzenie warunków dla rozwoju edukacji i wyrównywanie szans w dostępie do usług edukacyjnych
II.4. Zrównoważone gospodarowanie i ochrona zasobów środowiska	<ul style="list-style-type: none"> – promowanie ładu przestrzennego na obszarach wiejskich, w szczególności w zasięgu oddziaływania obszarów silnie zurbanizowanych, m.in. w celu zapobiegania rozpraszaniu istniejącej sieci osadniczej – zapewnienie powszechnego dostępu do aktualnej informacji o stanie i przeznaczeniu terenów – przeciwdziałanie trwałemu wykluczeniu z produkcji rolnej najlepszych gleb, kierowanie inwestycji infrastrukturalnych i mieszkaniowych na tereny gleb najmniej produktywnych – działania na rzecz wysokiej jakości powietrza na obszarach wiejskich w transporcie i gospodarce przestrzennej – poprawa warunków gospodarowania w rolnictwie przez zastosowanie scaleń gruntów
II.5. Adaptacja do zmian klimatu i przeciwdziałanie tym zmianom	<ul style="list-style-type: none"> – stymulowanie rozwoju alternatywnych, bezemisyjnych źródeł ciepła – zwiększanie efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej i mieszkalnych
III.1. Odpowiedź na zmiany demograficzne i ich następstwa	– działania osłabiające migracje wewnętrzne i zagraniczne prowadzące do tzw. „drenażu mózgow” [nie wyjaśniono, na czym mają polegać]
III.2. Rozwój przedsiębiorczości i nowych miejsc pracy	– zwiększanie dostępności usług opieki nad dzieckiem
III.4. Budowa i rozwój zdolności do współpracy w wymiarze społecznym i terytorialnym	– działania obejmujące planowanie, przygotowanie i przeprowadzenie przekształceń przestrzennych i infrastrukturalnych, potrzebnych lokalnie do zachowania i poprawy funkcji gospodarczej (w tym rolnictwa), mieszkaniowej, przyrodniczej i kulturowej obszarów wiejskich na rzecz ładu przestrzennego

Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030.

W zakresie mieszkalnictwa powtórzono jedynie za Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju potrzebę działań na rzecz zwiększenia dostępu do tanich mieszkań. Nie zaproponowano działań mających na celu postęp funkcji mieszkaniowej obszarów wiejskich. Funkcja ta wydaje się wtórna wobec funkcji gospodarczej. Zaplanowane działania mają charakter bardzo ogólny.

4.4. Narodowy Program Mieszkaniowy

Narodowy Program Mieszkaniowy, przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, jest jednym z instrumentów służących realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

Związek między tymi dokumentami polega na dostrzeżeniu relacji między zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych a jakością życia i rozwojem człowieka (s. 5). Ponadto, nawiązując do wniosków ze Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, podkreślono, że utrzymujące się deficyty mieszkaniowe stanowią jedną z pułapek rozwoju, co można interpretować jako uzasadnienie utworzenia dokumentu odnoszącego się do poprawy sytuacji w zakresie szeroko rozumianego mieszkalnictwa. Narodowy Program Mieszkaniowy to dokument planistyczny, którego celem jest odzwierciedlenie/wskazanie głównych kierunków polityki mieszkaniowej kraju w perspektywie średniookresowej (do 2030 r.). Ma on konstrukcję odpowiadającą budowie strategii rozwoju, choć nie stanowi planu rozwoju w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Dokument obejmuje rozbudowaną część diagnostyczną oraz listę działań ukierunkowanych na likwidację wcześniej zdefiniowanych problemów (m.in. deficytów ilościowych w segmencie mieszkań dostępnych cenowo, rozwoju budownictwa na wynajem, poprawy stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz racjonalizacji zasad zarządzania istniejącym zasobem mieszkaniowym). Dokument wskazuje również na konieczność zmian regulacyjnych wpływających na koszty budowy mieszkań, ład przestrzenny i dostępność gruntów pod zabudowę (s. 32). Diagnoza dość szczegółowo odnosi się do takich zagadnień, jak statystyczny deficyt mieszkaniowy, problem substandardów mieszkaniowych i dostępności mieszkań, cechy struktury własnościowej i dotychczas realizowane budownictwo mieszkaniowe. Wskazano na pomniejszanie się statystycznego deficytu mieszkaniowego za sprawą rozwoju nowego budownictwa, czynników demograficznych oraz niewielkiej liczby rozbiórek budynków mieszkalnych. Dostrzeżono problem braku samodzielności mieszkaniowej, choć zaznaczono, że niekiedy jest ona warunkowana świadomą decyzją lub tradycją. Jako przykład wskazano obszary wiejskie stereotypowo postrzegane jako zamieszkiwane przez wielopokoleniowe rodziny.

Deficyty mieszkaniowe powinny być, zdaniem autorów dokumentu, rozpatrywane w skali lokalnej (s. 5). Brak w dokumencie szczegółowych analiz przedstawiających w tym obszarze zróżnicowanie gmin. Problem substandardu mieszkaniowego zarysowano, odwołując się do niedostatków wyposażenia w instalacje, niskiego standardu technicznego mieszkań i nadmiernego przeludnienia. W tym przypadku posłużono się danymi z podziałem na wieś i miasto, z których wynika, że sytuacja na wsi, jeśli chodzi o powierzchnię i gęstość zaludnienia, jest lepsza niż w miastach, natomiast w zakresie dostępności do infrastruktury technicznej i sanitarnej gorsza. Nie podjęto próby wyjaśnienia przyczyn tych zróżnicowań

w kontekście położenia gmin. Zwrócono uwagę na niską dostępność mieszkań, na którą silnie wpływają bariery finansowe związane z kupnem lub najmem mieszkania. Dotyczy to zwłaszcza osób biedniejszych i młodszych. W kontekście realizowanego budownictwa mieszkaniowego wskazano na bardzo niski udział (w latach 2011–2015 1,5%) budownictwa realizowanego przez gminy, nie precyzując, jakiego typu jednostki administracyjne są tu aktywniejsze lub mniej aktywne.

Zwrócono uwagę na niekorzystne skutki prywatyzacji zasobów gminnych (s. 19). Nie zaprezentowano tu jednak danych odnoszących się do obszarów wiejskich lub wsi. Wskazano natomiast określone grupy społeczne (rolników, emerytów i rencistów, osoby z niepełnosprawnościami), które znacznie częściej borykają się z problemami dochodowymi, co w efekcie skutkuje mniejszą dostępnością mieszkań dla tego segmentu odbiorców. Nie rozbudowano zapisów dotyczących uwarunkowań specyficznych dla rolników. W kontekście wsi zaznaczono, że budownictwo mieszkaniowe rozwija się na działkach siedliskowych, które są zabudowane starszymi budynkami (s. 22). W treści diagnozy silnie akcentowano korelacje między poziomem dochodów/sytuacją materialną a problemami mieszkaniowymi osób z niepełnosprawnościami, chorych, bezdomnych, starszych. Rozwiązaniem tych problemów mogą być mieszkania chronione, których w samorządach brakuje.

W ujęciu prognostycznym odniesiono się do zmian demograficznych polegających na przewidywanym wzroście liczby osób starszych, które, jak wynika z analiz, często zamieszkują samotnie i wymagają opieki w miejscu zamieszkania. Autorzy dostrzegają potencjalną potrzebę uwzględnienia problematyki potrzeb mieszkaniowych seniorów w innych dokumentach strategicznych (s. 33). Sami jednak nie rozwijają jej z punktu widzenia obszarów wiejskich, zwłaszcza peryferyjnie położonych, wyludniających się i starzejących – potencjalnie zatem kumulujących problemy mieszkaniowe tam żyjących seniorów. W części diagnostycznej wskazano także na powiązania z innymi dokumentami strategicznymi, np. ze Strategią Rozwoju Kraju do 2020 r., i dokonano ich oceny.

Z perspektywy rozważanej przez nas sytuacji mieszkaniowej na poziomie gmin wiejskich należy uznać, że dokument w części diagnostycznej bardzo powierzchownie odnosi się do wsi i jej specyficznych uwarunkowań. Wprawdzie wielokrotnie podkreśla się, że problemy polityki mieszkaniowej winny być rozpatrywane lokalnie, jednakże dotychczasowe analizy w niewielkim zakresie dotyczą specyfiki terenów wiejskich oraz zróżnicowania gmin w obrębie tej kategorii. Zaledwie w kilku aspektach porównywane są wieś i miasto. Podobne zastrzeżenie można mieć do charakterystyki problemów takich grup społecznych jak seniorzy, dla których problem mieszkalnictwa ma inny wymiar aniżeli dla seniorów miejskich.

W części planistycznej określono główne priorytety polityki mieszkaniowej i podstawowe narzędzia służące rozwiązywaniu wskazanych uprzednio problemów. Wyznaczono trzy główne cele. Pierwsze dwa odnoszą się do poprawy sytuacji osób słabiej sytuowanych i narażonych na wykluczenie społeczne. Są to: zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie

lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych oraz zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową). Trzeci cel odnosi się do poprawy warunków mieszkaniowych ogółu społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych i zwiększenia efektywności energetycznej. Zaproponowano także katalog uzupełniających się działań traktowanych jako narzędzia realizacji polityki mieszkaniowej Polski. Można je rozpatrywać w kategoriach celów ukierunkowanych na: usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego; racjonalizację zasad funkcjonowania rynku najmu; rozwój spółdzielczości mieszkaniowej; zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem; społeczne budownictwo czynszowe; oszczędzanie na cele mieszkaniowe (zastąpione programem dopłat do czynszu Mieszkanie na Start¹⁰); pomoc w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych; poprawę warunków zamieszkiwania; program Mieszkanie dla Seniora. Wymienione obszary kryją wiązki powiązanych ze sobą działań i instrumentów. Ze względu na interesującą nas problematykę w gminach wiejskich podkreśliliśmy wyłącznie te aspekty planowanych działań, które potencjalnie wiążą się z polityką danej JST w tym zakresie lub wprost adresowane są do terenów wiejskich.

Tabela 9. Odniesienia zapisów priorytetowych działań i instrumentów do polityki gmin i obszarów wiejskich

Działanie/instrument	Najważniejsze odniesienie do gmin	Odniesienie do gmin wiejskich/wsi
1	2	3
Wprowadzanie kompleksowych zmian prawnych usprawniających proces inwestycyjno-budowlany (pkt A)	– wzmocnienie znaczenia polityki przestrzennej gminy, roli planów miejscowych, uczestnictwa społecznego; likwidacja barier formalno-organizacyjnych	„stworzenie regulacji uwzględniających specyfikę wsi i zapewniających jej zrównoważony rozwój”
Zmiana regulacji określających zasady funkcjonowania rynku najmu: racjonalizacja zasad gospodarowania zasobem mieszkaniowym (pkt B)	– wprowadzenie zmian racjonalizujących zasady gospodarowania lokalami w mieszkaniowym zasobie gminy (określenie zasad konstrukcji umów najmu, obowiązkowe uregulowania uchwałami gminy zasad wynajmu lokali	brak odniesień

¹⁰ W pierwotnej wersji zakładano, że ten instrument będzie podstawą wsparcia budownictwa jednorodzinnego, w szczególności na terenach wiejskich.

Tab. 9 (cd.)

1	2	3
Uruchomienie zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (pkt E)	<ul style="list-style-type: none"> – przypisanie wiodącej roli samorządów lokalnych w rozwoju inicjatyw budownictwa społecznego, zwiększenie elastyczności gospodarowania zasobem mieszkaniowym – rozwój budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań komunalnych (tworzenie nowych zasobów), przy wsparciu finansowym państwa – uprawnienie gmin do stosowania tzw. najmu socjalnego w ramach posiadanego zasobu – zwiększenie zaangażowania finansowego jako zwiększającego podaż mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu (społeczne budownictwo czynszowe), przy wsparciu finansowym państwa 	brak odniesień
Wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe (pkt F)	brak bezpośrednich odniesień do gmin/samorządów terytorialnych	„instrument ten będzie podstawą wsparcia budownictwa jednorodzinnego, w szczególności na terenach wiejskich” (s. 75) [nie rozwinięto dalej tematyki obszarów wiejskich]
Wsparcie realizacji przedsięwzięć poprawiających stan techniczny istniejących zasobów mieszkaniowych i warunki zamieszkiwania (pkt H)	możliwość korzystania z ogłoszonych programów zewnętrznych na zasadzie ich beneficjenta w zakresie termomodernizacji i remontów, modernizacji energooszczędności, niskoemisyjności, infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, ciepłowniczej, Internetu	dodatkowe wskazanie na możliwość korzystania z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w zakresie kanalizacji, wodociągów i dróg lokalnych

Źródło: Narodowy Program Mieszkaniowy.

Analiza treści zapisów dotyczących priorytetowych działań i instrumentów zaplanowanych do realizacji prowadzi do następujących ogólnych wniosków. W zakresie rozwiązań adresowanych do terenów wiejskich zapisy mają enigmatyczny

charakter lub nie są szczegółowo rozwijane. Trudno zatem niekiedy odczytać intencje autorów. W większości sugerowanych działań brak wyraźnych odniesień do wsi. Wyjątkiem jest skierowanie do Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich jako źródła finansowania działań związanych z infrastrukturą techniczną, co ma poprawić warunki zamieszkiwania na wsi. Znacznie więcej zapisów i działań ukierunkowanych jest na funkcjonowanie samorządów terytorialnych i tam prowadzoną politykę mieszkaniową. Oczywiście zapisy te odnoszą się również do gmin wiejskich, nie wyróżniają jednak ich specyfiki/odmienności. Obejmują w głównej mierze planowanie przestrzenne i gospodarowanie gminnymi zasobami mieszkaniowymi. Ma to ułatwić prowadzenie lokalnej polityki mieszkaniowej i zachęcać do jej rozwijania.

W założeniach dotyczących planowania przestrzennego (o charakterze ogólnym) proponowano wiele ciekawych rozwiązań, które cieszyły się pozytywnymi opiniami urbanistów i samorządowców, m.in. wzmocnienie roli planów miejscowych (poprzez poprawę jakości i transparentności procedur, wzmocnienie kompleksowości podejmowanych decyzji lokalizacyjnych), dążenie do lokalizacji nowych inwestycji na terenach wyposażonych już w infrastrukturę (techniczną i społeczną), ograniczenie powstawania inwestycji poza miejscowym planem, zapewnienie ładu przestrzennego, zachowanie walorów ekonomicznych, krajobrazowych, kulturowych i przyrodniczych terenu, zwiększenie udziału lokalnej społeczności w planowaniu przestrzennym. Planowano wprowadzenie kodeksu urbanistycznego, lecz do chwili ukończenia niniejszej książki taki dokument nie ujrzał światła dziennego. Niedobór mieszkań dla osób o niskich dochodach planowano rozwiązać poprzez zachęty finansowe dla samorządów wchodzących w kooperatywy na rzecz społecznego budownictwa czynszowego i powiększania zasobu gminnego. W programie odniesiono się do poprawy standardów związanych z infrastrukturą techniczną i drogową. Zaproponowano gminom skorzystanie z relatywnie szerokiego wachlarza ofert dostarczonych przez zewnętrzne instytucje ogłaszające konkursy na zadania w zakresie modernizacji budynków i dróg. Działania te miały docelowo doprowadzić do poprawy jakości zamieszkiwania.

Podsumowanie

Wzmacnianie endogennych potencjałów i likwidacja barier rozwojowych wszystkich terytoriów (z zastrzeżeniem selektywnego wyboru przez państwo wspieranych nisz i sektorów) to nadrzędna zasada zapisana w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Determinuje ona konsekwentnie treść zapisów omawianych krajowych planów i strategii. Priorytetowymi wartościami są tam również: dostosowanie do potrzeb i potencjału poszczególnych terytoriów, integracja

sektorów i instytucji różnych poziomów zarządzania, mobilizacja krajowego kapitału i uwzględnienie procesów demograficznych w planowaniu. Jak stwierdza ją autorzy Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, jest to nowe podejście, które stanowi kontrpropozycję wobec dotychczas prowadzonej polityki budowania silnych centrów wzrostu.

Diagnoza sytuacji terenów wiejskich w analizowanych dokumentach potwierdza ugruntowaną do tej pory wiedzę na temat ich znacznego zróżnicowania, charakterystycznej koncentracji obszarów problemowych i potencjałów. Na nich także ma się koncentrować planowana polityka rozwoju. Jej celem jest rozwój zrównoważony, trwały i samopodtrzymujący się, inicjowany przez działania horyzontalne, głównie politykę regionalną i spójność społeczną (ściśle związaną z polityką społeczną). Wiele szczegółowych rozstrzygnięć dotyczących priorytetów i zasad rozwoju obszarów wiejskich znajdujemy w Strategii Rozwoju Regionalnego oraz Strategii Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybołówstwa.

Analiza treści tych dokumentów prowadzi do konstatacji, że tereny wiejskie postrzegane są w sposób relatywnie tradycyjny, poprzez przypisywanie im głównie funkcji produkcyjnej. Funkcja mieszkaniowa jest w znacznym stopniu wtórna. Wydaje się, że poświęca się jej znacznie mniej uwagi niż np. turystyce. Należy wszakże zaznaczyć, że sformułowana wizja obszarów wiejskich odwołuje się m.in. do wsi jako atrakcyjnego miejsca zamieszkania. Mieszkalnictwo jednak, poza dość szeroko rozumianym kontekstem infrastruktury technicznej i społecznej, nie jest identyfikowane wprost jako istotny cel rozwoju tych obszarów. Można natomiast zaryzykować stwierdzenie, że inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną są kluczowe dla rozwoju wsi z perspektywy rozwoju funkcji gospodarczych i dostępności komunikacyjnej z sąsiadującymi miastami. W tym przypadku można zaobserwować pewne odstępstwo od zasady mobilizacji krajowych zasobów, sugeruje się bowiem możliwość korzystania z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w celu finansowania tego typu zadań.

Warto także zwrócić uwagę na dwa obszary związane z zarządzaniem lokalnym, w których planowana jest interwencja państwa. Pierwszy z nich obejmuje planowanie przestrzenne i jego ściśle powiązanie z polityką rozwoju w celu ograniczenia niekontrolowanej suburbanizacji i poprawy ładu przestrzennego. Przykładem wprowadzonego w życie rozwiązania jest ustawowe powiązanie strategii rozwoju z planowaniem przestrzennym. Drugi obszar obejmuje poprawę dostępności wysokiej jakości usług publicznych w drodze zwiększenia dostępu do taniego mieszkalnictwa poprzez budowę mieszkań na wynajem oraz poszerzenie programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego. Istnieje kilka przykładów działań na terenach wiejskich, które są oparte na współpracy i partnerstwie w budowaniu tego typu mieszkań. Są to jednostkowe przypadki, a ustawodawstwo ma charakter ogólny i nie jest kierowane odrębnie do terenów wiejskich.

Wybrane aspekty polityki mieszkaniowej identyfikowane są w kontekście spójności społecznej i Narodowego Planu Mieszkaniowego, tam zaś nie odnoszą się do specyfiki wsi. Powinny mieć zatem charakter rozwiązań uniwersalnych,

co z kolei nie jest spójne z zasadą dostosowania do potrzeb i potencjału poszczególnych terytoriów. Jak bowiem wiadomo, np. osadnictwo i budownictwo na obszarach wiejskich charakteryzuje się dużą odmiennością w stosunku do specyfiki miejskiej.

Konkludując, mieszkalnictwo jako specyficzna (nowa) funkcja na obszarach wiejskich nie jest zagadnieniem badanym odrębnie, nie jest przedmiotem szczegółowych analiz, w konsekwencji czego nie ukierunkowuje się na nie konkretnych działań.

Rozdział 5

Charakterystyka badanych gmin w świetle danych statystycznych – wybrane aspekty

Wstęp

W rozdziale podejmujemy próbę przedstawienia wybranych (naszym zdaniem najistotniejszych z perspektywy poruszanej w książce problematyki) przestrzennych, ludnościowych i ekonomicznych uwarunkowań rozwoju oraz charakterystyki mieszkalnictwa i budownictwa gmin Andrespol, Brójce, Nowosolna, Ksawerów, Zgierz i Pabianice. Ta część badań opiera się przede wszystkim na statystykach Głównego Urzędu Statystycznego i dotyczy lat 2005–2020¹.

Zaprezentowane analizy pozwalają z jednej strony na scharakteryzowanie badanych jednostek na tle innych gmin wiejskich w Polsce i w województwie łódzkim, z drugiej zaś na lepsze zrozumienie specyfiki uwarunkowań procesu lokalnego planowania i realizacji polityki mieszkaniowej. Wiejskie gminy podmiejskie, na których skupiamy uwagę, są zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie Łodzi. Centralne położenie w województwie łódzkim oraz w sąsiedztwie 650-tysięcznego miasta w znacznym stopniu sprzyja relatywnie szybszemu niż gmin peryferyjnych rozwojowi². Dzieje się to zwłaszcza za sprawą atrakcyjności osadniczej i w jej konsekwencji migracji na te tereny (por. Rosner, 2014).

1 Punktem odniesienia są lata 2005, 2010, 2015 i 2020, z wyjątkiem zmiennych, dla których nie dysponowaliśmy pełnymi danymi, co każdorazowo zostało wskazane.

2 Związek poziomu rozwoju gmin z ich położeniem wokół dużych i średnich miast jest dobrze udokumentowany badaniami, por. np. Monitoring Rozwoju Obszarów Wiejskich, realizowany przez zespół Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, <https://www.irwirpan.waw.pl/832/badania/monitoring-rozwoju-obszarow-wiejskich/> (dostęp 10.06.2022).

5.1. Aspekty funkcjonalno-przestrzenne

Pierwszy z charakteryzowanych przez nas wymiarów dotyczy przestrzeni, tj. zajmowanego obszaru i sposobu jego użytkowania. Przede wszystkim należy podkreślić, że badane jednostki różnią się wielkością powierzchni. Biorąc pod uwagę średnią tego wskaźnika³ wśród 1533 gmin wiejskich w Polsce (125 km²) lub 131 w województwie łódzkim (102 km²), są jednostkami stosunkowo małymi. Dwie najmniejsze zajmują zaledwie: Ksawerów 14 km², Andrespol 25 km². Trzy relatywnie większe to: Nowosolna (54 km²), Brójce (70 km²) i Pabianice (88 km²), choć wciąż o powierzchni mniejszej niż średnia dla kraju i województwa. Największa – Zgierz – zajmuje powierzchnię 199 km², przekraczając tym samym średni obszar przeciętnej gminy w Polsce. Optymalna wielkość gminy, rozpatrywana m.in. z perspektywy efektywności zarządzania, jakości życia lokalnych zbiorowości, rozwoju lokalnej demokracji, jest przedmiotem dyskusji ekonomistów, prawników, socjologów, politologów (por. Swianiewicz, 2010; Gendźwiłł, Swianiewicz, 2016; Swianiewicz, Łukomska, 2019; Kachniarz, 2017). Dotąd jednak nie wypracowano jednolitego stanowiska w tym zakresie.

Badane przez nas JST różnią się także strukturą przeznaczenia zajmowanej przestrzeni zarówno na tle populacji wiejskich jednostek województwa łódzkiego, jak i między sobą. Przyjmując za punkt odniesienia rok 2020, średnio w gminach wiejskich województwa tereny zurbanizowane stanowiły ok. 4%, leśne ok. 22%, a rolne ok. 72%⁴. Gminy podmiejskie, w których prowadziliśmy badania, znacząco odbiegały od powyższych wskaźników udziałem przestrzeni przeznaczonej pod tereny zurbanizowane, co dotyczy zwłaszcza Andrespola (36%) i Ksawerowa (28%). Sugeruje to dominację funkcji gospodarczej pozarolniczej (np. mieszkaniowej). Pozostałą powierzchnię gminy Andrespol stanowią tereny leśne (27%) oraz rolne (zaledwie 36%). Rolnictwo nie stanowi zatem istotnego sektora dla rozwoju tego obszaru. Gmina Ksawerów natomiast praktycznie nie posiada terenów leśnych (0,5%), a rolne zajmują ok. 72% jej obszaru. Można się więc spodziewać w jej przypadku większego znaczenia rolnictwa. Na przeciwległym krańcu możemy natomiast umieścić gminę Brójce, której przestrzeń przeznaczona jest niemal całkowicie na cele rolnicze (86%), co przewyższa średnią dla województwa i może sugerować większe znaczenie rolnictwa w jej polityce rozwoju. Struktura przeznaczenia terenów gminy Zgierz różni się od pozostałych relatywnie wysokim udziałem gruntów leśnych (31%). W Nowosolnej i Pabianicach udział poszczególnych funkcji przestrzeni kształtuje się podobnie: Nowosolna posiada nieco więcej gruntów zurbanizowanych (12%), mniej rolnych (64%) i nieco więcej leśnych (24%), Pabianice odpowiednio 7%, 60% i 19%.

3 Dane za rok 2020.

4 Resztę stanowiły grunty pod wodami i pozostałe.

Tabela 10. Przeznaczenie przestrzeni badanych gmin

Przeznaczenie	Gmina											
	Andrespol		Brójce		Nowosolna		Ksawerów		Pabianice		Zgierz	
	Rok											
	2015	2020	2015	2020	2015	2020	2015	2020	2015	2020	2015	2020
Rolne	35,7	35,7	84,5	86,3	65,6	63,9	72,9	71,3	74,0	73,5	59,6	59,5
Leśne	26,6	27,0	8,3	6,4	24,6	24,3	0,5	0,5	18,9	18,9	31,5	31,2
Zurbanizowane	35,7	35,7	5,6	6,9	9,1	11,6	26,0	28,1	6,4	7,2	7,8	8,95
Pod wodami	1,1	1,09	0,4	0,4	0,1	0,13	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2
Pozostałe	0,9	0,5	1,2	0,0	0,6	0,1	0,5	0,0	0,4	0,1	0,8	0,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych oraz Geoportalu województwa łódzkiego.

Istotna konstatacja, na którą należy zwrócić uwagę, dotyczy zmian zachodzących w przeznaczeniu poszczególnych typów gruntów. Przez zaledwie pięć lat (tj. między 2015 a 2020 r.) w większości badanych przez nas gmin zwiększył się udział terenów zurbanizowanych kosztem leśnych i rolnych. Wyjątek stanowił Andrespol, którego polityka w tym zakresie miała, jak się wydaje, bardziej stabilny charakter. Nie we wszystkich pozostałych gminach procesy te kształtowały się w podobny sposób. Brójce zwiększyły udział terenów zurbanizowanych (o ok. 1%) oraz rolnych (o ok. 2%), przy jednoczesnym spadku leśnych (o ok. 2%). Kolejne JST także odnotowały wzrost udziału terenów zurbanizowanych: Nowosolna (o 2,5%), Ksawerów (o 2%), Zgierz (o ok. 1%) i Pabianice (o ok. 1%), lecz Nowosolna i Ksawerów uczyniły to kosztem terenów rolnych (ok. 2%), natomiast Zgierz zmniejszył udział pozostałych typów gruntów. Pabianice natomiast w minimalnym stopniu odnotowały spadek udziału pozostałych gruntów, głównie rolnych.

Nasilające się współczesne procesy urbanizacyjne mogą prowadzić do zmian w strukturze funkcjonalnej terenów wiejskich. Kosztem obszarów użytkowanych rolniczo wzrasta powierzchnia terenów zabudowanych. W efekcie można zaobserwować proces wypierania funkcji rolniczej przez zabudowę mieszkaniową, usługową czy przemysłową (Prus, 2012, s. 27).

Tabela 11. Udział powierzchni wskazanych w studium terenów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze w powierzchni ogółem (w %)

Gmina	Rok		
	2010	2015	2020
Andrespol	0,1	0,6	0,5
Brójce	0	8,13	0,1
Nowosolna	0	0	0
Ksawerów	8	0	7,6
Pabianice	0	9,4	0
Zgierz	0	0	0

Źródło: GUS/Bank Danych Lokalnych.

W czterech z sześciu gmin (Andrespol, Brójce, Ksawerów i Pabianice) wskazano w analizowanym okresie na konieczność zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Największa powierzchnia wskazanych w studium terenów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze dotyczyła gminy Pabianice (9,4% w 2015 r.) oraz gminy Brójce (8,13% w 2015 r.). Również w Studium Ksawerowa znaczna część terenów rolniczych została wskazana do przekształcenia na cele nierolnicze (7,6% w 2020 r.).

Tabela 12. Udział powierzchni wskazanych w studium terenów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w powierzchni ogółem (w %)

Gmina	Rok		
	2010	2015	2020
Andrespol	0,04	0,15	0,14
Brójce	0	0,2	0,2
Nowosolna	0	0	0
Ksawerów	0	0	1
Pabianice	0	0	0
Zgierz	0	0	0

Źródło: GUS/Bank Danych Lokalnych.

W porównaniu z gruntami rolnymi, znacznie mniej terenów leśnych przeznaczono na cele nieleśne. W badanym okresie zmiana przeznaczenia terenów w studium dotyczyła tylko gmin Andrespol oraz Brójce.

Ważną kwestią związaną z gospodarowaniem nieruchomościami jest gospodarowanie przestrzenią. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może oddziaływać na wartość nieruchomości w sposób zarówno korzystny, jak i niekorzystny. Jednakże w dominującej części przypadków wpływ ten jest korzystny. Wynika to przede wszystkim z mechanizmów prawnych zapisanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Gorzym-Wilkowski, 2016, s. 225).

Tabela 13. Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (w %)

Obszar	Rok										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andrespol	99,8	99,8	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	90,7	90,7
Brójce	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	15,5	19,7	19,7	20,0
Nowosolna	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ksawerów	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,9	99,9	99,9
Pabianice	101,0	101,0	101,0	101,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Zgierz	4,3	5,0	5,0	5,0	5,0	6,1	6,8	6,8	6,9	6,9	6,9
Polska	26,5	27,2	28,0	28,8	29,2	29,7	30,1	30,5	30,8	31,2	31,4
Polska – gminy wiejskie	27,4	28,0	28,7	29,5	30,0	30,4	30,7	30,8	31,1	31,5	31,8
Województwo łódzkie	29,0	28,8	29,0	30,9	31,7	32,0	32,4	32,7	32,8	33,0	33,2
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	29,0	28,9	29,0	31,5	31,6	31,9	32,0	32,2	32,4	32,5	33,1

Źródło: GUS/Bank Danych Lokalnych.

Zgromadzone dane dowodzą, że w czterech z sześciu analizowanych JST (Andrespol, Nowosolna, Ksawerów i Pabianice) udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni

ogółem kształtował się na znacznie wyższym poziomie aniżeli dla gmin wiejskich w Polsce oraz gmin wiejskich w województwie łódzkim. Oznacza to, że władze badanych jednostek dostrzegali wagę i potrzebę korzystania z tego instrumentu zarządzania przestrzenią. W Pabianicach i Nowosolnej 100% powierzchni w 2020 r. objęte było miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w Andrespolu i Ksawerowie odpowiednio 90,7% i 99,9%.

5.2. Charakterystyka społeczno-gospodarcza

Drugi wymiar, do którego odnoszą się charakterystyki badanych JST, obejmuje sferę społeczną i ekonomiczną. Bez wątplenia, jedną z ważniejszych właściwości gmin jest liczba ludności. Mieszkańcy są bowiem nośnikiem różnych kapitałów, które mogą zostać zaangażowane w procesach rozwoju danego obszaru. Z drugiej strony wielkość i struktura populacji zamieszkującej określony obszar wyznacza pewne wyzwania stojące przed polityką rozwoju (m.in. konieczność rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej). Badane przez nas jednostki różnią się pod względem liczby ludności. W 2020 r. największe pod względem tego wskaźnika były Zgierz (niespełna 16 tys.) i Andrespol (ponad 14 tys.). Gminy średniej wielkości to Pabianice (ok. 8 tys.), Ksawerów i Brójce (po ponad 7 tys.), a najmniejsza – Nowosolna (ponad 5 tys.).

Analizując tę cechę, możemy potwierdzić występowanie procesów odzwierciedlających ogólną tendencję: liczba osób osiedlających się na terenach wiejskich w Polsce (por. np. Rosner, 2014; Żróbek-Różańska, Zysk, 2015) oraz w badanych przez nas jednostkach w latach 2005–2020 wzrosła. Nie jest to jednak zjawisko typowe dla wszystkich gmin wiejskich, dotyczy zwłaszcza jednostek podmiejskich (np. Wesołowska, 2018). Przykładowo, populacja mieszkańców gmin wiejskich w województwie łódzkim w badanym okresie spadła. Nie wszystkie JST cechuje także podobne tempo przyrostu liczby nowych mieszkańców. I tak, porównując stan na 2020 r. z rokiem 2005, Nowosolna i Pabianice zwiększyły liczbę mieszkańców odpowiednio o ok. 47% i 46%, w Zgierzu i Brójcach przybyła ok. 1/3 mieszkańców, a w Andrespolu 1/4. Najmniejszy przyrost, bo zaledwie na poziomie 7%, odnotowaliśmy w Ksawerowie. A. Rosner i M. Wesołowska (2022, s. 186), opierając się na analizach statystycznych danych GUS, przyjęli, że gminy, których liczba mieszkańców w okresie pięciu lat wzrosła o więcej niż 6%, to gminy w sposób intensywny zwiększające zaludnienie. Posługując się tym wskaźnikiem, zauważamy, że z wyjątkiem Ksawerowa, wszystkie pozostałe jednostki samorządowe w naszym badaniu przekroczyły o 6% wzrost liczby mieszkańców w ostatnich pięciu latach analizy (2015–2020), a więc zaludniały się intensywnie.

Tabela 14. Liczba mieszkańców w badanych gminach w latach 2005–2020

Obszar	Rok				
	2005	2010	2015	2020	2005–2020
Andrespol	11 635	12 675	13 422	14 391	2 756
Brójce	5 373	5 984	6 390	7 103	1 730
Nowosolna	3 729	4 222	4 721	5 439	1 710
Ksawerów	7 139	7 428	7 673	7 649	510
Pabianice	5 673	6 370	6 975	8 311	2 638
Zgierz	11 390	12 482	13 593	15 828	4 438
Polska – gminy wiejskie	10 761 785	10 928 538	10 973 062	10 859 545	97 760
Województwo łódzkie	1 681 360	1 686 289	1 669 050	1 626 991	–54 369
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	744 046	742 037	735 015	720 076	–23 970

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Kolejną cechą znacząco wyróżniającą badane przez nas JST jest gęstość zaludnienia. Wszystkie jednostki charakteryzowały się wyższymi wartościami tego wskaźnika od przeciętnych w Polsce. Najbardziej zaludnione były gminy najmniejsze, tj. Andrespol i Ksawerów. W tych przypadkach liczba ludności niemal 10-krotnie przekraczała średnią dla gmin wiejskich w Polsce lub województwie łódzkim. Najniższe zaludnienie, co nie jest zaskakujące, cechowało gminę największą – Zgierz. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na wyraźną tendencję wzrostu wskaźnika gęstości zaludnienia w badanych przez nas JST między 2005 a 2020 r. Podobne zjawisko, lecz o znacznie mniejszym natężeniu, cechuje gminy wiejskie w Polsce. Sytuacja ta jest jednak odmienna w kontekście gmin wiejskich w województwie łódzkim. Średnia gęstość zaludnienia, jak wynika ze statystyk, pozostawała bez zmian, co w kontekście naszych analiz sugeruje, że inne łódzkie gminy wiejskie – głównie peryferyjne – narażone są na intensywniejsze procesy wyludniania. Biorąc pod uwagę wszystkie typy gmin w województwie, gęstość zaludnienia systematycznie spada. Oznacza to niekorzystną z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego sytuację, świadczącą o wyludnianiu tego terenu.

Zwiększająca się gęstość zaludnienia badanych przez nas podmiejskich gmin była efektem dodatniego i relatywnie wysokiego salda migracji, głównie z miasta (Łodzi) na wieś. Innymi słowy, różnica między napływem i odpływem danej populacji jest w efekcie końcowym dodatnia. Analizując to zjawisko przy wykorzystaniu wskaźnika salda migracji w przeliczeniu na 1000 osób, łatwo dostrzec dwie tendencje. Po pierwsze, był on znacząco wyższy w przypadku badanych przez nas

jednostek w porównaniu z wartościami liczonymi dla gmin wiejskich w Polsce i w województwie łódzkim. Po drugie, wyraźnie zauważalne było zróżnicowanie w obrębie badanych przez nas JST. W Andrespolu i Brójcach saldo migracji (z perspektywy 2005–2020) utrzymywało się na porównywalnym poziomie kilkunastu procent, z niewielką tendencją do wyhamowywania. Nowosolna wyróżniała się, zwłaszcza w 2005 r., najwyższymi wartościami salda migracji, ale i w tym przypadku widoczna była tendencja do zmniejszonego tempa wzrostu ich wartości. W Ksawerowie obserwowaliśmy wahania wskaźnika. Natomiast Zgierz i (szczególnie) Pabianice były gminami ze wzrastającym saldem migracji. Można to tłumaczyć coraz większą atrakcyjnością osadniczą tych miejsc i silniejszym przyciąganiem nowych mieszkańców w ostatnich latach, a także niższymi cenami nieruchomości mieszkaniowych. Pozostałe jednostki również stanowiły ciekawą propozycję dla „nowosadników”, lecz proces osiedlania zachodził już mniej intensywnie niż w latach poprzednich. Niezależnie od tempa wzrostu salda migracji badane JST znacząco odbiegały od przeciętnych w województwie łódzkim. Gminy wiejskie w województwie odnotowały wprawdzie nieznaczny, jednocyfrowy wzrost, jednakże średnie saldo migracji dla wszystkich gmin w województwie miało ujemną wartość. Potwierdza to niekorzystną sytuację ludnościową w całym województwie.

Tabela 15. Saldo migracji ogółem na 1000 ludności

Obszar	Rok		
	2005	2010	2020
Andrespol	16,3	14,3	12,6
Brójce	16,9	15,3	13,7
Nowosolna	32,5	29,1	18,0
Ksawerów	4,8	12,2	2,9
Pabianice	16,9	22,3	25,6
Zgierz	11,5	21,7	14,2
Polska	-0,3	-0,1	0,1
Polska – gminy wiejskie	2,1	3,1	2,8
Województwo łódzkie	-0,7	-0,7	-0,7
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	1,9	3,0	3,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Konsekwencją migracji na tereny podmiejskie jest zmiana struktury wieku ich mieszkańców. Z badań wynika, że najczęściej osiedlali się tam ludzie relatywnie młodzi, ok. 40. roku życia, o ustabilizowanej sytuacji materialnej i matrymonialnej, często

z małymi dziećmi (Żróbek-Różańska, Zysk, 2015). Kompendium wiedzy na temat powodów przeprowadzki stanowi publikacja K. Kajdanek (2012). Autorka ta uwiadamia także proces przebiegający w odwrotnym kierunku. Wskazuje bowiem powody decyzji o migracji do miast ludności zamieszkującej tereny podmiejskie. Wiąże je z trzema istotnymi fazami życia: dorosłości (z powodu dążenia do usamodzielnienia się), dojrzałości (z powodu umożliwienia dziecku w wieku szkolnym łatwiejszego dostępu do infrastruktury miejskiej) oraz starości (z powodu syndromu pustego gniazda, prowadzenia jednoosobowego gospodarstwa domowego, osłabienia zdrowia, sprawności fizycznej i statusu ekonomicznego) (Kajdanek, 2022).

Zmiany w strukturze demograficznej badanych jednostek potwierdzają dane odzwierciedlające udział ludności w poszczególnych grupach wiekowych. Analizując ten proces z perspektywy udziału ludności młodszej (tj. w wieku przedprodukcyjnym), zaobserwowaliśmy, że średnio w badanym okresie wartość ta kształtowała się na poziomie 18–21%. Gminy o największym udziale osób młodych to Brójce, Nowosolna i Pabianice. Zróżnicowanie między JST można też zauważyć, badając intensywność procesu zmiany udziału tej ludności w stosunku do ogółu mieszkańców. W tym przypadku Ksawerów i Pabianice zanotowały przyrost ludności młodszej odpowiednio o 0,2% i 0,7%. Pozostałe gminy odnotowały spadek tej wartości, widoczny zwłaszcza w Brójcach (–1,7). Porównując omawiany wskaźnik z wartościami dla gmin wiejskich w Polsce, wypada on zdecydowanie korzystniej, średnio bowiem (między 2005 a 2020 r.) udział ludności w wieku przedprodukcyjnym spadł aż o 4%, a w gminach wiejskich województwa łódzkiego o 3,5%.

Tabela 16. Udział ludności w wieku przedprodukcyjnym w % ludności ogółem

Obszar	Rok				
	2005	2010	2015	2020	2005–2020
Andrespol	19,6	18,5	18,8	18,9	–0,7
Brójce	22,8	21,1	20,7	21,1	–1,7
Nowosolna	21,4	21,7	21,4	20,4	–1,0
Ksawerów	18,3	18,2	18,3	18,5	+0,2
Pabianice	21,4	19,4	20,3	21,9	+0,7
Zgierz	20,5	19,5	18,2	18,1	–2,4
Polska – gminy wiejskie	23,8	21,5	19,9	19,6	–4,2
Województwo łódzkie	18,9	17,5	16,8	17,1	–1,8
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	22,0	20,2	18,7	18,5	–3,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Charakterystyczny jest też spadek udziału osób w wieku produkcyjnym, choć w tym przypadku badane przez nas jednostki także różnią się między sobą i przeciętnymi gminami wiejskimi w Polsce i województwie. Między 2005 a 2020 r. w Andrespolu i Ksawerowie udział tej grupy ludności zmniejszył się o ponad 6%, w Nowosolnej i Zgierzu odpowiednio o 2,3% i 2,5%, a w Brójcach i Pabianicach odpowiednio o 0,5% i 1%. Warto zauważyć, że w gminach wiejskich w Polsce w analizowanym okresie nie odnotowano ubytku ludności, przeciwnie – nastąpił wzrost na poziomie 0,8%, a w przypadku gmin wiejskich województwa łódzkiego o 0,5%.

Tabela 17. Udział ludności w wieku produkcyjnym w liczbie ludności ogółem (w %)

Obszar	Rok				
	2005	2010	2015	2020	2005-2010
Andrespol	64,8	65,1	62,0	58,8	-6,0
Brójce	62,2	65,3	64,1	61,7	-0,5
Nowosolna	64,1	64,7	63,3	61,6	-2,5
Ksawerów	64,9	64,1	61,1	58,2	-6,7
Pabianice	61,8	65,1	62,8	60,8	-1,0
Zgierz	61,9	63,2	62,0	59,6	-2,3
Polska	64,0	64,4	62,4	59,5	-4,5
Polska – gminy wiejskie	60,6	63,0	63,1	61,4	+0,8
Województwo łódzkie	63,9	63,8	61,4	58,3	-2,1
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	59,9	61,8	61,9	60,4	+0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Ostatnim uwzględnionym przez nas wskaźnikiem demograficznym jest udział ludności w wieku poprodukcyjnym. Jednostki biorące udział w badaniu cechowały ten sam proces starzenia się społeczeństwa co w przypadku innych gmin w Polsce. Różniło je jednak tempo tego procesu. Między rokiem 2005 a 2020 średnio w gminach wiejskich w Polsce przybyło ok. 3,5% osób w wieku poprodukcyjnym, a w gminach wiejskich województwa łódzkiego 3%. Wartości te dla wszystkich gmin w Polsce sięgają niemal 7%, dla województwa łódzkiego nawet 7,5%. Oznacza to, że gminy podmiejskie starzeją się, ale nie w aż tak szybkim tempie jak pozostałe, a w województwie łódzkim proces ten jest szczególnie widoczny. Wśród najszybciej starzejących się gmin znalazły się Ksawerów (wzrost o 6,4%), Andrespol (6,6%) oraz Zgierz (4,7%). Najmniejszy przyrost ludności starszej odnotowano w Pabianicach (0,5%).

Tabela 18. Udział ludności w wieku poprodukcyjnym w liczbie ludności ogółem (w %)

Obszar	Rok				
	2005	2010	2015	2020	2005–2020
Andrespol	15,6	16,4	19,2	22,2	+6,6
Brójce	15,0	13,6	15,2	17,2	+2,2
Nowosolna	14,5	13,6	15,3	18,0	+3,5
Ksawerów	16,9	17,7	20,6	23,3	+6,4
Pabianice	16,8	15,5	16,9	17,3	+0,5
Zgierz	17,6	17,2	19,8	22,3	+4,7
Polska	15,4	16,8	19,6	22,3	+6,9
Polska – gminy wiejskie	15,5	15,5	17,0	19,0	+3,5
Województwo łódzkie	17,2	18,8	21,8	24,7	+7,5
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	18,1	18,0	19,4	21,1	+3,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Zaprezentowane analizy udziału poszczególnych grup wiekowych w strukturze ludności zamieszkującej badane gminy znajdują potwierdzenie także we wskaźniku obciążenia demograficznego. Wyraża on stosunek osób w wieku 65+ lat do osób w wieku 15–64 lata. Uważa się, że im wyższy jest ten wskaźnik, tym większym obciążeniem dla gospodarki i osób pracujących są seniorzy. Można się również zastanawiać, jakie wyzwania stawia ta sytuacja z perspektywy potrzeb mieszkaniowych tej, systematycznie się zwiększającej, grupy ludności. W 2020 r. w najkorzystniejszej sytuacji pod tym względem były Pabianice i Brójce, w najgorszej zaś Ksawerów. Na podstawie zgromadzonych danych można też zauważyć, że współczynnik ten dla badanych przez nas JST w okresie 2005–2010 kształtował się relatywnie korzystnie w porównaniu z gminami wiejskimi w Polsce lub województwie łódzkim i oznaczało to, że społeczeństwo tych obszarów było relatywnie młode, a udział osób starszych mniejszy niż w okresie późniejszym, tj. 2015–2020. Można zatem przypuszczać, że w początkowym okresie analizowane jednostki były zasilane napływem nowych, relatywnie młodych mieszkańców, natomiast w późniejszym czasie proces ten wyhamowywał. W Pabianicach natomiast wskaźnik ten nieznacznie zmalał, co może sugerować korzystną zmianę w strukturze demograficznej tej gminy.

Tabela 19. Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	18	18	22	29
Brójce	19	16	17	21
Nowosolna	18	16	17	23
Ksawerów	20	20	25	31
Pabianice	22	18	19	21
Zgierz	22	19	24	27
Polska	19	19	23	28
Polska – gminy wiejskie	20	18	20	24
Województwo łódzkie	21	21	26	32
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	24	22	24	28

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Aktywność gospodarczą w poszczególnych jednostkach można rozważać z różnych perspektyw. Jednym ze wskaźników odzwierciedlających poziom aktywności gospodarczej w gminach jest liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON (np. w przeliczeniu na 1000 mieszkańców) lub udział poszczególnych sekcji gospodarki w rejestrze REGON. Analiza wartości bezwzględnych dowodzi, ogólnie rzecz biorąc, że liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON między 2010 a 2020 r.⁵ wzrosła. Dotyczyło to zarówno gmin wiejskich w Polsce (o 33%), województwie łódzkim (o 30%), jak i objętych badaniem. Z wyjątkiem Ksawerowa (wzrost o 19%), wszystkie pozostałe gminy charakteryzowały się ponadprzeciętnymi wzrostami, w tym zwłaszcza: Zgierz (o 61%), Nowosolna (o 58%) i Pabianice (o 55%). Ożywiona działalność gospodarcza badanych JST uwidacznia się także w świetle analiz wskaźnika rejestru REGON na 1000 mieszkańców. W przypadku gmin wiejskich w Polsce między 2005 a 2020 r. wartość ta wzrosła o 53%, a w przypadku gmin wiejskich województwa łódzkiego o 33%. Wśród jednostek objętych badaniem niekwestionowanym liderem w tym zakresie była Nowosolna, która odnotowała ponad 70-procentowy przyrost zarejestrowanych firm na 1000 ludności. Drugie miejsce, ze znacznie niższymi wartościami, zajął Zgierz (wzrost o 48%). W pozostałych gminach wzrost nie był już tak spektakularny (poniżej wartości dla województwa łódzkiego). Najślabiej zaś wypadł Ksawerów ze wzrostem o ok. 2%.

⁵ Brak danych za 2005 r.

Tabela 20. Podmioty wpisane do rejestru na 1000 ludności

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	104	104	110	126
Brójce	86	88	97	111
Nowosolna	94	125	143	161
Ksawerów	157	138	144	160
Pabianice	105	107	112	135
Zgierz	88	95	107	130
Polska	95	101	109	122
Polska – gminy wiejskie	58	67	75	89
Województwo łódzkie	97	91	97	107
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	60	60	67	80

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Drugi wymiar podejmowanych przez nas analiz aktywności gospodarczej dotyczy struktury rejestru REGON ze względu na reprezentowany sektor. Dane wyraźnie potwierdzają, że podmioty związane z rolnictwem, leśnictwem i rybołówstwem stanowią znaczącą mniejszość zarówno w całym kraju, województwie łódzkim, jak i w badanych jednostkach. Wartości te oscylują w okolicach kilku procent i, co ważne, mają tendencję spadkową. Potwierdza to tezę o zmniejszaniu się roli rolnictwa w gminach wiejskich. Druga prawidłowość dotyczy spadku (w latach 2010–2020) udziału firm zajmujących się budownictwem i przemysłem na terenach JST uwzględnionych w badaniu. Jest to istotna konstatacja charakterystyczna dla gmin podmiejskich, ponieważ gminy wiejskie w Polsce lub wiejskie w województwie łódzkim w badanym okresie odnotowywały niewielki przyrost firm w tym sektorze. Gminy podmiejskie odnotowują natomiast przyrost firm zajmujących się pozostałą działalnością (np. handlem). Liderami wśród badanych gmin były Andrespol i Nowosolna, w przypadku których udział tego rodzaju działalności firm stanowi 75%. Największy wzrost (między 2010 a 2020 r.) firm zajmujących się działalnością pozarolniczą i inną niż przemysłowo-budowlana odnotowały Ksawerów i Zgierz (po 6%).

Tabela 21. Podmioty REGON według sekcji (w %)

Obszar	Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo			Przemysł i budownictwo			Pozostała działalność		
	Rok								
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Andrespol	1	1	1	29	26	25	70	73	75
Brójce	5	1	2	27	26	26	69	73	72
Nowosolna	1	1	1	28	25	24	71	74	75
Ksawerów	8	7	6	32	28	28	59	65	65
Pabianice	5	4	3	34	30	31	61	66	66
Zgierz	7	4	3	27	26	25	66	69	72
Polska	2	2	2	22	21	22	76	77	76
Polska – gminy wiejskie	6	5	3	28	28	31	66	67	66
Województwo łódzkie	2	2	1	24	23	23	74	76	75
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	6	5	4	29	28	30	65	67	66

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

5.3. Mieszkalnictwo i budownictwo

Trzeci wymiar, do którego odnosimy charakterystykę badanych gmin, dotyczy mieszkalnictwa i budownictwa. Miernikiem określającym warunki mieszkaniowe ludności są m.in.: przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania (w m²) przypadająca na jedną osobę, przeciętna liczba izb w mieszkaniu oraz przeciętna liczba osób na jedną izbę (Maniewska, 2021).

Tabela 22. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na jedną osobę

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	30,7	26,2	27,7	34,4
Brójce	28,9	33,8	35,2	37,4
Nowosolna	31,8	39,6	41,6	45,2
Ksawerów	29,4	30,7	32,5	36,5
Pabianice	30,7	30,1	32,4	35,9
Zgierz	36,9	37,2	39,3	41,5
Polska	23,2	25,3	27,0	29,9
Polska – gminy wiejskie	24,5	26,5	28,2	31,1
Województwo łódzkie	23,9	25,8	27,6	30,7
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	26,2	28,2	29,9	32,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

W świetle zgromadzonych danych warunki mieszkaniowe w badanych gminach wiejskich uległy poprawie. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania wzrosła w roku 2020 w porównaniu z rokiem 2005. Mieszkania o największej przeciętnej powierzchni użytkowej przypadającej na jedną osobę w 2020 r. dominowały w Zgierzu i Nowosolnej. Warto podkreślić, że prawie w całym analizowanym okresie w badanych jednostkach wskaźnik ten był wyższy niż w gminach wiejskich na terenie kraju oraz województwa łódzkiego.

Tabela 23. Przeciętna liczba izb w mieszkaniu

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
1	2	3	4	5
Andrespol	3,90	4,24	4,33	4,58
Brójce	4,14	4,49	4,58	4,82
Nowosolna	3,83	4,71	4,86	5,20
Ksawerów	4,09	4,35	4,41	4,53

112 Rozwój lokalny a polityka mieszkaniowa w gminach wiejskich**Tab. 23** (cd.)

1	2	3	4	5
Pabianice	3,84	4,23	4,37	4,66
Zgierz	3,65	3,94	4,00	4,36
Polska	3,69	3,81	3,82	3,84
Polska – gminy wiejskie	4,08	4,28	4,34	4,53
Województwo łódzkie	3,48	3,57	3,59	3,68
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	3,91	4,10	4,16	4,38

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

We wszystkich analizowanych jednostkach wzrosła również przeciętna liczba izb w mieszkaniu w roku 2020 w porównaniu z rokiem 2005. Wskaźnik ten był wyższy prawie w całym badanym okresie niż dla gmin wiejskich z terenu Polski oraz województwa łódzkiego. Najwyższą jego wartością w 2020 r. charakteryzowały się Nowosolna, Brójce oraz Pabianice.

Tabela 24. Przeciętna liczba osób na jedną izbę

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	0,70	0,84	0,81	0,66
Brójce	0,77	0,67	0,65	0,62
Nowosolna	0,77	0,64	0,63	0,56
Ksawerów	0,73	0,70	0,68	0,63
Pabianice	0,71	0,74	0,70	0,64
Zgierz	0,56	0,58	0,58	0,55
Polska	0,81	0,75	0,71	0,65
Polska – gminy wiejskie	0,86	0,80	0,76	0,69
Województwo łódzkie	0,78	0,73	0,69	0,63
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	0,81	0,76	0,73	0,66

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

We wszystkich badanych JST obniżył się poziom zaludnienia mieszkań. Wskaźnik przeciętnej liczby osób przypadających na jedną izbę w 2020 r. wahał się między 0,55 w Zgierzu do 0,66 w Andrespolu. Podobną wartość można dostrzec dla gmin wiejskich zarówno w Polsce, jak i w województwie łódzkim.

Kolejny przydatny dla naszych analiz wskaźnik to liczba mieszkań na 1000 osób. Jest to najprostszy syntetyczny miernik zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności⁶.

Tabela 25. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	367,4	281,7	285,8	331,7
Brójce	313,6	334,2	334,6	335,4
Nowosolna	340,8	331,1	328,5	340,5
Ksawerów	336,3	326,6	334,2	352,1
Pabianice	366,1	317,9	324,6	334,5
Zgierz	488,8	435,1	434,7	416,0
Polska	334,8	349,6	367,3	398,8
Polska – gminy wiejskie	286,1	291,8	303,2	319,9
Województwo łódzkie	314,1	319,6	331,3	343,9
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	314,1	319,6	331,3	343,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Najwyższe nasycenie mieszkaniami na 1000 mieszkańców w 2020 r. odnotowano w Zgierzu, Ksawerowie oraz Nowosolnej. Niemniej jednak w gminie wiejskiej Zgierz jego wartość w porównaniu z 2005 rokiem spadła. Warto podkreślić, że wartość tego wskaźnika dla Zgierza na początku badanego okresu, czyli w 2005 r., była najwyższa wśród wszystkich omawianych jednostek. W analizowanych latach

⁶ Puls Nieruchomości, Departament Analiz Ekonomicznych, PKO Bank Polski, Centrum Analiz, 26 października 2022 r., s. 1.

była ona także wyższa dla gmin wiejskich w Polsce i w województwie łódzkim. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w 2020 r. w Nowosolnej utrzymywała się na podobnym poziomie jak w roku 2005. Natomiast w Ksawerowie w latach objętych badaniem można było zaobserwować tendencję wzrostową. Drugą z gmin, w której wartość wskaźnika wzrastała, są Brójce. W tym przypadku poziom nasycenia mieszkaniem przyjmował niższe wartości aniżeli w Zgierzu, Nowosolnej i Ksawerowie.

W większości analizowanych jednostek w badanym okresie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych było na wyższym poziomie aniżeli dla ogółu gmin wiejskich w Polsce. Wskaźnik ten wypadł jednak nieco gorzej na tle gmin wiejskich w województwie łódzkim. Jego obniżenie mogło być spowodowane wzrostem liczby mieszkańców. Ma on charakter ilościowy i nie uwzględnia jakości warunków mieszkaniowych. Na jego poziom może istotnie wpływać struktura wielkości mieszkań oraz charakter zabudowy (rodzaj budynku). Wysoki poziom nasycenia może występować w regionach z dużą liczbą małych mieszkań i oznaczać niekomfortowe warunki zamieszkania (duże zagęszczenie), z kolei jego niski poziom w regionie z dużym udziałem zabudowy jednorodzinnej może oznaczać deficyt samodzielnych mieszkań (częste współzamieszkiwanie gospodarstw), ale jednocześnie może też oznaczać dobre warunki pod względem dostępnej powierzchni mieszkaniowej (zwykle charakterystyczne dla zabudowy jednorodzinnej)⁷.

Kolejnym wskaźnikiem istotnym zarówno dla rozwoju obszarów wiejskich, jak i rozwoju mieszkalnictwa jest infrastruktura techniczna (w tym sieć wodociągowa, kanalizacyjna oraz gazownicza). Wielu autorów podkreśla jej szczególną rolę w procesie dywersyfikacji gospodarki obszarów wiejskich. Badania pod kierunkiem A. Rosnera (2002, s. 161–162) ujawniły istnienie zależności między waloryzacją obszarów wiejskich przeprowadzoną ze względu na ich nasycenie infrastrukturą techniczną i wyceną dokonaną ze względu na wykształcenie i wyposażenie obszaru wiejskiego w elementy systemu edukacyjnego. Ponadto obszary słabo wyposażone w urządzenia infrastruktury technicznej wykazują tendencję do generowania silnego odpływu migracyjnego o wysokiej selektywności ze względu na wiek. Podobne wnioski przedstawia D. Kołodziejczyk (1995, s. 53–54), która wykazała ścisłą zależność pomiędzy przestrzennym zróżnicowaniem zasobów siły roboczej a działalnością pozarolniczą. Obszary odznaczające się korzystniejszą strukturą zasobów siły roboczej wykazują bardziej zróżnicowaną funkcjonalnie oraz lepiej wyposażoną w infrastrukturę przestrzeni (Zwolińska-Ligaj, Ciechańska, 2012, s. 91). Dostęp do instalacji techniczno-sanitarnych w mieszkaniach to również istotny czynnik decydujący o sytuacji mieszkaniowej (Dobkowska, 2021).

7 Puls Nieruchomości, Departament Analiz Ekonomicznych, PKO Bank Polski, Centrum Analiz, 26 października 2022 r., s. 3.

Tabela 26. Korzystający z instalacji w ogólnej liczbie ludności (w %)

Obszar	Ogółem											
	Wodociąg				Kanalizacja				Gaz			
	Rok											
	2005	2010	2015	2020	2005	2010	2015	2020	2005	2010	2015	2020
Andrespol	90,4	90,7	91,4	91,8	4,4	19,4	37,8	43,0	40,8	48,5	66,0	73,1
Brójce	89,8	90,7	98,7	98,8	1,5	0,0	0,0	0,0	1,4	12,4	15,7	21,2
Nowosolna	93,3	96,8	97,2	97,5	2,5	2,8	2,8	5,1	33,4	57,4	68,7	70,7
Ksawerów	46,4	53,7	84,7	87,7	19,3	33,6	66,7	72,8	63,9	62,9	63,4	93,2
Pabianice	80,4	81,8	99,9	99,9	1,1	3,6	25,6	30,5	0,4	1,1	3,1	5,8
Zgierz	76,0	77,3	100	100	1,4	1,9	4,2	4,3	4,2	6,3	8,4	12,6
Polska	86,1	87,4	91,8	92,2	59,2	62,0	69,7	71,5	51,7	52,5	52,1	54,2
Polska – gminy wiejskie	72,0	75,2	84,4	85,4	20,7	26,9	40,8	44,7	18,1	20,7	22,4	27,4
Wojewódz- two łódzkie	88,8	89,6	94,1	94,4	57,4	58,8	63,4	64,5	39,5	39,3	39,7	40,1
Wojewódz- two łódzkie – gminy wiejskie	80,2	82,2	93,2	93,5	10,8	15,2	23,2	26,0	3,3	4,2	5,0	7,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Opisując stan zasobów mieszkaniowych, warto uwzględnić zmiany w wyposażeniu mieszkań w instalacje techniczno-sanitarne. Praktycznie we wszystkich analizowanych gminach poprawił się dostęp mieszkańców do instalacji wodociągowej. W 2020 r. wszyscy mieszkańcy Zgierza mieli dostęp do sieci wodociągowej. Podobnie sytuacja wyglądała w Pabianicach. Najmniej mieszkańców korzystało z wodociągu w Ksawerowie, chociaż sytuacja w tym zakresie w roku 2020 w porównaniu z rokiem 2005 bardzo się poprawiła. Dostęp do instalacji wodociągowej w niewielkim stopniu różnicuje badane jednostki samorządu terytorialnego. We wszystkich badanych gminach wartość wskaźnika była wyższa aniżeli dla gmin wiejskich w Polsce. Na czterech badanych obszarach (Zgierz, Pabianice, Brójce i Nowosolna) przyjął on także wartość wyższą aniżeli dla gmin wiejskich w województwie łódzkim.

Dostęp do instalacji kanalizacyjnej oraz gazowej znacznie bardziej różnicuje badane gminy wiejskie. Zdecydowanie najwięcej mieszkańców miało dostęp zarówno do instalacji kanalizacyjnej, jak i gazowej w Ksawerowie. Na drugim miejscu pod względem dostępu do tych instalacji plasował się Andrespol. Na trzecim miejscu w 2020 r. pod względem korzystania przez mieszkańców z kanalizacji znalazły się Pabianice. Nowosolna była w najlepszej sytuacji pod względem korzystania przez mieszkańców z sieci gazowej. Najślabiej skanalizowane były Brójce, a najślabiej zaopatrzone w sieć gazową Pabianice. Z wyjątkiem Brójce i Pabianic pozostałe badane JST miały wyższy wskaźnik korzystających z instalacji gazowej w ogólnej liczbie ludności w stosunku do jego wartości dla gmin wiejskich w Polsce i w województwie łódzkim w roku 2020. Poziom dostępu do kanalizacji w 2020 r. był wyższy tylko dla Ksawerowa, w porównaniu z tym wskaźnikiem dla gmin wiejskich w Polsce. Był również wyższy dla Ksawerowa, Andrespola i Pabianic, w porównaniu z gminami wiejskim w województwie łódzkim.

Analizując sytuację mieszkaniową w badanych JST, nie sposób nie uwzględnić działań podejmowanych w zakresie pomocy oraz zaspokajania potrzeb najuboższej części mieszkańców. W ogólnym ujęciu do zadań własnych gmin należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Podmiotom tym powierzono obowiązki zapewniania lokali mieszkalnych i zamiennych w określonych przypadkach, a także obowiązki bezpośredniego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Obowiązki te gminy realizowały z wykorzystaniem gminnych zasobów mieszkaniowych. Ich wypełnianie wymagało z jednej strony monitorowania stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej i materialnej, a z drugiej prowadzenia inwestycji komunalnych oraz racjonalnego i efektywnego gospodarowania istniejącymi zasobami mieszkaniowymi gmin (Muczyński, 2016, s. 46). Szczególną rolę w lokalnym systemie mieszkaniowym pełniły zasoby komunalne oraz rozwiązania ułatwiające dostęp do mieszkań rodzinom o niższym statusie materialnym i osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.

Tabela 27. Zapotrzebowanie na najem gminny (w 2020 r.)

Obszar	Ogółem	Lokale mieszkalne	Najem socjalny lokali
Andrespol	30	25	5
Brójce	1	1	0
Nowosolna	brak danych	brak danych	brak danych
Ksawerów	1	1	0
Pabianice	brak danych	brak danych	brak danych
Zgierz	26	0	26

Polska	165 228	78 400	86 828
Polska – gminy wiejskie	15 229	10 286	4 943
Województwo łódzkie	14 776	6 275	8 501
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	770	570	200

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

W Andrespolu, zgodnie ze zgromadzonymi danymi, zgłaszane było największe zapotrzebowanie na najem lokali mieszkalnych i najem socjalny. Drugą z gmin, w których istniało duże zapotrzebowanie na najem gminny, jest Zgierz. Różnica w zapotrzebowaniu między tymi jednostkami polega na tym, że w gminie wiejskiej Zgierz w 100% zgłaszane było zapotrzebowanie na najem socjalny, czyli na lokale mieszkalne o obniżonym standardzie, zaspokajające potrzeby mieszkaniowe osób o najniższych dochodach.

Narzędziem wspierającym osoby będące w trudnej sytuacji finansowej lub które ze względu na swoje niskie wynagrodzenie nie są w stanie ponieść opłat eksploatacyjnych za lokal, jest dodatek mieszkaniowy. Jest to instrument finansowany z budżetu gminy. W celu uzyskania wsparcia należy spełnić zarówno kryteria dochodowe, jak i powierzchniowe uregulowane w Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych⁸.

Tabela 28. Liczba dodatków mieszkaniowych (w szt.)

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
1	2	3	4	5
Andrespol	769	433	497	140
Brójce	3	0	0	0
Nowosolna	32	23	2	0
Ksawerów	358	87	48	0
Pabianice	39	29	5	0
Zgierz	142	80	94	25
Polska	9 174 634	5 058 672	4 381 730	2 575 712

⁸ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2021 ze zm.

118 Rozwój lokalny a polityka mieszkaniowa w gminach wiejskich**Tab. 28** (cd.)

1	2	3	4	5
Polska – gminy wiejskie	824 598	353 990	269 294	116 314
Województwo łódzkie	634 726	394 861	312 194	184 844
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	19 987	10 528	9 432	3 957

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

We wszystkich gminach w analizowanym okresie spadła liczba wypłacanych dodatków mieszkaniowych. Najwięcej, pod względem liczby, wypłacono ich w Andrespolu oraz Zgierzu.

Tabela 29. Kwota wypłaconych dodatków mieszkaniowych (w zł)

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	50 872	37 513	58 899	18 637
Brójce	1 072	0	0	0
Nowosolna	3 901	1 825	490	0
Ksawerów	45 163	12 207	8 144	0
Pabianice	4 392	5 309	984	0
Zgierz	15 903	16 383	18 543	2 515
Polska	1 239 530 860	865 750 968	894 441 884	580 759 515
Polska – gminy wiejskie	86 575 622	51 582 801	47 466 127	24 550 354
Województwo łódzkie	79 427 281	52 885 846	62 038 756	41 028 311
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	2 023 044	1 469 410	1 573 038	778 194

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Podobnie kształtuje się sytuacja ze względu na wartościowe ujęcie dodatków mieszkaniowych. We wszystkich gminach w badanym okresie obniżyła się kwota wypłacanych dodatków mieszkaniowych. Najwięcej wypłat pod względem

wartościowym realizowanych było w Andrespolu oraz Zgierzu. Może to sugerować większe zaangażowanie władz obu gmin w sferę mieszkalnictwa.

Kolejną ważną kwestią w zakresie mieszkalnictwa na poziomie lokalnym jest eksploatacja i utrzymanie lokali gminnych w należytym stanie technicznym. Zależy to w znacznym stopniu od możliwości finansowych poszczególnych jednostek, jednakże wpływ mają też czynniki niezależne od gmin. Jednym z nich jest utrzymanie w odpowiednim stanie technicznym wyeksploatowanej substancji mieszkaniowej. Z tego powodu JST często, zamiast ponosić coraz większe nakłady na remonty, decydują się na sprzedaż lokali z zasobów gminnych.

Tabela 30. Zasoby mieszkaniowe gminne sprzedane ogółem

Obszar	Mieszkania			Powierzchnia użytkowa mieszkań		
	Rok					
	2005	2015	2020	2005	2015	2020
Andrespol	8	28	10	347	966	445
Brójce	0	1	0	0	59	0
Nowosolna	0	3	0	0	126	0
Ksawerów	0	8	0	0	313	0
Pabianice	0	0	1	0	0	70
Polska	44 725	44 914	34 076	2 229 617	2 178 096	1 639 229
Polska – gminy wiejskie	2 692	2 902	1 835	144 870	149 125	93 428
Województwo łódzkie	2 312	7 269	3 997	110 530	332 222	170 448
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	61	185	129	3 055	8 210	5 832

Brak danych dla gminy wiejskiej Zgierz.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Z danych GUS dla badanych jednostek wynika, że najwięcej lokali mieszkalnych z zasobów gminnych zostało sprzedanych w Andrespolu.

Problematyki gospodarki mieszkaniowej nie sposób rozpatrywać w oderwaniu od sytuacji ludnościowej oraz kształtujących ją procesów. To głównie uwarunkowania demograficzne decydują o wielkości ruchu budowlanego (Ciok, 2014, s. 128). Sieci osadnicze terenów gmin wiejskich ulegają dynamicznym przemianom. Wpływ na ten proces mają w znaczącym stopniu uwarunkowania ekonomiczne, m.in. niższe niż w mieście ceny działek pod inwestycje przy jednoczesnym

dostępę do dobrze rozwiniętej infrastruktury technicznej (Borucińska-Bieńkowska, 2020, s. 2). Zróżnicowane zasoby mieszkaniowe są głównie efektem różnorodnej aktywności budowlanej.

Tabela 31. Powierzchnia użytkowa mieszkań oddanych do użytkowania na 1000 ludności (w m²)

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	577,0	703,5	478,5	1 052,4
Brójce	1 019,3	1 100,1	1 320,6	1 129,0
Nowosolna	1 742,5	2 393,9	1 505,5	1 083,0
Ksawerów	622,9	737,0	567,5	539,0
Pabianice	1 176,4	941,7	1 845,3	1 376,0
Zgierz	648,0	1 102,4	1 414,6	928,4
Polska	314,7	374,1	383,3	510,6
Polska – gminy wiejskie	350,7	473,8	501,1	587,0
Województwo łódzkie	223,3	307,9	322,1	417,6
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	291,2	385,4	457,5	471,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Łączna powierzchnia użytkowa mieszkań oddawanych do użytku w badanych jednostkach w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wzrosła w 2020 r. w porównaniu z 2005 r. w czterech z sześciu analizowanych gmin (Andrespol, Brójce, Pabianice i Zgierz). Największy przyrost powierzchni użytkowej mieszkań oddawanych do użytku w 2020 r. odnotowano w Andrespolu, natomiast jej zmniejszenie w gminach Nowosolna oraz Ksawerów. Mimo mniejszej liczby oddawanych mieszkań w 2020 r. w porównaniu z 2005 r. Nowosolna uplasowała się na trzeciej pozycji wśród badanych JST. Warto podkreślić, że wskaźnik ten w całym analizowanym okresie dla badanych jednostek był wyższy aniżeli dla gmin wiejskich w kraju i w województwie łódzkim.

Tabela 32. Mieszkania oddane do użytkowania na 1000 ludności

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	4,0	4,8	3,1	8,7
Brójce	6,0	7,2	7,4	7,3

Nowosolna	10,1	13,4	7,9	6,8
Ksawerów	4,5	6,4	3,5	2,9
Pabianice	7,6	6,7	13,0	9,6
Zgierz	5,6	7,1	9,6	7,3
Polska	3,0	3,5	3,8	5,8
Polska – gminy wiejskie	2,5	3,4	3,7	4,6
Województwo łódzkie	1,8	2,7	2,9	4,6
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	2,2	2,7	3,2	3,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

W czterech z sześciu analizowanych gmin wiejskich (Pabianice, Zgierz, Andrespol i Brójce) wzrósł również wskaźnik mieszkań oddanych do użytkowania w przeliczeniu na 1000 ludności w 2020 r. w porównaniu z 2005 r. Najsłabiej pod tym względem na tle pozostałych wypadł Ksawerów. Warto podkreślić, że wysokość także tego wskaźnika we wszystkich badanych jednostkach kształtowała się na poziomie wyższym aniżeli dla gmin wiejskich w Polsce i w województwie łódzkim.

Tabela 33. Nowe budynki mieszkalne na 1000 ludności

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	3,9	4,6	3,1	7,1
Brójce	6,0	7,2	7,4	7,1
Nowosolna	10,1	13,4	7,9	6,6
Ksawerów	3,2	3,9	3,3	2,9
Pabianice	7,9	6,3	12,7	9,6
Zgierz	6,1	6,7	9,0	7,2
Polska	1,6	1,8	1,9	2,4
Polska – gminy wiejskie	2,4	3,0	3,3	4,0
Województwo łódzkie	1,4	1,5	1,8	2,1
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	2,2	2,6	3,1	3,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Kolejnym wskaźnikiem świadczącym o rozwoju budownictwa mieszkaniowego jest liczba nowych budynków mieszkalnych na 1000 ludności. Jak wynika ze zgromadzonych danych, podobnie jak w przypadku poprzedniego wskaźnika, w czterech spośród sześciu analizowanych gmin (Pabianice, Andrespol, Brójce i Zgierz) jego wielkość wzrosła w 2020 r. w porównaniu z rokiem 2005. Najslabiej pod tym względem wypadł Ksawerów. Wartość tego wskaźnika prawie we wszystkich badanych latach z wyjątkiem roku 2015 była wyższa niż średnio dla wszystkich gmin wiejskich w Polsce i w województwie łódzkim.

Tabela 34. Przeciętna liczba izb w mieszkaniu oddanym do użytkowania

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	5,5	5,3	5,8	5,6
Brójce	6,4	5,7	6,5	5,4
Nowosolna	5,7	5,8	6,4	5,6
Ksawerów	5,1	4,3	6,2	5,8
Pabianice	5,6	5,3	5,3	5,0
Zgierz	4,1	4,8	4,5	4,7
Polska	4,4	4,3	4,1	3,8
Polska – gminy wiejskie	5,5	5,5	5,3	5,1
Województwo łódzkie	5,1	4,3	4,5	3,8
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	5,5	5,5	5,5	5,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

W świetle zgromadzonych danych liczba izb w mieszkaniach oddawanych do użytkowania we wszystkich badanych gminach uległa poprawie w roku 2020 w stosunku do roku 2005. Przeciętna liczba izb w mieszkaniu dla większości analizowanych jednostek (Andrespol, Brójce, Nowosolna i Ksawerów) była wyższa zarówno w stosunku do ogółu gmin wiejskich w Polsce, jak i z obszaru województwa łódzkiego.

Tabela 35. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania oddanego do użytkowania (w m²)

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	145,1	145,3	156,3	121,2
Brójce	170,1	151,9	178,4	154,9

Nowosolna	172,6	178,9	189,6	158,5
Ksawerów	139,3	116,0	161,6	187,9
Pabianice	155,3	141,5	141,7	143,3
Zgierz	116,5	156,3	147,9	126,8
Polska	105,3	106,1	99,8	88,7
Polska – gminy wiejskie	137,7	140,6	134,4	128,1
Województwo łódzkie	126,3	112,7	112,6	90,6
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	133,9	144,4	142,0	136,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Zmniejszyła się natomiast przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania oddawanego do użytku prawie we wszystkich omawianych gminach w roku 2020 w porównaniu z rokiem 2005. Wyjątkiem okazał się Zgierz, w którym przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania oddawanego do użytku zwiększyła się. Warto jednak podkreślić, że w gminie tej powierzchnia użytkowa mieszkania oddawanego do użytkowania była najniższa wśród wszystkich jednostek prawie w całym badanym okresie.

Tabela 36. Grunty pozostające w zasobie gmin pod budownictwo mieszkaniowe (w ha) w roku 2020

Gmina	Ogółem	Ogółem – uzbrojone	Wielorodzinne	Wielorodzinne – uzbrojone	Jednorodzinne	Jednorodzinne – uzbrojone
Andrespol	19,7	15,6	1,4	0,8	18	15
Brójce	1,0	1,0	0,4	0,4	1	1
Nowosolna	23,1	1,3	0,0	0,0	23	1
Ksawerów	2,0	1,7	1,5	1,5	1	0
Pabianice	3,4	3,4	0,0	0,0	3	3
Zgierz	4,2	4,2	0,0	0,0	4	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Dostępność odpowiednich gruntów pod budownictwo mieszkaniowe należy do czynników decydujących o podaży nowych mieszkań. Zasoby komunalne są jednym ze źródeł, z których inwestorzy mogą pozyskiwać grunty pod budowę.

Z analizy danych wynika, że najwięcej gruntów komunalnych przeznaczono pod budownictwo mieszkaniowe w Nowosolnej i Andrespolu, w tym w przeważającej części pod budownictwo jednorodzinne. Mimo znacznie mniejszych zasobów komunalnych przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe w kolejnych trzech gminach (Brójce, Pabianice i Zgierz) także połowa i więcej gruntów przeznaczona była pod budownictwo jednorodzinne. Wyjątek stanowi Ksawerów, na terenie którego większą część gruntów komunalnych przeznaczono pod budownictwo wielorodzinne.

Tabela 37. Grunty przekazane/sprzedane inwestorom pod budownictwo mieszkaniowe w 2020 r. (w ha)

Obszar	Ogółem	Wielorodzinne	Jednorodzinne	Spółdzielcze	Komunalne	Towarzystw Budownictwa Spółecznego	Osób fizycznych	Spółek i innych
Andrespol	1	0	1	0	0	0	1	1
Brójce	1	0	1	0	0	0	0	1
Zgierz	1	0	1	0	0	0	1	0
Polska	922	149	773	7	30	17	697	171
Polska – gminy wiejskie	311	5	305	1	18	2	269	21
Województwo łódzkie	45	11	34	0	1	0	32	11
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	17	–	17	–	1	–	15	1

Brak danych dla gmin wiejskich Nowosolna, Pabianice i Ksawerów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Tylko w trzech z sześciu analizowanych gmin (Andrespol, Brójce i Zgierz) grunty komunalne pod budownictwo mieszkaniowe zostały sprzedane i/lub przekazane inwestorom. We wszystkich trzech gminach grunty zostały przekazane osobom fizycznym lub spółkom pod budownictwo jednorodzinne.

5.4. Kondycja finansowa

Ostatni wymiar analiz w zakresie charakterystyki gmin dotyczy gospodarowania finansami. W niniejszym opracowaniu nie podejmujemy się szczegółowego rozważenia wszystkich elementów składowych wpływających na kondycję finansową badanych jednostek. Skupiamy się wyłącznie na dochodach własnych, gdyż dowiedziono (Stanny, Strzelczyk, 2018), że spośród wszystkich wymiarów kondycji finansowej poziom samodzielności finansowej wykazuje najwyższą współzależność z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich. Niezależność finansowa JST powiązana jest ze źródłami dochodów, strukturą gospodarczą oraz poziomem rozwoju przedsiębiorczości.

Szczególne miejsce w analizach kondycji finansowej gmin zajmują poziom i struktura dochodów własnych. Skupiamy się zatem na porównaniu dochodów ogółem (w przeliczeniu na jednego mieszkańca), udziale w nich dochodów własnych, a także głównych elementach ich struktury, czyli na udziale podatków PIT, CIT, rolnego, leśnego i od nieruchomości. Podatki te, naszym zdaniem, w znacznej mierze odzwierciedlają w wymiarze ekonomicznym procesy zwiększonego zainteresowania osadnictwem na ich terenach.

Tabela 38. Dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	1575	2622,09	2829,71	5482,35
Brójce	2141	2544,04	3220,36	5308,96
Nowosolna	2009	3704,18	4422,42	6832,87
Ksawerów	2251	3187,65	3973,59	7036,12
Pabianice	2340	3465,00	4790,87	6532,45
Zgierz	1730	2416,14	3231,43	4893,30
Polska	2151	3276,40	4114,66	6532,73
Polska – gminy wiejskie	1856	2922,16	3514,04	6009,28
Województwo łódzkie	1956	3035,28	4039,07	6241,05
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	1906	3067,41	3783,79	6127,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Analiza danych GUS prowadzi do wniosku, że dochody gmin w przeliczeniu na jednego mieszkańca w omawianym okresie nominalnie wzrastały. Wynikało to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, kondycja finansowa samorządów systematycznie poprawiała się, zwłaszcza od chwili przystąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej. Po drugie, wzrósł udział transferów finansowych na realizację przez samorządy zadań państwa (np. program 500+). Z perspektywy wewnętrznego zróżnicowania w obrębie badanych przez nas jednostek wyraźnie zarysowują się dwie ich grupy. Pierwsza to jednostki osiągające niższy poziom wskaźnika (ok. 5 tys.) niż gminy wiejskie w Polsce i w województwie łódzkim. Należą do nich Andrespol, Brójce i Zgierz. Drugą grupę tworzą Nowosolna, Ksawerów i Pabianice o wyższych wartościach tego wskaźnika (ok. 7 tys.) w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Tabela 39. Udział dochodów własnych w dochodach gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w %)

Obszar	Rok			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	42	49	53	48
Brójce	57	48	53	45
Nowosolna	54	67	62	61
Ksawerów	52	68	69	59
Pabianice	65	67	65	59
Zgierz	52	49	52	51
Polska	54	53	56	49
Polska – gminy wiejskie	35	36	43	40
Województwo łódzkie	53	53	57	50
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	41	42	49	43

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

O możliwościach prowadzenia własnej polityki finansowej świadczy wskaźnik informujący o dochodach własnych gmin. Odzwierciedla on swego rodzaju samodzielność finansową, oznaczającą zdolność do generowania dochodów własnych i możliwość swobodnego decydowania o przeznaczeniu posiadanych środków finansowych pochodzących z różnych źródeł (Stanny, Strzelczyk, 2018). Wnioski

z analiz na poziomie kraju skłaniają do konstatacji, że budżety gmin wiejskich w Polsce i w województwie łódzkim opierały się w mniejszym stopniu na dochodach własnych niż pozostałe (miejskie i miejsko-wiejskie) jednostki. Były zatem mniej samodzielne finansowo. W badanym okresie wartość ta kształtowała się między 35% a 49% dla jednostek o statusie gminy wiejskiej, podczas gdy w pozostałych przekraczała połowę dochodów ogółem. Sytuacja finansowa w tym zakresie wśród badanych gmin kształtowała się znacznie lepiej na tle pozostałych. Nadal jednak można wskazać gminy o lepszej sytuacji, jak Nowosolna, Ksawerów, Pabianice i Zgierz, oraz nieco słabsze, ale wciąż posiadające dobrą sytuację, Brójce i Andrespol. Warto także zauważyć, że choć nominalnie dochód na jednego mieszkańca wzrastał w analizowanym okresie, to jednak rok 2020 wyróżniał się, we wszystkich przypadkach, spadkiem udziału dochodów własnych w strukturze budżetu. Oznacza to pogorszenie się możliwości samodzielnego decydowania o wydatkach i wzrost uzależnienia budżetu samorządów od państwowych transferów finansowych.

Tabela 40. Udziały w dochodach własnych – podatek dochodowy od osób fizycznych (w %)

Obszar	Rok*		
	2010	2015	2020
Andrespol	48	56	47
Brójce	32	37	44
Nowosolna	48	59	58
Ksawerów	25	30	36
Pabianice	24	29	38
Zgierz	41	43	46
Polska	35	37	39
Polska – gminy wiejskie	29	33	34
Województwo łódzkie	34	35	37
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	21	25	29

* Brak danych za rok 2005.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Część należnego podatku od dochodów osób prywatnych również zasila lokalne budżety i poniekąd świadczy o zamożności mieszkańców. Przykładowo, w 2020 r. ponad 38% należnej fiskusowi kwoty trafiało do kasy samorządów.

Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) stanowił znaczną część dochodów własnych (dla gmin wiejskich w Polsce 34%, dla gmin wiejskich województwa łódzkiego 30%) i wykazywał tendencję wzrostową.

W przypadku Nowosolnej w 2020 r. udział dochodów z podatku od osób fizycznych przekraczał połowę (58%) jej dochodów własnych, a w Andrespolu (47%) i Zgierzu (46%) stanowił nieznacznie mniej niż połowę. Świadczy to o relatywnie dobrze zarabiającej ludności zamieszkałej na terenach tych gmin. Pozostałe uczestniczące w naszym badaniu JST pozyskały w ten sposób między 36% a 43% dochodów własnych. Wartości te są zatem nieco wyższe w porównaniu z populacją gmin wiejskich w kraju lub województwie. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że począwszy od 2005 r., udział tego podatku systematycznie wzrastał, choć w różnych jednostkach w różnym tempie. Rok 2020 był najmniej korzystny dla Andrespolu i Ksawerowa, które, być może ze względu na pandemię COVID-19, nie zanotowały wyższych wartości tego wskaźnika.

Tabela 41. Udziały w dochodach własnych – podatek dochodowy od osób prawnych (w %)

Obszar	Rok*		
	2010	2015	2020
Andrespol	0,9	0,2	0,3
Brójce	2,3	0,5	0,2
Nowosolna	0,3	1,3	0,4
Ksawerów	0,8	5,8	2,9
Pabianice	0,2	0,2	0,7
Zgierz	0,2	0,6	0,2
Polska	3,0	2,7	3,1
Polska – gminy wiejskie	1,5	1,1	1,2
Województwo łódzkie	3,1	2,3	2,4
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	3,1	1,5	1,1

* Brak danych za rok 2005.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS/Bank Danych Lokalnych.

Część podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) także zasila lokalne budżety. Odzwierciedla on wypracowany dochód przedsiębiorstw posiadających siedzibę na terenie danej JST. Nie jest to jednak źródło dochodu, którego udział znacząco na niego wpływa. W przypadku gmin wiejskich w 2020 r. stanowiło ok. 1%. Wszystkie badane przez nas jednostki cechował niższy poziom

tego wskaźnika. Wyjątek stanowił Ksawerów, który zabezpieczał w ten sposób ok. 3% dochodów własnych.

Rozwój osadnictwa spowodowany napływem nowych mieszkańców sprawia, że podatek od nieruchomości może stanowić relatywnie istotne źródło dochodu danej JST. Przykładowo, w roku 2020 w gminach wiejskich w Polsce stanowił ok. 21% dochodów własnych, a w przypadku gmin wiejskich województwa łódzkiego nawet 28%. Wartości tego wskaźnika dla większości spośród badanych przez nas jednostek samorządu terytorialnego oscylowały wokół średnich (Ksawerów 28%, Zgierz 27%, Brójce 25%, Nowosolna 22%). Wyjątki stanowiły: Pabianice z wyższym udziałem tego wskaźnika – 34% i Andrespol z nieco niższym udziałem – 16%. Można się także zastanawiać, czy relatywnie niewysokie udziały tego źródła dochodu w niektórych spośród badanych jednostek nie są efektem prowadzonej lokalnej polityki, polegającej na ustaleniu relatywnie niskich stawek podatku od nieruchomości w celu przyciągnięcia nowych osadników.

Biorąc pod uwagę różnicę w udziale tego podatku między rokiem 2005 a 2020, warto zauważyć, że we wszystkich gminach odnotowano jego spadek, szczególnie duży w Pabianicach (32%) i Zgierzu (21%). Malejący udział tego źródła dochodu można tłumaczyć wzrostem udziału innych podatków, np. PIT.

Kolejnym źródłem dochodów, potencjalnie istotnym dla gmin wiejskich, może być podatek rolny. Analiza udziału tego źródła w dochodach własnych może być uzupełnieniem wcześniej zaobserwowanych procesów zmian w przeznaczeniu przestrzeni (ubytek terenów rolnych) oraz w sektorze działania lokalnych firm niezwiązanych z rolnictwem, leśnictwem i rybołówstwem. Prowadzi ona do wniosku o zmniejszającej się roli w omawianym okresie tego źródła dochodu budżetowego. Statystyki wskazują, że udział tego źródła dochodu (między 2005 a 2020 r.) w badanych przez nas gminach podmiejskich spadał, lecz w mniejszym niż w przypadku gmin wiejskich w Polsce (spadek o 5%) czy województwie łódzkim (spadek o 4%) tempie. Największy ubytek odnotowała Nowosolna (3%), najmniejszy zaś Andrespol (0,4%). Można przypuszczać, że jest to efekt i tak już niskiego udziału tego typu podatku w dochodach badanych przez nas JST. Procesy deruralizacji rozpoczęły się tu prawdopodobnie wcześniej niż w 2005 r. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że w strukturze dochodów własnych podatek rolny ma nieznaczny udział. Jest to prawdopodobnie jeden z argumentów, dla których gminy dają przyzwolenie⁹ na przekształcanie terenów rolnych w zurbanizowane, które przynoszą im znacznie większe korzyści ekonomiczne. Tereny te przeznaczane są często pod zabudowę mieszkaniową. Obserwacja ta znajduje potwierdzenie także w innych badaniach (por. Feltynowski, 2018). Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku podatku leśnego – on również ma nieznaczny udział (od 0,1% do 0,5%) w strukturze dochodów własnych badanych jednostek.

⁹ W tym celu wymagana jest zmiana przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jeśli taki istnieje, lub zgoda stosownego ministra w zależności od typu gruntu.

Podsumowanie

Charakterystyka badanych gmin na tle ogółu gmin wiejskich w Polsce i w województwie łódzkim potwierdza odmienną i bardziej korzystną sytuację gmin podmiejskich. Jednostki te rozwijają się szybciej, przekształcają swój wiejski charakter związany z rolnictwem w powiązany z innymi funkcjami. Zaobserwowaliśmy intensywne procesy migracyjne skutkujące wzrastającą liczbą ludności. W efekcie tych procesów zmianie ulega struktura demograficzna mieszkańców, plasując badane przez nas JST w nieznacznie lepszej demograficznie sytuacji niż inne gminy wiejskie w Polsce. Wyraźnie widoczne zmiany w strukturze działalności gospodarczej wskazują na zmniejszającą się rolę rolnictwa w rozwoju gmin. Wydaje się wszakże, że jednym z ważniejszych działań jest dokonywanie przekształceń gruntów lub przyzwolenie na nie, co może prowadzić do zwiększania udziału obszarów zurbanizowanych w strukturze użytkowania przestrzeni. Prawdopodobnie jest to warunkowane presją zwiększonego zainteresowania osadnictwem na tych terenach. W świetle zgromadzonych danych widoczna jest także poprawa sytuacji mieszkaniowej we wszystkich badanych jednostkach, co współwystępuje z ogólną tendencją w tym zakresie zarówno dla obszarów wiejskich, jak i terenów zurbanizowanych.

Zaprezentowane analizy uwidaczniają ponadto wewnętrzne zróżnicowanie w obrębie badanych gmin. Niewątpliwie na tle pozostałych wyróżnia się Nowosolna, która prawdopodobnie wcześniej niż inne zaczęła odczuwać efekty migracji ludności miejskiej na jej teren. Świadczą o tym dane z początkowego okresu naszych badań (rok 2005). Wyniki badań sugerują jednak, że relatywnie korzystniejsze wartości wskaźników społeczno-gospodarczych niekoniecznie współwystępują z lepszą sytuacją w dziedzinie mieszkalnictwa, zwłaszcza w wymiarze komunalnym. Szczegółowe zestawienie i opis różnic między gminami zostały zaprezentowane w podrozdziale 7.1.

Dane GUS, które stanowiły podstawę naszych analiz, odzwierciedlają pewien stan, efekt przyjętej polityki rozwoju. Sposób jej prowadzenia (w perspektywie planowania rozwoju) oraz identyfikacja występujących lokalnie problemów i metod ich rozwiązywania są przedmiotem rozważań dokonanych w kolejnym rozdziale.

Rozdział 6

Kwestia mieszkaniowa w badanych gminach

Wstęp

Prezentowane w rozdziale analizy empiryczne opierają się na takich lokalnych dokumentach planistycznych, jak: strategia rozwoju gminy, strategia rozwiązywania problemów społecznych, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Na początku warto podkreślić, że pewnym ograniczeniem i trudnością wynikającą z porównywania dokumentów były ich odmienne daty obowiązywania. Niemniej jednak za okres analizy przyjęto lata 2014–2020 i dla tego okresu studiowano poszczególne dokumenty. Wyboru dokumentów dokonano, uwzględniając cel badawczy, którym była identyfikacja polityki mieszkaniowej i jej zróżnicowanie w wybranych gminach podmiejskich województwa łódzkiego z perspektywy procesu planowania strategicznego i rozwoju danej jednostki. Lokalna strategia mieszkaniowa to dokument ustalający średniookresową politykę mieszkaniową gminy w zakresie mieszkalnictwa. Polityka mieszkaniowa powinna w sposób ogólny zostać określona w strategii rozwoju gminy. Z perspektywy istotnej roli, jaką odgrywa mieszkanie w zaspokajaniu podstawowych potrzeb człowieka, kwestia mieszkaniowa powinna być uwzględniana również w dokumencie, jakim jest strategia rozwiązywania problemów społecznych, szczególnie identyfikacji problemów mieszkaniowych osób najuboższych, starszych i osób z niepełnosprawnościami (osób wykluczonych). Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy formułuje natomiast zasady gospodarowania tymże zasobem. Studium jest podstawowym dokumentem kreującym politykę przestrzenną danej jednostki. Ważną funkcją studium jest pokazanie gospodarczych i przestrzennych perspektyw rozwoju gminy.

6.1. Zgierz

Strategia Rozwoju Gminy Zgierz na lata 2015–2020 została przyjęta Uchwałą nr X/161/15 Rady Gminy Zgierz z dnia 27 sierpnia 2015 r. W treści dokumentu odniesienia w zakresie mieszkalnictwa znajdują się w sześciu podrozdziałach części diagnostycznej: ogólna charakterystyka, zagospodarowanie przestrzenne, demografia, pomoc społeczna (w najmniejszym stopniu, pośrednio), gospodarka mieszkaniowa i inwestycje.

W analizowanym dokumencie wskazano tendencję wzrostową liczby mieszkańców, spowodowaną osiedlaniem się na tym terenie ludności aglomeracji łódzkiej (s. 6–7). Zwrócono uwagę na aspekt utrzymującego się dodatniego salda migracji. Wskaźnik zameldowań na pobyt stały na 1000 ludności dał gminie pierwsze miejsce w powiecie i trzecie w województwie łódzkim. Zdaniem autorów strategii świadczy to o wysokiej atrakcyjności mieszkaniowej gminy (s. 16). Zurbanizowana i zaludniona część południowa tworzy tzw. sypialnię aglomeracji łódzkiej. Ze względu na to, że znaczna część tego terenu jest zalesiona, pełni on także funkcję rekreacyjno-wypoczynkową, co przejawia się wieloma działkami rekreacyjnymi i domkami letniskowymi. Druga część gminy pełni przede wszystkim funkcję rolniczą, z wyjątkiem pięciu sołectw położonych w pobliżu autostrady.

Podkreślono rolę instytucji pomocy społecznej w zakresie zakupu opału na ogrzewanie mieszkań (s. 41). Odwołano się również do pomocy osobom znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, w tym bezdomnym. Nie określono natomiast form tej pomocy.

Autorzy strategii wskazali na niedostatek miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, spowodowany koszto- i czasochłonnością przygotowania dokumentów oraz skomplikowaniem procedury planistycznej (s. 1).

Jeden z rozdziałów poświęcono wyłącznie gospodarce mieszkaniowej. Stan budynków określono jako dobry, lecz wymagający napraw wykończeniowych (s. 67). Jednocześnie stwierdzono, że zasoby te nie zaspokajają potrzeb mieszkańców na lokale komunalne. W tym samym rozdziale poświęcono też miejsce budownictwu indywidualnemu, które w gminie intensywnie się rozwija. Przytoczono dane dotyczące liczby mieszkań oraz przyrostu nowo oddanych do użytku. Jednocześnie opatrzone komentarzem, że wskaźniki te są skutkiem migracji na teren gminy oraz wyrazem usamodzielniania się młodych mieszkańców (s. 67). Wśród inwestycji, które bierze pod uwagę gmina, znalazło się budownictwo mieszkań socjalnych. W tym celu jednostka opracowała dokumentację projektową na budowę mieszkań socjalnych w miejscowości Lućmierz (s. 70).

W analizie SWOT wśród mocnych stron gminy znalazły się: duży zasób terenów pod budownictwo i tendencja wzrostowa budownictwa indywidualnego (s. 84), wśród słabości niewystarczający zasób mieszkań socjalnych (s. 83). Do szans zaliczono: atrakcyjne tereny dla budownictwa mieszkaniowego, indywidualnego i rekreacyjnego oraz wzrost poziomu urbanizacji za sprawą indywidualnego

budownictwa mieszkaniowego (s. 85). Wśród zagrożeń nie odniesiono się wprost do rozważanej przez nas problematyki, jednakże umieszczono sformułowanie, że zagrożeniem mogą być emigracje motywowane poszukiwaniem lepszych warunków życia (s. 84).

Sformułowana wizja wprost odwołuje się do gminy będącej atrakcyjnym miejscem do osiedlania się: „Gmina Zgierz, stwarzając warunki do rozwoju społecznego i gospodarczego oraz dbając o zrównoważony rozwój będzie atrakcyjnym miejscem do osiedlania się, prowadzenia działalności gospodarczej i wypoczynku” (s. 87). Oznacza to, że autorzy strategii oraz zatwierdzające ten dokument władze zamierzają świadomie prowadzić politykę mieszkaniową, dzięki czemu gmina w przyszłości stanie się atrakcyjnym miejscem osiedlania się i wypoczynku. Stworzy wysokiej jakości przestrzeń do życia obecnych i nowych mieszkańców (s. 88). Adresatami działań są zatem zarówno obecni, jak i potencjalni/przyszli mieszkańcy. W treści dokumentu wyrażono nadzieję, że w przyszłości, dzięki inwestycjom, w gminie poprawią się warunki bytowe, co zatrzyma odpływ mieszkańców poszukujących lepszych warunków życia, a jednocześnie rozwój gospodarczy przyciągnie nowych (s. 88).

W części planistycznej również poruszono zagadnienia związane z mieszkalnictwem. Działania te ukierunkowano na budowę i poprawę jakości infrastruktury technicznej wpływającej na warunki zamieszkiwania (drogi, chodniki, oświetlenie, kanalizacja, oczyszczalnia itp.), a także na rozwój gospodarki przestrzennej, który ma być realizowany m.in. poprzez rozbudowę infrastruktury mieszkalnictwa socjalnego oraz zapewnienie terenów pod budownictwo mieszkaniowe i letniskowe.

Ostatni rozdział Strategii poświęcono monitorowaniu efektów realizacji sformułowanych celów. Jej autorzy konsekwentnie odnieśli się do problematyki mieszkalnictwa, przytaczając tzw. wskaźniki rezultatów, które pozwalają na określenie ogólnych tendencji zmian badanych zjawisk. I tak, zaproponowano następujące wskaźniki (s. 102–103) pomiaru wzrostu budownictwa mieszkaniowego na terenie gminy: powierzchnia terenów pod budownictwo mieszkaniowe, powierzchnia terenów pod budownictwo letniskowe, liczba nowych lokali socjalnych. Warto zaznaczyć, że wśród nich znalazło się też wiele innych czynników wpływających na jakość zamieszkiwania w gminie.

Kolejnym analizowanym dokumentem planistycznym jest Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zgierz na lata 2017–2023, przyjęta Uchwałą nr XLIII/579/17 Rady Gminy Zgierz z dnia 21 grudnia 2017 r. W części wstępnej zaznaczono, że przyjęty dokument uwzględnia m.in. obowiązujące w kraju przepisy o dodatkach mieszkaniowych oraz o ochronie praw lokatorów i zasobie mieszkaniowym gminy (s. 9).

Część diagnostyczna strategii odnosi się do sytuacji gminy i jej problemów z trzech perspektyw: charakterystyki lokalnych procesów społeczno-gospodarczych i uwarunkowań środowiskowych (treść niemal identyczna z zawartością Strategii Rozwoju), problemów społecznych (pomocy społecznej), oceny gminy i jej problemów z perspektywy mieszkańców.

Strategia Rozwoju – synteza	<p>Dokument odzwierciedla deklarację świadomie prowadzonej polityki mieszkaniowej. Znajduje się w nim wiele odniesień do problematyki mieszkalnictwa, począwszy od charakterystyki uwarunkowań rozwoju (związek między wzrostem liczby ludności napływowej i obserwowaną zwiększoną dynamiką budownictwa mieszkalnego i letniskowego), aż po wynikającą z tego potrzebę przeznaczenia kolejnych terenów i niezbędnej infrastruktury na ten cel. Wskazano też problem niezaspokojonych w pełni potrzeb mieszkańców w zakresie budownictwa komunalnego oraz niewystarczającego pokrycia terenu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W części planistycznej sformułowano bardzo wyraźnie wizję gminy jako atrakcyjnego miejsca do osiedlania się i konsekwentnie wyznaczono cele i kierunki działania, aby mogła się ona urzeczywistnić. Adresatami działań są zatem zarówno obecni, jak i potencjalni/przyszli mieszkańcy. Planowano budowę i poprawę jakości infrastruktury technicznej wpływającej na warunki zamieszkiwania (drogi, chodniki, oświetlenie, kanalizacja, oczyszczalnia itp.), a także rozwój gospodarki przestrzennej, który ma być realizowany m.in. poprzez rozbudowę infrastruktury mieszkalnictwa socjalnego, zapewnienie terenów pod budownictwo mieszkaniowe i letniskowe. Wskazano też konkretne wskaźniki, przy użyciu których można monitorować osiągnięte rezultaty. Konkludując, problematyka mieszkalnictwa zajmuje istotne miejsce w planach rozwojowych gminy i wynika z dostrzeżonej przez władze lokalne szansy, jaką daje zainteresowanie tymi terenami osób zamieszkujących tereny miejskie. Wynika to zarówno z sąsiedztwa z dużymi miastami (Łódź, Zgierz), jak i atrakcyjności przyrodniczo-rekreacyjnej oraz dobrego skomunikowania drogowego. Nie bez znaczenia może być również fakt zmieniającej się roli rolnictwa i w związku z tym większej podaży terenów niegdyś rolniczych, a następnie przekwalifikowanych na inne cele, w tym mieszkaniowe. Strategię przygotowano poprawnie pod względem metodologicznym. Zapisy konsekwentnie odnoszą się do polityki mieszkaniowej w szerszym znaczeniu.</p>
------------------------------------	--

Źródło: opracowanie własne.

W ramach charakterystyki gminy opisano sieć osadniczą, wskazano, że jedna z umownie wyodrębnionych dwóch części gminy jest bardziej zaludniona i zurbanizowana, a drugą cechuje niższy poziom urbanizacji z dominującą funkcją rolniczą. Wskazano też na utrzymującą się od lat tendencję wzrostu liczby mieszkańców (dodatnie saldo migracji), co jest konsekwencją osiedlania się na tym terenie mieszkańców aglomeracji łódzkiej.

W zakresie walorów rekreacyjnych wskazano na relatywnie wysoką (10 tys.) liczbę działek rekreacyjno-letniskowych i obserwowany wzrost liczby osób zamieszkujących niektóre z miejscowości w sezonie letnim.

W obszarze analizy związanym z zasobem mieszkaniowym, któremu wraz z infrastrukturą techniczną poświęcono odrębny podrozdział (s. 23), podkreślono systematyczny i dynamiczny wzrost liczby mieszkań warunkowany powstawaniem nowych domów jednorodzinnych.

Odwołano się także do zadań własnych gminy, wśród których znalazło się zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkaniowych. Stwierdzono, że gmina powinna w taki sposób zarządzać zasobem mieszkaniowym, by jak najlepiej zaspokajał on

potrzeby mieszkańców w tym zakresie, zwłaszcza tych, którzy nie mają możliwości zakupu własnego mieszkania (s. 23). Wymieniono lokale komunalne i socjalne, które tworzyły zasób mieszkaniowy w chwili przygotowywania dokumentu. Wskazano na ich relatywnie dobry stan, jednakże formułowano wniosek, że zasoby te nie zaspokajają potrzeb mieszkańców na mieszkania komunalne (s. 24).

Drugi wymiar części diagnostycznej stanowi diagnoza problemów społecznych w ujęciu działania instytucji pomocy społecznej. W tym obszarze analizy problematyka związana z mieszkalnictwem występuje w kontekście problemu ubóstwa (brak środków na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych), które jak stwierdzają autorzy dokumentu, w coraz większym stopniu dotyczy gminy Zgierz (s. 32, 46). Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej udziela pomocy w formie zapewnienia schronienia (s. 46) oraz dodatków mieszkaniowych (s. 48), poprzez pracę socjalną stara się zapewniać godziwe warunki mieszkaniowe (nie wyjaśniono jednak, na czym konkretnie te działania polegają) (s. 49).

Trzecie ujęcie specyfiki problemów JST zostało dokonane poprzez analizę wyników badań ankietowych zrealizowanych wśród dwustu mieszkańców gminy. Jest to bardzo ważny element części diagnostycznej, w którym również poruszono wątki związane z mieszkalnictwem. Odniesiono się do warunków życia (dominują oceny pozytywne). Pod uwagę wzięto takie aspekty życia lokalnego, jak poczucie bezpieczeństwa, jakość środowiska naturalnego, dostępność i jakość komunikacji zbiorowej, opieki zdrowotnej, dostęp do terenów zielonych i rekreacyjnych, poczucie poinformowania o działaniach władz czy możliwość wpływu na decyzje władz. Zdecydowana większość badanych określiła gminę jako dobre miejsce do życia. Wskazano też na priorytetowe, zdaniem mieszkańców, obszary, którymi powinna się zająć gmina i jej władze. Na pierwszym miejscu ułożono infrastrukturę drogową, na ósmym mieszkania komunalne (s. 66). W zakresie mieszkalnictwa badani postulowali zwiększenie liczby mieszkań komunalnych i socjalnych (s. 74), a także przeciwdziałanie bezdomności, np. poprzez budowę noclegowni. Deficyt mieszkaniowy i problemy mieszkaniowe to jeden z ważniejszych problemów jednostki samorządowej dla co piątego badanego (s. 68). Problemy te w znacznym stopniu dotyczą rodzin z dziećmi (s. 69).

W części planistycznej jeden z rozdziałów (cel szczegółowy II) poświęcono problematyce tworzenia warunków do wychodzenia z bezdomności i przeciwdziałania utrwalaniu się ubóstwa (s. 80). Zawarto w nim odesłania do takich działań, jak: monitorowanie zjawiska bezdomności i ubóstwa, wsparcie osób bezdomnych poprzez zapewnienie schronienia, pracę socjalną, działania osłonowe. Zwrócono również uwagę na reintegrację społeczną i zawodową, wsparcie materialne, finansowe czy rzeczowe osobom potrzebującym, tworzenie mieszkań socjalnych, chronionych, readaptacyjnych i interwencyjnych, współpracę z innymi podmiotami na rzecz ograniczania bezdomności i ubóstwa. W temacie wspierania osób starszych i z niepełnosprawnościami (cel szczegółowy III i IV) oraz w odniesieniu do mieszkalnictwa wskazano działania polegające na tworzeniu warunków do powstawania domów czasowego pobytu, mieszkań chronionych, modernizacji

i rewitalizacji mieszkań w celu ich przystosowania do potrzeb osób z niepełnościami. Mimo że w ankietach podkreślano problemy mieszkaniowe rodzin z dziećmi, to jednak w dokumentach nie określono żadnego kierunku działania z tym związanego.

Ostatni element poddany analizie dotyczył wskaźników osiągnięcia celów. I tak, w nawiązaniu do wyznaczonych wcześniej działań, w dziedzinie mieszkalnictwa wymieniono m.in. liczbę stworzonych mieszkań socjalnych, readaptacyjnych i interwencyjnych.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych – synteza	Analizowany dokument w zakresie mieszkalnictwa należy ocenić wysoko. Mieszkalnictwo rozumiane jest w nim zarówno jako systematyczny i dynamiczny wzrost liczby mieszkań (warunkowany powstawaniem nowych domów jednorodzinnych), infrastruktury technicznej, jak i troska o tak zorganizowane wykorzystanie mieszkaniowych zasobów komunalnych, by w jak najlepszy sposób zaspokajał on potrzeby mieszkańców, zwłaszcza tych, którzy nie mają możliwości zakupu własnego mieszkania. Te ostatnie, jak wynika z konstatacji zawartych w dokumentach, nie zaspokajają potrzeb mieszkańców na mieszkania komunalne. Ponadto problemy mieszkalnictwa wiążano z ubóstwem, starością, niepełnościami. Głównym remedium na te problemy jest zwiększenie liczby mieszkań chronionych, socjalnych i komunalnych. Na podkreślenie zasługuje włączenie do części diagnostycznej opinii mieszkańców wyrażonych w badaniach ankietowych na próbie dwustu osób.
--	---

Źródło: opracowanie własne.

Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Zgierz na lata 2016–2020 przyjęto Uchwałą Nr XXVIII/380/16 Rady Gminy Zgierz z dnia 27 października 2016 r. Jego struktura jest zbieżna z zaleceniami zawartymi w ustawie, tj. zawiera rozdziały wyodrębnione zgodnie z art. 21.2. Został jednak uzupełniony o rozdział „Postanowienia ogólne”, w którym określono cel programu oraz zdefiniowano rozumienie polityki mieszkaniowej poprzez wymienienie działań, które będą w jej ramach realizowane.

Za cel programu uznano ustalenie kierunków działania gminy Zgierz w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym poprzez: zaspokajanie potrzeb mieszkańców o niskich dochodach, poprawę jakości życia osób zamieszkujących lokale gminne, poprawę stanu technicznego lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Przyjęto założenie, że polityka mieszkaniowa gminy Zgierz (w latach 2016–2020) będzie realizowana poprzez zwiększanie zasobu lokali socjalnych dla zapewnienia mieszkań najbardziej potrzebującym, prowadzenie remontów i modernizacji istniejącego zasobu mieszkaniowego, prowadzenie właściwej¹ polityki czynszowej i polityki sprzedaży mieszkań, poprawę jakości zarządzania istniejącym zasobem.

¹ Nie doprecyzowano, co oznacza przymiotnik „właściwa”.

W analizie stanu zasobu mieszkaniowego uwzględniono adres działki, liczbę mieszkań i łączną powierzchnię pod danym adresem oraz typ (socjalny, mieszkaniowy). Przyjęto też, że podstawowym elementem zarządzania substancją mieszkaniową jest systematyczne szacowanie stopnia zużycia budynków (2.8). Określono także czynniki, które mają wpływ na ocenę stanu technicznego budynków. Szczegółowo opisano stan techniczny każdego budynku oraz wyposażenie w wodę i kanalizację. Opisano również standardy, jakie powinny cechować lokale i budynki gminne (2.13).

Analiza potrzeb remontowych polegała na szczeblowym opisie potrzeb dla każdego lokalu oraz sformułowaniu ogólnych zasad, jakimi będzie się kierowała gmina, realizując remonty. Pierwszeństwo w remontach otrzymały lokale o najgorszym stanie technicznym. Każdego roku ustalany będzie plan rzeczowy remontów, a po zapewnieniu środków finansowych, przyjmowany do realizacji w danym roku. Do prognozy potrzeb nie odniesiono się w szerszym kontekście, z wyjątkiem potrzeb remontowych.

W analizowanym dokumencie zawarto zapis dotyczący trzech głównych założeń polityki gminy Zgierz w zakresie sprzedaży lokali. Po pierwsze, lokale socjalne nie podlegają sprzedaży, po drugie, lokale mieszkalne mogą być sprzedawane najemcom, którzy nie zalegają z czynszem i posiadają umowę na czas nieokreślony, po trzecie, priorytetem jest sprzedaż lokali w budynku, w którym gmina ma udziały (wspólnoty mieszkaniowe).

Politykę czynszową uzależniono od typu lokalu oraz jego stanu technicznego. Będzie ona regulowana odrębnymi uchwałami rady gminy. Zawarto także ogólne zobowiązania najemcy i wynajmującego dotyczące opłat czynszowych. Wyraźnie rozdzielono funkcje zarządcy i administratora gminnych zasobów mieszkaniowych. Gmina Zgierz zarządza swoim zasobem poprzez struktury Urzędu Gminy Zgierz (nie doprecyzowano, o które struktury chodzi), natomiast administrowaniem zajmuje się Gminny Zakład Komunalny. Źródła finansowania podzielono na podstawowe (czynsz za najem lokali, dotacje z budżetu gminy) i dodatkowe (kredyty na remonty i termomodernizację, wsparcie finansowe z Banku Gospodarstwa Krajowego na tworzenie zasobów mieszkaniowych lub inne źródła finansowania (niedookreślone). Zapotrzebowanie na finansowanie remontów składa Gminny Zakład Komunalny. Ponadto w dokumencie zawarto ogólne zobowiązania gminy na lata objęte planem. Należały do nich: dążenie do sprzedaży lokali znajdujących się w budynkach wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy; zapewnienie mieszkań zamiennych najemcom zamieszkującym w budynkach przeznaczonych do rozbiórki lub wyłączonych z użytkowania oraz mieszkań tymczasowych na okres prowadzonych remontów w budynkach, dążenie do zwiększenia zasobu socjalnych lokali mieszkalnych.

Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy – synteza	<p>Dokument został przygotowany prawidłowo, a w niektórych aspektach pozytywnie wykracza poza schemat przyjęty w innych JST. Zdefiniowano rozumienie polityki mieszkaniowej poprzez wymienienie konkretnych działań, które będą w jej ramach realizowane. Nawiązują one do dysponowania zasobem gminnym (nie zaś do rozwoju mieszkalnictwa jako takiego w gminie). Interesujące jest także rozstrzygnięcie w zakresie sprzedaży lokali, z którego wynika, że lokale socjalne nie podlegają sprzedaży. Lokale mieszkalne mogą być sprzedawane najemcom, a priorytetem jest sprzedaż lokali w budynku, w którym jednostka samorządowa ma udziały (wspólnoty mieszkaniowe). W dokumencie powzięto zobowiązanie dążenia do zwiększania zasobu socjalnych lokali mieszkalnych. Adresatami działań uwzględnionych w planie są mieszkańcy o niskich dochodach oraz użytkownicy mieszkań komunalnych. Zasoby administrowane są przez Gminny Zakład Komunalny.</p>
--	---

Źródło: opracowanie własne.

Dokument Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Zgierz przyjęto Uchwałą nr XXV/228/12 Rady Gminy Zgierz z dnia 25 października 2012 r. W Studium wyraźnie zaakcentowano uwarunkowania wynikające z innych dokumentów, np. strategii rozwoju. W części diagnostycznej (s. 18) nawiązano do misji określonej w strategii rozwoju gminy ze wskazaniem na dążenie do poprawy infrastruktury technicznej w celu podniesienia jakości życia mieszkańców.

Warunki mieszkaniowe rozumiane są szerzej niż w poprzednio analizowanych dokumentach gminy Zgierz: nie tylko jako liczba mieszkań, ale i wyposażenie w infrastrukturę techniczną (s. 79). Posłużono się statystykami GUS odzwierciedlającymi liczbę mieszkań, izb, powierzchnię itp. Na tej podstawie oraz w porównaniu z danymi z sąsiednich gmin sformułowano wnioski, że w 2008 r. stan tych zasobów był co najmniej zadowolający, a pod względem ilościowym przekraczający nawet średnie europejskie (s. 80). Podkreślono znaczny ruch budowlany na terenie gminy. Mimo dobrze „wypadających” statystyk odnoszących się do wskaźników mieszkaniowych zwrócono uwagę, że nie jest to tożsame z warunkami zamieszkania. Te zaś oceniono znacznie niżej ze względu na brak komunalnego uzbrojenia terenu (infrastruktura kanalizacyjna i gazowa), mimo poprawy sytuacji w sieciach wodociągowej i gazowej. Poza budynkami zamieszkałymi całorocznie wskazano na występowanie na terenie gminy wielu budynków o charakterze letniskowym (szacunkowo między 1100 a 2200) oraz wzrost liczby przybywających na teren gminy osób w okresie letnim (letnicy) (s. 80).

W zakresie uwarunkowań wynikających ze stanu prawnego gruntów i dotychczasowych przekształceń gruntów dostrzeżono ograniczone zasoby terenów będących w posiadaniu jednostki samorządowej („brak większych zasobów terenów gminnych jest ograniczeniem rozwoju. Gmina ma ograniczone możliwości wchodzenia w procesy inwestycyjne z aportem, jakim jest teren” (s. 83)) oraz procesów przekształceń terenów rolniczych w przeznaczone pod zabudowę, w tym mieszkalną. Jak stwierdzają autorzy Studium, przemieszczenie zabudowy zagrodowej

w jednorodzinną (niezwiązaną z rolnictwem) oraz w tzw. letniskową może powodować kolizje (s. 99) lub konflikty społeczne, np. w przypadku prowadzenia gospodarki hodowlanej. Biorąc pod uwagę rosnący wskaźnik wydawanych warunków zabudowy, autorzy przewidują dalszy postępujący proces przekształceń terenów z rolniczych na mieszkalne (zabudowa jednorodzinna i letniskowa). Tereny rolne bowiem „podlegają presji urbanizacji, która dla wielu rolników jest korzystniejszą finansowo niż produkcja rolna na glebach o małej przydatności rolniczej” (s. 100).

Równolegle obserwuje się proces przekształcania zabudowy letniskowej w stale zamieszkiwaną. Ekspansja mieszkańców okolicznych miast na teren gminy ze względu na jej walory zamieszkiwania i wypoczynku została określona jako jedna z przesłanek rozwoju tego obszaru (s. 101).

Opracowanie zawiera istotną sentencję, świadczącą o świadomie prowadzonej przez władze gminy polityce rozwoju uwzględniającej presję otoczenia: „Opracowując Zmianę Studium wzięto pod uwagę wnioski mieszkańców m.in. dotyczące przeznaczenia terenów rolnych na cele mieszkaniowe, rekreacyjne (na gruntach słabych klas bonitacyjnych)” (s. 157). Ponadto w odniesieniu do polityki przestrzennej stwierdzono, że przesłankami rozwoju jednostki będą m.in. „tradycje związane z ekspansją mieszkańców Łodzi, Zgierza na teren gminy ze względu na walory zamieszkiwania i wypoczynku na jej terenie” (s. 101).

W konsekwencji w Studium określono wiele nowych terenów mieszkaniowych, które użytkowano dotychczas jako rolne (s. 102), oraz nową funkcję uzdrowiskową gminy. Stosownie sformułowano ogólne i uszczegółowione zasady kształtowania zabudowy oraz tereny wyłączone spod zabudowy.

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy – synteza	<p>Autorzy Studium wiążą rozwój mieszkalnictwa z napływem ludności sąsiadującej aglomeracji oraz przekształceniami terenów rolnych w mieszkalne. Dostosowują planowane przekształcenia do tego trendu, zakładając, że będzie on nadal występował. Dodatkowo uwzględniają rozwój funkcji uzdrowiskowej gminy i deklarują utrzymanie zabudowy letniskowej, chociaż dostrzegają trend jej przekształcania w zabudowę całoroczną. Dokument jest w tym zakresie spójny z pozostałymi analizowanymi planami. W dokumencie Studium akcentuje się także problematykę warunków mieszkaniowych, przyjmując ich szersze rozumienie. Zawiera się w nich zarówno liczbę mieszkań, jak i wyposażenie w infrastrukturę techniczną. Istotna jest ponadto świadomość autorów, że wskaźniki mieszkaniowe nie są tożsame z warunkami zamieszkiwania. Wyraźna jest świadomość skromnych możliwości prowadzenia polityki mieszkaniowej przez jednostkę ze względu na ograniczone zasoby terenów będących w posiadaniu gminy.</p>
--	---

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski dla gminy:

1. Gmina w dokumentach planistycznych deklaruje prowadzenie szeroko rozumianej (wieloaspektowej) polityki mieszkaniowej, czego potwierdzenie znajdujemy w diagnozie, misji i celach planistycznych.

2. Mieszkalnictwo rozumiane jest szeroko, tj. jednocześnie z perspektywy budownictwa jednorodzinnego, infrastruktury technicznej wpływającej na jakość zamieszkiwania oraz budownictwa komunalnego.
3. Rozwój mieszkalnictwa traktowany jest w kategoriach szansy na rozwój gminy.
4. Szansa ta jest konsekwencją obserwowanego trendu napływu ludności sąsiadującej aglomeracji łódzkiej oraz atrakcyjności środowiskowej gminy, wzmocnionej statusem uzdrowiska. Władze dostrzegają trend przekształceń terenów rolniczych na mieszkalne. Nie dysponują jednak dostatecznym zasobem gruntów komunalnych, by móc samodzielnie kształtować te procesy. Dostosowują swoje działania do preferencji innych podmiotów (rolnicy, napływowi mieszkańcy).
5. Diagnozy sytuacji w każdym z analizowanych dokumentów odnoszą się do problematyki mieszkalnictwa i uwarunkowań jego rozwoju.
6. Plany dotyczą dalszych przekształceń i udogodnień dla obecnych i przyszłych mieszkańców w zakresie przekształceń przestrzennych i infrastruktury technicznej. Planuje się budowę mieszkań komunalnych i gospodarowanie zasobem mieszkaniowym, zwłaszcza mieszkań socjalnych.
7. Brak odwołań do negatywnych skutków urbanizacji, wpływu mieszkalnictwa na środowisko i budżetu gminy (brak analizy ekonomicznej).

6.2. Andrespol

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Andrespol na lata 2014–2020 została przyjęta Uchwałą nr LI/489/14 Rady Gminy Andrespol z dnia 22 maja 2014 r. Dokument jest spójny z planami wyższego rzędu (np. wojewódzkimi oraz europejskimi strategicznymi) oraz uwzględnia zapisy Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych².

W części diagnostycznej dostrzeżono dodatnie saldo migracji na teren gminy. Dostrzeżono, że bliskość Łodzi stanowi walor dla prywatnego budownictwa jednorodzinnego. Funkcja produkcyjna (gospodarcza) oraz rekreacyjna (wypoczynkowa) mają charakter uzupełniający, co wpływa na wysoki odsetek terenów zurbanizowanych (33,2%). Scharakteryzowano infrastrukturę techniczną, bez zestawienia jej z warunkami mieszkaniowymi. Odniesiono się natomiast do zasobów mieszkaniowych gminy. Podkreślono, że zasoby te, rozumiane jako łączna liczba mieszkań, systematycznie się powiększają, podobnie jak metraż. Liczba mieszkań komunalnych natomiast pozostaje bez zmian. Stwierdzono ponadto, że wzrasta liczba

² T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 951.

i kwota przyznanych dodatków mieszkaniowych. Wśród powodów przyznawania pomocy z ośrodka pomocy społecznej wymieniono bezdomność. Problem ten, choć o relatywnie niewielkim natężeniu, narasta, o czym świadczy wzrost liczby rodzin i osób – adresatów pomocy. W dokumencie wskazano na Dom Pomocy Społecznej dla osób przewlekle psychicznie chorych w Wiśniowej Górze, który zaspokaja potrzeby bytowe swoich podopiecznych.

Część diagnostyczną uzupełniono wynikami badań ankietowych (256 kwestionariuszy). Zaledwie siedmiu ankietowanych dobrze oceniło warunki mieszkaniowe. Wśród zdefiniowanych w efekcie badania priorytetów na drugim miejscu umieszczono ich poprawę. W analizie SWOT zaznaczono, że słabą stroną gminy jest brak mieszkań socjalnych.

Wśród celów strategicznych w zakresie poprawy jakości życia osób wykluczonych lub zagrożonych tym problemem wskazano wzmocnienie kadry i infrastruktury społecznej. Wskaźnikiem osiągnięcia zamierzonego celu w obszarze infrastruktury społecznej są dane dotyczące zasobów mieszkaniowych. Nie zostało jednak wprost dopowiedziane, czy chodzi o mieszkania komunalne. W diagnozie pod pojęciem zasobów mieszkaniowych rozumiano zarówno zasoby prywatne, jak i gminne.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych – synteza	Strategia w minimalnym stopniu odnosi się do problematyki mieszkaniowej w gminie, choć w diagnozie nakreślone zostało dodatnie saldo migracji i jego przyczyny. Dokument w nieznacznym stopniu nawiązuje do komunalnej infrastruktury mieszkaniowej. Wzmiankowane są dodatki mieszkaniowe przyznawane przez instytucje pomocy społecznej (tendencja wzrostowa). Wśród celów strategicznych wymienia się infrastrukturę społeczną, której wzrost mierzony jest przyrostem zasobów mieszkaniowych.
--	---

Źródło: opracowanie własne.

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Andrespol zostało przyjęte Uchwałą nr XVI/152/15 Rady Gminy Andrespol z dnia 16 listopada 2015 r. Jego celem jest zdefiniowanie nowej strategii planowania przestrzennego w gminie. Stanowi ono podstawę zamierzeń inwestycyjnych z zakresu lokalizacji zabudowy mieszkaniowej oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego i przedstawia możliwości potencjalnym inwestorom (s. 7). Wskazano na liczne powiązania Studium z innymi krajowymi dokumentami planistycznymi. Nie wysunięto jednak konkretnych wniosków dla gminy Andrespol płynących z zapisów zawartych w tych dokumentach (zrobiono tak np. w Pabianicach). Powołano się na ustawę o gospodarce nieruchomościami. Posłużono się także Strategią Rozwoju Lokalnego dla tej jednostki (nieaktualną w stosunku do omawianego Studium) oraz planami rozwoju kilku miejscowości gminy Andrespol. Odniesiono się do aktualizacji planu zagospodarowania województwa łódzkiego, na podstawie którego stwierdzono, że obszar gminy znajduje się w Strefie Aglomeracji

Łódzkiej, i dostrzeżono jej powiązania z Łodzią w sensie gospodarczym i migracyjnym (praca-dom). Ponadto stwierdzono, że rozwój gminy jest warunkowany intensywnością przekształceń gospodarczych i polityką rozwoju Łodzi (s. 34).

Zakres zmian zawartych w Studium, na tle poprzednio obowiązującego, obejmuje m.in. wyznaczenie obszarów do rozwoju form działalności ludzkiej oraz obszarów, na których obowiązuje zakaz lub ograniczenie zabudowy, przy uwzględnieniu wniosków mieszkańców. Jako uwagi do Studium wpłynęły 262 wnioski indywidualne obejmujące głównie przeznaczenie terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Uwzględniono także wnioski i uwagi gminy sąsiedniej dotyczące zakazu prowadzenia działalności uciążliwej, gdyż jej tereny są przeznaczone pod cele budownictwa jednorodzinne. Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków wystąpił zaś z prośbą o zaniechanie wyznaczenia nadmiernej ilości terenów przeznaczonych pod zabudowę. Uwagi mają na celu zahamowanie procesów niekontrolowanej urbanizacji oraz dysharmonizowania zabudowy (s. 23).

W uwarunkowaniach związanych z położeniem gminy wskazano na znaczny rozwój urbanizacji. Autorzy dokumentu stwierdzają, że Andrespol jest najsilniej zurbanizowaną gminą województwa łódzkiego, o charakterze dobrze ukształtowanego podmiejskiego zespołu osiedlowego (s. 26). W strukturze zabudowy dominuje jednorodzinne budownictwo mieszkaniowe z niewielkimi enklawami budownictwa wielorodzinnego oraz zespołami zabudowy zagrodowej w niektórych wsiach. W dwóch sołectwach występuje również zabudowa letniskowa. Zaobserwowano ekspansję zabudowy w lokalizacjach atrakcyjnych krajobrazowo, przyrodniczo i komunikacyjnie. Tradycyjne formy architektonicznie wypierane są przez nowoczesne, a zabudowa zagrodowa wypierana przez zabudowę jednorodziną.

Nawiązano do funkcji letniskowej i rekreacyjnej pełnionej przez gminę w przeszłości i pozostałej po niej infrastrukturze kolonijnej letniskowej i ogródków działkowych. Dawne tereny letniskowe wypełniane są zabudową jednorodziną, a w sołectwie Justynów od kilku lat obserwowana jest parcelacja terenów leśnych z przeznaczeniem na zabudowę jednorodziną. Działki są niewielkie i zlokalizowane przy wąskich uliczkach. Lokalizacja zabudowy, jak stwierdzają autorzy, nie obejmuje jednoczesnego rozwoju infrastruktury technicznej i komunikacyjnej (s. 34). Miejscowości gminy pełniące w przeszłości funkcję rekreacyjno-wypoczynkową przekształciły się w obszary podmiejskiego stałego zamieszkiwania.

Przestawiając wzrostowe tendencje w saldzie migracji (oraz prognozy ich utrzymania) na teren gminy, autorzy wyjaśniają przyczyny tego procesu, a wśród nich swoistą modę na mieszkanie na wsi (mieszkanie bliżej natury, bardziej ekologiczny styl życia). Ponadto zauważają, że decyzje o przeprowadzeniu się na wieś mają niekiedy charakter natury ekonomicznej. Ceny gruntów na wsi są niższe niż w miastach.

Autorzy dokumentu określają gminę jako rozwijającą się, dostrzegają jednak zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty przemian. Ekspansja zabudowy mieszkaniowej na tereny rolnicze i leśne oraz wzrost liczby mieszkańców przyczyniły się do zwiększonej aktywności gospodarczej. Jednocześnie wzrosło zapotrzebowanie na infrastrukturę techniczną, społeczną i komunikacyjną, szczególnie dla tych,

którzy traktują gminę jako sypialnię (s. 34). Generuje to dodatkowe koszty w budżecie jednostki samorządowej, przy niewspółmiernie niższych dochodach.

W odniesieniu do warunków mieszkaniowych wskazano na wzrost liczby nowych budynków mieszkalnych oraz przyczyny tego zjawiska (relatywnie niższe ceny, dobra koniunktura na rynku nieruchomości, dobra komunikacja oraz dobre warunki zamieszkiwania) (s. 37). Zaznaczono również potencjał 379 mieszkań komunalnych zamieszkiwanych przez ok. 1000 osób. Wyposażenie w media tych mieszkań jest zróżnicowane: wszystkie mają dostęp do sieci energetycznej i wodociągowej, 30% do kanalizacyjnej, a 1% do gazowej.

Autorzy strategii dostrzegli wiele problemów i niekorzystnych zjawisk, które ze względu na wzrastającą liczbę mieszkańców zaczynają mieć większe znaczenie i wpływają na warunki życia i zamieszkiwania w gminie, np. zanieczyszczenie, hałas, większa ilość ścieków czy odpadów. Zwrócono uwagę, że Andrespol cechuje przekroczona norma zanieczyszczenia benzopirenem i wymagane są działania naprawcze. Ze względu na znaczny stopień zurbanizowania istotną kwestią staje się zorganizowanie odprowadzenia ścieków (presja komunalna). Także hałas (jako źródło zanieczyszczenia środowiska), związany z komunikacją, przemysłowieniem czy urbanizacją, uznano za czynnik wpływający na komfort życia mieszkańców. Wzrastająca liczba mieszkańców i wzrost ich stopy życiowej idzie w parze z koniecznością odbioru większej ilości odpadów.

Gmina posiada regulacje dotyczące zasad ochrony środowiska kulturowego (Uchwała Rady Gminy nr XXXII/340/05). Ustalono m.in., że nowa zabudowa jednorodzinna powinna być w formie architektonicznej dostosowana do elementów historycznych (s. 81). Gmina znajduje się na obszarze Kręgu Przyrodniczo-Kulturowego Aglomeracji Łódzkiej, dlatego plan wskazuje na szczególne wytyczne w zakresie zagospodarowania tego terenu. Chodzi np. o przeciwdziałanie niekontrolowanym procesom suburbanizacji poprzez ograniczenie lokalizowania zabudowy na terenach rolno-leśnych, wykorzystanie istniejących rezerw w strukturach przestrzennych, projektowanie nowej zabudowy z zachowaniem form i materiałów tradycyjnych, zakaz stosowania ogrodzeń z przęsłami betonowymi, zakaz lokalizacji nowych dominant. Przeciwdziałanie procesom suburbanizacji wyznaczono w obszarze Kręgu Przyrodniczo-Kulturowego Aglomeracji Łódzkiej.

Odnosząc się do gminnego programu ochrony środowiska, wspomniano o jednym z jego celów, jakim jest rozwój obszarów letniskowych w gminie (s. 105).

Rozwój infrastruktury (która zaspokaja potrzeby ludności) wpływa na rozmieszczenie i strukturę działalności gospodarczej oraz jakość życia mieszkańców. Niedostateczny jej rozwój obciąża środowisko przyrodnicze (np. brak termomodernizacji budynków, ścieżek rowerowych itp.).

W analizie SWOT rozwoju gminy wskazano silne strony, m.in. położenie w sąsiedztwie Łodzi, oraz szansę w postaci budowania wizerunku gminy jako miejsca atrakcyjnego do zamieszkania, inwestowania i wypoczynku. W zakresie sytuacji społeczno-gospodarczej silną stroną są: niskie ceny gruntów, wolne tereny pod budownictwo mieszkaniowe, słabością: brak integracji nowych mieszkańców

z lokalnym środowiskiem, szansami: realizacja budynków z mieszkaniami socjalnymi, promocja gminy jako miejsca atrakcyjnego do zamieszkania, zagrożeniem: dysproporcje społeczne rodzimych i napływowych mieszkańców. W obszarze środowiska przyrodniczo-kulturowego w szansach zasygnalizowano jedynie budowanie wizerunku gminy jako atrakcyjnego miejsca do zamieszkania oraz atrakcyjną cenowo ofertę gruntów pod budownictwo mieszkalne i rekreacyjne na terenach połączonych dobrą siecią komunikacyjną z Łodzią. Do zagrożeń dotyczących rozwoju infrastruktury technicznej zaliczono intensywny rozwój budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego wymagającego rozbudowy systemu infrastruktury.

Wśród wniosków wynikających z analizy uwarunkowań znalazło się stwierdzenie o zaletach i wadach bezpośredniego sąsiedztwa z Łodzią oraz innymi, mniejszymi ośrodkami miejskimi (Brzeziny, Koluszki), intensywnej migracji na teren gminy i nadmiernej urbanizacji tego terenu. Zwiększająca się liczba mieszkańców generuje większe zapotrzebowanie na usługi (publiczne), infrastrukturę społeczną i techniczną. Wysoka atrakcyjność terenów pod budowę domów jednorodzinnych przyczynia się do spadku udziału zabudowy zagrodowej i terenów wykorzystywanych rolniczo. Dostrzeżono niepokojące zjawisko presji przeznaczenia pod zabudowę dolin rzecznych i terenów leśnych, co może się przyczynić do nieodwracalnych zmian w układzie przestrzennym gminy. Parcelacja terenów leśnych i rolniczych z przeznaczeniem na zabudowę letniskową, a następnie mieszkaniową, przyczynia się do zagęszczenia zabudowy, to zaś tworzy układ komunikacyjny uniemożliwiający spełnienie wymogów ustaw o drogach oraz powodujący wydłużenie sieci infrastruktury technicznej. Wyraźnie podkreślono kierunek polityki w tym obszarze: „Przy wskazaniu nowych kierunków rozwoju przestrzennego należy mieć na uwadze głównie korekty w zakresie przeznaczenia terenów, a nie poszukiwanie nowych, obejmujących znaczne obszary terenów pod zabudowę w sytuacji, gdy istnieją rezerwy terenowe usankcjonowane prawem miejscowym” (s. 114).

Autorzy Studium wymienili wiele problemów, które towarzyszą wyznaczaniu przez gminę nowych terenów pod zabudowę. Są to: presja właścicieli działek wywierana na władze lokalne, aby opracowywać MPZP, co generuje nowe koszty (wykup terenów pod drogi, budowa infrastruktury technicznej oraz jej utrzymanie), systematyczna degradacja krajobrazu, zatracenie walorów przyrodniczo-krajobrazowych, wzrost emisji zanieczyszczeń, ścieków, odpadów, rozbudowa infrastruktury społecznej. Do potencjalnych zysków zaliczono wzrost dochodów gminy z tytułu podatków. Dodano również, że dochody te są niższe niż potencjalne wydatki (koszty) (s. 114).

Wśród wyznaczonych stref funkcjonalno-przestrzennych szczególnie miejsce zajmuje strefa zainwestowania. Zapewnia ona realizację potrzeb mieszkańców wynikających z zamieszkiwania, rekreacji i wypoczynku, usług, komunikacji i infrastruktury. Strefa ta zawiera relatywnie dużą podaż terenów przeznaczonych pod zainwestowanie w stosunku do faktycznych i prognozowanych potrzeb w zakresie realizacji nowej zabudowy. Nowe tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkalną przekraczają zapotrzebowanie gminy, ale jak piszą autorzy: „umożliwiają równocześnie prowadzenie racjonalnej polityki lokalizacyjnej przez władze

samorządowe (...) wyznaczono je w taki sposób, że nie powodują ‘rozlewania się zabudowy’ ” (s. 119). Tereny przyszłej urbanizacji powinny być uruchamiane stopniowo, w miarę rosnącego zapotrzebowania społecznego i ekonomicznego.

Jednym z podstawowych celów, jakie stawia sobie gmina, jest „zapewnienie dogodnych warunków zamieszkiwania, poprawy wyposażenia w usługi, poprawy obsługi i funkcjonowania systemu komunikacyjnego i infrastruktury technicznej (zakłada się dalszy wzrost liczby mieszkańców oraz poprawę ich warunków mieszkaniowych oraz stworzenie oferty dla napływu mieszkańców, zwłaszcza z terenu Łodzi)” (s. 164), „utrzymanie i rozszerzenie ochrony istniejących zasobów środowiska przyrodniczego”, „wykorzystanie postrzegania gminy jako atrakcyjnego miejsca zamieszkania, co w połączeniu z budową dogodnych połączeń komunikacyjnych daje szansę na rozwój funkcji mieszkaniowych, jak również rekreacyjnych, w tym rekreacji indywidualnej” (s. 165).

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy – synteza	<p>W analizowanym dokumencie poświęcono relatywnie dużo miejsca problematyce rozwoju funkcji mieszkaniowej, niekoniecznie zaś polityce mieszkaniowej w szerszym rozumieniu. Andrespol jest najsilniej zurbanizowaną gminą województwa łódzkiego. Wskazane w Studium nowe tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkalną przekraczają zapotrzebowanie gminy. Ze względu na prognozowany dalszy wzrost liczby mieszkańców koncentrowano uwagę na zapewnieniu dogodnych warunków zamieszkiwania oraz stworzeniu oferty dla napływu mieszkańców. Wyznaczenie nowych terenów mieszkaniowych jest przede wszystkim wynikiem presji mieszkańców. Z drugiej zaś strony w dokumencie bardzo wyraźnie widoczna jest świadomość potrzeby powstrzymania niekontrolowanej i rozprzestrzeniającej się zabudowy. Jej ekspansję autorzy dostrzegają również w lokalizacjach atrakcyjnych krajobrazowo i przyrodniczo. Ponadto zanika funkcja letniskowa, dobrze rozwinięta w przeszłości, na rzecz całorocznego zamieszkiwania. Analizowany dokument odbiega od innych w zakresie kalkulacji kosztów i zysków dla gminy płynących z dalszego napływu mieszkańców. Dostrzega się wiele niekorzystnych zjawisk towarzyszących wzrastającemu saldu migracji. Wśród nich są: parcelacja terenów leśnych z przeznaczeniem na zabudowę jednorodzinną, wzrost zapotrzebowania na infrastrukturę techniczną, społeczną i komunikacyjną, a także na usługi publiczne. Generuje to dodatkowe koszty. Ponadto wzrastająca liczba mieszkańców wpływa niekorzystnie na warunki życia i zamieszkiwania w gminie ze względu na zwiększone zanieczyszczenie, hałas, większą ilość ścieków czy odpadów. Do potencjalnych zysków zaliczono wzrost dochodów gminy z tytułu podatków, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że dochody te są niższe niż potencjalne wydatki.</p>
--	---

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski dla gminy:

1. Na podstawie analizowanych dokumentów nie można stwierdzić, by gmina deklarowała prowadzenie szeroko rozumianej polityki mieszkaniowej, widać jednak świadomość negatywnych oddziaływań na środowisko, ład przestrzenny itp. Polityka ma zakres ograniczony do sfery przestrzennej.

2. W diagnozie stwierdza się, że jest to najsilniej zurbanizowana gmina w województwie łódzkim, o wzrastającym (i prognozowanym) saldzie migracji, z problemami niekontrolowanej urbanizacji.
3. Załedwie jeden dokument (Studium) poświęcony jest rozwojowi funkcji mieszkaniowej w gminie. Brak strategii rozwoju, brak planu gospodarowania zasobem mieszkaniowym.
4. Uwaga koncentruje się na zapewnieniu dogodnych warunków zamieszkiwania (adresat: mieszkańcy) oraz stworzeniu oferty dla napływających mieszkańców (adresat: potencjalni mieszkańcy).
5. W tym celu wyznacza się nowe tereny pod zabudowę i rozbudowuje infrastrukturę techniczną.
6. Znaczną wartością jest świadomość konsekwencji, jakie niesie za sobą niekontrolowany rozwój urbanizacji, w zakresie jakości środowiska, chaosu przestrzennego, a także nadmiernych obciążeń dla budżetu gminy. Potencjalne wpływy z podatków nie równoważą kosztów.

6.3. Nowosolna

Strategia Rozwoju Gminy Nowosolna do roku 2020 została przyjęta Uchwałą nr X/52/11 Rady Gminy Nowosolna z dnia 26 października 2011 r. Nie jest to dokument przygotowany w sposób standardowy, co nie umniejsza jego jakości. Część diagnostyczną opracowano na podstawie wyników spotkań warsztatowych z przedstawicielami partnerów społecznych gminy. Wyniki tych prac przedstawiono w tabelach SWOT. Wśród mocnych stron (aspekty: gospodarka i promocja) dostrzeżono dużą ilość terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową (jednorodzinną i rezydencjonalną) oraz aktualność planu zagospodarowania przestrzennego gminy. W słabych stronach wskazano niedostateczne uzbrojenie terenów inwestycyjnych (na cele mieszkaniowe i przemysłowe) oraz na obszary chronione jako czynnik ograniczający wykorzystanie terenów. Można domniemywać, że chodzi o tereny pod zabudowę mieszkaniową (s. 19). W części Infrastruktura i Gospodarka podkreślono niski stopień skanalizowania oraz silne rozproszenie sieci osadniczej (s. 18). Jako mocne strony w tym samym punkcie wymieniono m.in. wysoki stopień gazyfikacji, zwodociągowania. W szansach wymieniono zaś bliskość łódzkiej sieci kanalizacyjnej.

W misji gminy (s. 9), w szerszym kontekście, odniesiono się do poprawy warunków życia mieszkańców: „Gmina Nowosolna to godne, przyjazne mieszkańcom miejsce do życia, dobrze wyposażone w infrastrukturę, z przyciągającymi turystów walorami przyrodniczymi oraz atrakcyjnymi terenami inwestycyjnymi,

gdzie szczególnie dba się o godne warunki życia mieszkańców, rozwój młodego pokolenia oraz przyrodę” (s. 90).

W celach strategicznych (obszar: infrastruktura techniczna i ochrona środowiska), w sposób pośredni, można znaleźć konieczność zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w obszarze infrastruktury technicznej i środowiska. W celach operacyjnych wskazano odpowiednio m.in. na modernizację i rozbudowę sieci wodociągowej, pełną sanitację gminy, rozbudowę oraz modernizację infrastruktury drogowej. Cele operacyjne związane są bezpośrednio ze zmodernizowaniem i rozbudową sieci wodociągowej, określono również podstawowe wskaźniki w tym zakresie (s. 24).

W celach strategicznych (s. 10) (obszar: potrzeby społeczne mieszkańców) odniesiono się do lepszych warunków życia mieszkańców. Bardzo enigmatycznie w pkt 4 w części prognostycznej stwierdzono, że celem współpracy z partnerami społecznymi przy realizacji strategii jest poprawa warunków życia mieszkańców (s. 25).

Strategia Rozwoju – synteza	<p>Mieszkalnictwo i jego rozwój nie jest zagadnieniem, któremu poświęca się uwagę wprost w strategii rozwoju. Większą zaś koncertuje się na zagadnieniach ogólnych i tworzeniu przyjaznego miejsca do życia. Strategia powstała w sposób uspołeczniony – opiera się na wynikach warsztatów z partnerami społecznymi gminy. Widziana oczami tych podmiotów diagnoza zawiera mocne strony gminy, takie jak duża ilość terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, aktualność planów zagospodarowania przestrzennego, wysoki stopień gazyfikacji, zwodociągowania. W szansach wymieniono zaś na bliskość łódzkiej sieci kanalizacyjnej, wśród słabości niedostateczne uzbrojenie terenów inwestycyjnych (na cele mieszkaniowe i przemysłowe), obszary chronione jako czynnik ograniczający wykorzystanie terenów, niski stopień skanalizowania oraz silne rozproszenie sieci osadniczej. Chociaż analiza SWOT nie dotyczyła bezpośrednio mieszkalnictwa, wyraźnie widać, że jego elementy są ważnym aspektem życia gminnego. Warto podkreślić, że tereny objęte ochroną (np. park krajobrazowy) nie są traktowane jako atut, lecz ograniczenie swobodnego gospodarowania terenem gminy. Perspektywa mieszkańca widoczna jest również w misji: godne, przyjazne dla mieszkańców miejsce do życia. Polityka mieszkaniowa w tym dokumencie nie jest zatem bezpośrednio definiowana. Strategia koncentruje się głównie na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych w zakresie infrastruktury technicznej. Trudno na podstawie tego dokumentu wnioskować o planach władz lokalnych na temat dalszego rozwoju gminy.</p>
------------------------------------	--

Źródło: opracowanie własne.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych gminy Nowosolna 2011–2020 została przyjęta Uchwałą nr XXXIX/237/14 Rady Gminy Nowosolna z dnia 29 stycznia 2014 r. W części wprowadzającej wskazano dokumenty formalno-prawne regulujące działalność w obszarach będących przedmiotem naszych analiz, m.in. Ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych³. Ogólnikowo nawiązano

3 T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 966.

do „innych aktów prawnych”, m.in. dotyczących budownictwa socjalnego (nie wymieniając ich jednak konkretnie). Wymieniono także kilka programów/strategii europejskich oraz krajowych, np. Europa 2020 – Strategia na rzecz Inteligentnego i Zrównoważonego Rozwoju Sprzyjającego Włączeniu Społecznemu, Narodowa Strategia Integracji Społecznej (tu podkreślono m.in. priorytet wzrostu dostępu do lokali (mieszkań) dla grup najbardziej zagrożonych bezdomnością). Powoływano się też na Strategię Rozwoju Gminy Nowosolna do 2020 roku, jako na dokument wyznaczający ważne obszary rozwoju gminy.

W części diagnostycznej zaprezentowano charakterystykę gminy z perspektywy funkcjonowania lokalnego systemu polityki społecznej. Zapisano stwierdzenie o obserwowanej od wielu lat wzrastającej liczbie mieszkańców. Podkreślono, że gmina ma charakter typowo rolniczy, choć ewoluje w kierunku przemysłowo-usługowym i rzemieślniczym oraz staje się mieszkalno-rekreacyjnym zapleczem dla pobliskiej aglomeracji miejskiej (s. 20).

W kolejnych częściach analizowano stan i zasoby infrastruktury technicznej, zasoby i warunki mieszkaniowe oraz problem bezdomności. W podrozdziale dotyczącym zasobów i warunków mieszkaniowych skonstatowano: „Zasoby i warunki mieszkaniowe ludności determinują w znacznym stopniu jakość jej bytowania. Niejednokrotnie zakreślają również granice możliwości realizowania własnych aspiracji życiowych” (s. 25). Można to interpretować jako świadomość doniosłości tematu mieszkalnictwa i jego wpływu na życie mieszkańców. Dalsze jednak badania (dokumentów strategicznych) nie potwierdzają, aby polityka mieszkaniowa stanowiła istotny element polityki władz lokalnych. Stwierdzono natomiast, że ze względu na bliskość Łodzi oraz na malownicze ukształtowanie powierzchni na terenie całej gminy rozwija się budownictwo mieszkaniowe, jednorodzinne, rezydencjonalne i rekreacyjne (s. 25). Przedstawiono także dane, z których wynika, że liczba mieszkań gminnych nieznacznie, lecz stale, zmniejszała się, a przeciętna powierzchnia użytkowania pozostaje niezmienna. Nie oddano też do użytkowania żadnych nowych mieszkań gminnych. Kilku rodzinom, które nie są w stanie, ze względów ekonomicznych, zaspokoić swoich potrzeb bytowych, wypłacane są zasiłki mieszkaniowe.

Oddzielny podrozdział poświęcono problemowi bezdomności (s. 26). Co ciekawe, po kilkuwersowym omówieniu definicji, uwarunkowań i skutków bezdomności, stwierdzono, że: „W Gminie Nowosolna nie występuje problem bezdomności” (s. 26). Stawia to pod znakiem zapytania celowość tworzenia rozdziału na temat bezdomności. Ponadto wątpliwości budzi stwierdzenie: „Istnieją 2 przypadki osób korzystających ze wsparcia Ośrodka Pomocy Społecznej nieposiadających stałego zameldowania, ale zamieszkujących w budynkach mieszkalnych na terenie gminy. Nie są to *de facto* osoby bezdomne” (s. 26), zwłaszcza w kontekście zapisów ze strony 39, z których wynika, że w analizowanym okresie przyznano świadczenia z powodu bezdomności dwóm rodzinom. Nie przyznawano wsparcia z powodu konieczności udzielenia schronienia (s. 40).

Interesujące informacje zawiera natomiast podrozdział prezentujący wyniki badań opinii środowiska lokalnego. Niestety liczba 36 ankiet i sposób realizacji badania wydaje się nie spełniać jakichkolwiek wymogów metodologicznych, by móc wnioskować, że opinie te są reprezentatywne dla mieszkańców gminy. Mimo to odnajdujemy w nich treści odnoszące się do warunków mieszkaniowych, które zdaniem badanych stanowią, choć nie priorytetowy, to jeden z problemów mieszkańców. Ponadto badani wskazywali, że następstwem występowania problemów społecznych jest pojawienie się problemów mieszkaniowych wśród osób/rodzin zamieszkujących gminę (s. 52).

Część diagnostyczną kończy analiza SWOT, z której wynika, że m.in. bezdomność dalej jest problemem, który podlega analizie (s. 59, 62). Nie wiadomo jednak, czego ta analiza dotyczy: gminy, Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej czy mieszkańców. Wśród mocnych stron wymieniono: diagnozowanie i monitorowanie problemu bezdomności, udzielanie wsparcia osobom nieposiadającym żadnego stałego zameldowania i przybywającym z innych gmin oraz prowadzenie działań uwrażliwiających mieszkańców na problemy osób bezdomnych, szczególnie w okresie zimowym. Wśród szans: brak problemu bezdomności, niezwiększająca się liczba osób zagrożonych bezdomnością i bezdomnych, niewzrastająca liczba osób bezdomnych wymagających schronienia, niewzrastająca liczba osób bezdomnych przybyłych z innych gmin, brak zjawiska minimalizowania problemów osób bezdomnych. Omawiane (nieistniejące w rzeczywistości) zjawisko ma także słabe strony, a konkretnie: brak schronienia dla osób bezdomnych, brak indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Zagrożeniami są: nieposiadanie przez bezdomnych wiedzy o przysługujących im prawach i dostępnych formach wsparcia, nieodpowiednia jakość usług świadczonych osobom bezdomnym, ograniczone możliwości realizowania indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, niski poziom społecznej akceptacji osób bezdomnych, brak organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezdomnych, niewzrastająca liczba osób wychodzących z bezdomności.

Autorzy strategii przeprowadzili zatem, z udziałem przedstawicieli samorządu (s. 59), analizę zjawiska, które *de facto*, jak kilka stron wcześniej informują, w gminie nie istnieje: „W gminie Nowosolna problem bezdomności nie urasta do rangi problemu społecznego, a jest jedynie zjawiskiem wynikającym z braku stałego zameldowania” (s. 66).

W misji akcentowano integrację oraz skuteczność przeciwdziałania wykluczeniu i marginalizacji. Nie odniesiono się do mieszkalnictwa czy zamieszkiwania.

Do drugiego celu strategicznego (zapewnienie ubogim bezpieczeństwa socjalnego) zdefiniowano działanie polegające na powiększaniu zasobów mieszkań komunalnych i socjalnych. Monitorowanym wskaźnikiem jest liczba nowych mieszkań. W zakresie infrastruktury nacisk położono na infrastrukturę społeczną: świetlice i miejsca integracji.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych – synteza	Analizy tego dokumentu nie potwierdzają, aby polityka mieszkaniowa stanowiła istotny element polityki gminy. Dostrzegany jest znaczny ruch migracyjny na teren gminy, ewolucja rolniczego charakteru tego obszaru w kierunku przemysłowo-usługowym i rzemieślniczym. Diagnozuje się rozwój budownictwa mieszkaniowego, jednorodzinnego, rezydencjonalnego i rekreacyjnego, lecz analizy nie są dokonywane w kontekście potrzeby prowadzenia polityki mieszkaniowej. Drobnym wyjątkiem jest konstatacja na temat zmniejszającej się liczby mieszkań gminnych. Jest to uzasadnienie dla sformułowania planów działań na rzecz powiększania zasobów mieszkań komunalnych i socjalnych. Monitorowanym wskaźnikiem jest liczba nowych mieszkań.
---	--

Źródło: opracowanie własne.

Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Nowosolna na lata 2020–2025 został przyjęty Uchwałą nr XVIII/109/19 Rady Gminy Nowosolna z dnia 30 grudnia 2019 r. Analizę stanu zasobu mieszkaniowego (5 lokali) określono, przedstawiając ich powierzchnię. Prognozując stan w przyszłości, odniesiono się do dwóch kwestii. Pierwsza to prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego gminy. Tu wyraźnie założono, że planuje się zwiększenie tego zasobu (§ 2.1.2). Druga zaś to stan techniczny lokali. W tym miejscu wskazano, że jeden z lokali zakwalifikowany jest do rozbiórki, pozostałe nie wymagają remontów kapitalnych.

Analiza potrzeb wynika z przeglądu technicznego budynków. Problematyki tej nie rozwinięto szerzej. W rozdziale zatytułowanym „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji budynków” zamieszczono natomiast ogólne stwierdzenia dotyczące działalności władz gminy w celu dążenia do zapewnienia mieszkańcom odpowiednich warunków socjalno-bytowych zgodnych z obowiązującymi standardami. Działania te opisano jako: „Tworzenie godnych warunków umożliwiających zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jak największej części wspólnoty samorządowej oraz podejmowanie działań mających na celu utrzymanie gminnego zasobu mieszkaniowego w stanie co najmniej nie pogorszonym oraz w uzasadnionych sytuacjach inwestowanie w modernizację zasobu” (§ 3). Trudno jednoznacznie stwierdzić, jaką rolę pełni ten zapis w części poświęconej analizie potrzeb.

Gmina nie planuje sprzedaży lokali w okresie objętym Programem. Zasady polityki czynszowej w zakresie ustalenia stawki bazowej czynszu za lokale mieszkalne określają zarządzenia wójta. Czynsz może być podnoszony nie częściej niż raz w roku, stosownie do średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszonego przez Prezesa GUS. Należy zwrócić uwagę, że w dokumencie zawarto stwierdzenie: „Uznaje się za uzasadniony stopniowy wzrost stawki czynszu za 1 m², ponieważ pozostawienie jej na stałym poziomie jest nieekonomiczne dla gminy” (§ 6.5). Wskazano także czynniki obniżające stawki czynszu oraz obowiązki najemcy związane z uiszczaniem opłat. Lokalami mieszkalnymi w gminie Nowosolna zarządza wójt.

Finansowanie podejmowanych działań mają zapewnić opłaty za czynsz najmu lub inne środki pochodzące z budżetu gminy. Inne zapisy odnoszą się do deklaracji podejmowania działań w celu zabezpieczenia corocznie w budżecie gminy stosownych środków na bieżące remonty, pozyskania lokali socjalnych, z zastrzeżeniem możliwości budżetowej, oraz sprawowania bieżącego nadzoru nad terminowością regulowania opłat czynszowych i windykacji zaległości.

Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy – synteza	<p>Dokument wydaje się bardzo ogólnikowy. Wynika z niego, że gmina dysponuje bardzo niewielkim zasobem mieszkaniowym – 5 lokali. Planuje zwiększenie tego zasobu. Nie zamieszczono jednak żadnych informacji, w jaki sposób ten cel ma zostać osiągnięty. Nie wiadomo także, o ile i o jakie zasoby chodzi. Poza tym dokument określa zasady bieżącego użytkowania, remontowania i opłacania za korzystanie z lokali komunalnych.</p>
--	---

Źródło: opracowanie własne.

Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Nowosolna stanowi załącznik nr 1 do Uchwały Nr XXXVII/224/13 Rady Gminy Nowosolna z dnia 4 grudnia 2013 r. W części diagnostycznej Studium dostrzeżono specyfikę gminy z perspektywy rozwoju budownictwa mieszkaniowego (w tym) jednorodzinnego, rezydencjonalnego i rekreacyjnego na terenie całej gminy ze względu na bliskość Łodzi oraz położenie w Parku Krajobrazowym Wzniesień Łódzkich (s. 4). Wskazano na proces szybkiego rozwoju budownictwa mieszkaniowego ze względu na bliskość Łodzi oraz ukształtowanie terenu.

Kierunki zmian przyjęte w Studium są efektem intensywnie zachodzących procesów urbanizacyjnych. Wpływają na to trzy czynniki: osiedlanie się na tych terenach mieszkańców Łodzi, wzrost atrakcyjności turystycznej gminy oraz bezpośrednie powiązanie z drogą krajową DK 72 (obecnie autostradą). W innym miejscu tego dokumentu (s. 66) znajdujemy także inne uwarunkowania, takie jak: wieloletnia polityka przestrzenna gminy, uwarunkowania przyrodniczo-krajobrazowe w obszarze Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich, atrakcyjność położenia w obszarze metropolitalnym Łodzi, lokalizacja na obszarze gminy inwestycji infrastrukturalnych o znaczeniu ogólnokrajowym, takich jak autostrada A1, nowy przebieg drogi krajowej DK 72, koleje dużych prędkości, linia energetyczna 400 kV, rurociąg przesyłowy dwutlenku węgla. Ważnym czynnikiem były również wnioski właścicieli terenów odnoszące się do zwiększenia zasięgu terenów budowlanych. Mimo że cały teren pokryty jest planami miejscowymi, a ustalone w nich tereny budowlane zostały średnio wykorzystane w 30–40%, właściciele terenów występują systematycznie o przekształcenie terenów głównie pod zabudowę mieszkaniową. Obserwację tę potwierdza następujący fragment opracowania zmiany Studium:

„W okresie poprzedzającym przystąpienie do zmiany Studium wpłynęły 484 wnioski, w terminie określonym w procedurze zmiany Studium – wpłynęły 82 wnioski, a po tym terminie jeszcze 44. Mamy więc łącznie do czynienia z ponad 600 wnioskami dotyczącymi głównie przekształcenia terenów pod zabudowę” (s. 65).

Istotnym czynnikiem sprzyjającym osiedlaniu się na terenie gminy są jej zasoby przyrodnicze i krajobraz kulturowy, dlatego w Studium zapisano, że gmina powinna wykorzystywać te zasoby, by stać się atrakcyjnym miejscem dla mieszkańców (s. 74). Zaleca się prowadzenie polityki proekologicznej, zwłaszcza na terenach cennych przyrodniczo, co ma podnosić atrakcyjność osadniczą.

Gmina Nowosolna jest właścicielem 822 działek gruntu, o łącznej powierzchni ok. 232 ha (stan w dniu 30.06.2012 r.). Jako właściciel wynajmuje 4 lokale mieszkalne w budynkach komunalnych czterem najemcom, 2 lokale użytkowe w budynku urzędu gminy oraz jeden budynek mieszkalny stanowiący własność gminy Nowosolna. W Studium nie rozwija się tematu rozbudowy budownictwa socjalnego czy komunalnego, podejmuje się tylko zagadnienie tworzenia warunków do rozwoju budownictwa prywatnego.

Autorzy dokumentu są świadomi wielkiego znaczenia infrastruktury technicznej w kształtowaniu warunków bytowych i jakości życia ludności (s. 54). Dlatego w Studium uwzględniono zapisy i wnioski zawarte w strategii rozwoju do 2020 r. w zakresie infrastruktury technicznej. Do słabości gminy w tym obszarze zaliczono silne rozproszenie sieci osadniczej, które utrudnia rozbudowę infrastruktury technicznej. Sieć drogowa jest dobrze rozbudowana, lecz o złym stanie technicznym i wąskich korytarzach drogowych. Jest także źródłem wielu zanieczyszczeń. Sieć kanalizacyjna jest bardzo słabo rozwinięta, wodociągowa wymaga wymiany. Potencjalne tereny inwestycyjne (również na cele mieszkaniowe) są słabo uzbrojone.

W analizowanym dokumencie (Rozdział XIII pkt 1 „Cele polityki przestrzennej”) wskazuje się na wiodącą zasadę rozwoju zrównoważonego, która ma zapewnić gminie ład w przestrzeni i utrzymanie równowagi pomiędzy zachowanymi wartościami środowiska przyrodniczego a efektywnym rozwojem społeczno-gospodarczym. Pkt XII (s. 58) akcentuje rolę koncepcji zrównoważonego rozwoju w rozwoju funkcjonalno-przestrzennym Nowosolnej.

Głównymi działaniami w rozwoju przestrzennym gminy w odniesieniu do mieszkalnictwa będą: wyznaczenie nowych terenów dla budownictwa mieszkaniowego oraz uzupełnienie i modernizacja zabudowy istniejącej, wyznaczenie terenów dla funkcji uzupełniających mieszkalnictwo (usługi dla ludności, handel, zieleń itp.). W dokumencie zwraca się uwagę na podniesienie atrakcyjności osadniczej i turystycznej gminy (s. 73). Wytyczne i ograniczenia dla terenów mieszkaniowych są nieco bardziej restrykcyjne na terenach Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich. „Na obszarze Parku nie wyznaczono nowych terenów przeznaczonych na cele produkcyjne, logistyczne czy składowe. Nowe tereny mieszkaniowe koncentrują się głównie na dopełnieniu obszarów istniejącej zabudowy i obejmują łącznie ok. 8% powierzchni istniejących i objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Dla nowych terenów ustalono wielkość

nowej działki budowlanej na 2000 m², wysokość zabudowy do 9 m, tj. zabudowa parterowa z poddaszem użytkowym oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej 60%, co zmniejsza o ponad połowę praktyczne przekształcenie form zagospodarowania terenów” (s. 73).

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy – synteza	<p>Dokument wskazuje na uwarunkowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego (jednorodzinne, rezydencjonalne i rekreacyjne) na terenie całej gminy ze względu na bliskość Łodzi i położenie w Parku Krajobrazowym Wzniesień Łódzkich (atrakcyjność turystyczna) oraz obecność drogowego węzła komunikacyjnego. Kierunki proponowanych zmian są efektem intensywnie zachodzących procesów urbanizacyjnych. Cały teren gminy objęty jest planami miejscowymi, a ustalone w nich tereny budowlane zostały wykorzystane w 30–40%. Mimo to właściciele występują systematycznie o przekształcenie działek pod zabudowę mieszkaniową. W przeciwieństwie do strategii rozwoju Studium dostrzega walory krajobrazowo-przyrodniczo-kulturowe i postuluje wykorzystać je jako atuty, a także wdrożyć politykę proekologiczną, co ma podnosić atrakcyjność osadniczą. Diagnoza prowadzi do stwierdzenia, że gmina jest właścicielem ok. 232 ha gruntu (822 działki). Nie rozwinęto jednak tematu rozbudowy budownictwa socjalnego czy komunalnego. Stwierdzenia dotyczą tworzenia warunków do rozwoju budownictwa prywatnego. Autorzy dokumentu są świadomi wielkiego znaczenia infrastruktury technicznej w kształtowaniu warunków bytowych i jakości życia ludności. W odniesieniu do mieszkalnictwa prywatnego postuluje się wyznaczanie nowych terenów dla budownictwa mieszkaniowego oraz uzupełnienie i modernizację zabudowy istniejącej, wyznaczenie terenów dla funkcji uzupełniających mieszkalnictwo. Wytyczne i ograniczenia dla terenów mieszkaniowych na terenie Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich są bardziej restrykcyjne niż pozostałe.</p>
--	---

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski dla gminy:

1. Gminne dokumenty planistyczne cechuje wysoce umiarkowana deklaracja prowadzenia polityki mieszkaniowej. Koncentrują się one na infrastrukturze technicznej i wyznaczaniu nowych terenów pod zabudowę (budownictwo prywatne). Plany mają charakter reaktywny.
2. Przekształcenia terenów na mieszkaniowe planowane są wskutek presji mieszkańców, dla których gmina wciąż jest atrakcyjnym miejscem do zamieszkania.
3. Wyraźny jest brak spójności i konsekwencji w postrzeganiu znaczenia roli obszarów chronionych: w strategii traktowane są one jako ograniczenia rozwoju, w Studium jako potencjalny atut prorozwojowy.

Mimo dysponowania terenami komunalnymi gmina nie precyzuje planów dotyczących powiększania komunalnego zasobu mieszkaniowego.

6.4. Pabianice

Strategia Rozwoju Gminy Pabianice na lata 2016–2023 została przyjęta uchwałą nr N XXVIII/232/2016 Rady Gminy Pabianice z dnia 29 sierpnia 2016 r. We wstępie analizowanego dokumentu wskazano najważniejszy cel Strategii: poprawę warunków życia mieszkańców (s. 5). Priorytetem opracowania była zgodność celów strategicznych ujętych w dokumencie z dokumentami wyższego szczebla (s. 7–8).

W strategii dostrzeżono wpływ czynników demograficznych na rozwój lokalny, niemniej jednak nie powiązано tego z rozwojem mieszkalnictwa (s. 36). Nietypowa struktura ludności charakteryzująca się wzrostem liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym może prowadzić do starzenia się społeczności lokalnej oraz braku zastępowalności pokoleń (s. 36). W obliczu zachodzących zmian demograficznych w powiecie pabianickim władze gminy powinny podjąć działania w zakresie przeciwdziałania „wyludniania” się gminy poprzez wspieranie rodzin z dziećmi. Autorzy strategii podkreślają negatywny wpływ zmian demograficznych w powiecie na rozwój społeczno-gospodarczy gminy, a tym samym na jakość życia mieszkańców (s. 37).

W dokumencie podkreśla się, że gmina wiejska Pabianice jest atrakcyjnym miejscem do zamieszkiwania (s. 38) – głównie położenie blisko Łodzi (dużego ośrodka miejskiego), sprawia, iż osoby uczące się i pracujące chętnie zamieszkują poza jej granicami. Wpływa to na wzrost liczby ludności w gminie w wyniku dodatniego salda migracji (s. 38).

W zadania własne tej JST zgodnie z jej Statutem w części diagnostycznej wpisuje się m.in. gminne budownictwo mieszkaniowe (s. 50).

Mieszkalnictwo w części diagnostycznej omawianego dokumentu potraktowano w sposób bardzo enigmatyczny. Nie zauważono roli mieszkalnictwa jako istotnego czynnika wpływającego na rozwój gminy. W analizie SWOT dobre warunki mieszkaniowe zaliczono do mocnych stron (s. 84).

W wizji rozwoju gminy dostrzega się jej atrakcyjność jako miejsca do życia (s. 87). Elementami przyciągającymi nowych mieszkańców są środowisko naturalne, oferta rekreacyjna i kulturalna (s. 87). W uzasadnieniu wizji gminy podkreślono związek rozwoju infrastruktury technicznej z zaspokajaniem potrzeb bytowych mieszkańców (s. 87). W kontekście tworzenia dogodnych warunków do zamieszkania rodzin z dziećmi, seniorów i młodych aktywnych ważne jest uzupełnianie braków w zakresie infrastruktury technicznej tak, by „tworzyć optymalne warunki do życia dla jej mieszkańców” (s. 88). W wizji gminy wskazuje się także na walory środowiskowe gminy jako te, które mogą przyciągać nowych mieszkańców (s. 87).

W raporcie z badań ankietowych „Gmina Pabianice w oczach mieszkańców – raport z przeprowadzonego badania”, w kwestiach kluczowych dla mieszkańców inwestycji na lata 2016–2023 znalazły się te związane z mieszkalnictwem, tj. mieszkania dla potrzebujących, ład i porządek, pomoc bezdomnym (s. 36).

W części dotyczącej rekomendacji do strategii ze spotkania warsztatowego mieszkańcy sygnalizują konieczność rozbudowy infrastruktury zarówno technicznej, społecznej, jak i kulturowej (s. 191). Zgodnie z raportem z badania ankietowego „Gmina Pabianice w oczach mieszkańców – raport z przeprowadzonego badania” prawie 40% badanych respondentów oceniało infrastrukturę w gminie w sposób dostateczny. Na uwagę zasługuje fakt, że tylko 2,54% badanych oceniało stan infrastruktury jako bardzo dobry (s. 22).

W części planistycznej odniesiono się do mieszkalnictwa socjalnego. Wskazano na konieczność podjęcia działań w tym obszarze. Podkreślono, że rozwój infrastruktury społecznej oraz technicznej sprzyja rozwojowi dogodnych warunków do zamieszkania (także w kontekście pozyskania nowych mieszkańców) oraz podnosi komfort życia. Autorzy podkreślają, że na poprawę jakości życia mieszkańców gminy wpływa znacząco jakość gospodarki mieszkaniowej. W związku z tym zakłada się „opracowanie planu działania w zakresie mieszkalnictwa socjalnego na wypadek wystąpienia potrzeb w gminie w tym zakresie. Gmina dysponuje lokalami przeznaczonymi na wypadek klęski czy pożaru” (s. 98).

Jako priorytet traktuje się rosnące zapotrzebowanie na infrastrukturę społeczną (w szczególności żłobki, szkoły, przedszkola) ze względu na napływ ludności w wieku produkcyjnym oraz stworzenie rozwiązań dogodnych dla mieszkańców gminy, którzy upatrują w gminie dogodnego miejsca do zamieszkania (s. 99). Istotnym problemem jest brak domu opieki nad osobami starszymi i chorymi (s. 99). W celu strategicznym podkreślono poszerzenie oferty kulturalnej, rekreacyjnej i sportowej (s. 95).

W kolejnym celu strategicznym zwraca się uwagę na bezpośredni związek między rozwojem infrastruktury technicznej (w szczególności zwiększenie nakładów inwestycyjnych na rozbudowę sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, rozwój infrastruktury i technologii informacyjno-komunikacyjnych, upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego Internetu i usług elektronicznych wysokiej jakości) a poprawą komfortu życia mieszkańców (s. 98). Autorzy wskazują na dość wysoki stopień zwodociągowania gminy (99%), natomiast dostrzegają braki w obszarze infrastruktury sanitarnej. Nie wiążą jednak wprost zjawiska słabej infrastruktury technicznej z procesem osadniczym, atrakcyjnością zamieszkiwania w gminie czy też jakością życia. Są przekonani o braku zasadności ekonomicznej budowy kanalizacji sanitarnej oraz oczyszczalni zbiorczych w przypadku zabudowy rozproszonej (s. 68–70). W celu operacyjnym wymieniono: infrastrukturę drogową, likwidację barier architektonicznych, rozbudowę sieci kanalizacyjnej i budowę przydomowych oczyszczalni ścieków, rozwój oświetlenia ulicznego, rozwój sieci gazociągowej, wymianę źródeł grzewczych na nowoczesne.

Strategia Rozwoju – synteza	<p>Autorzy Strategii, zarówno w części diagnostycznej, jak i planistycznej, są świadomi potencjalnej atrakcyjności osadniczej gminy. Obserwują jednak proces jej wyludniania się. W obu częściach dokumentu zwraca się uwagę na tworzenie dogodnych warunków do zamieszkiwania dla wszystkich mieszkańców tego obszaru. Analizowany dokument zawiera liczne odniesienia do jakości i komfortu życia mieszkańców w wymiarze społecznym, środowiskowym i technicznym, lecz w znacznej mierze nie nawiązuje wprost do szeroko rozumianej kwestii mieszkaniowej w kontekście rozwoju gminy. Zwraca się jednak pośrednio uwagę na rozwój infrastruktury jako potencjalnego czynnika determinującego rozwój sieci osadniczej. W niewielkim stopniu w dokumencie skoncentrowano się na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności słabiej uposażonej (uboższej). Autorzy dokumentu dostrzegają, chociaż nie w sposób bezpośredni, że niekorzystna sytuacja demograficzna może w przyszłości prowadzić do narastających problemów społecznych również w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, szczególnie starszych mieszkańców gminy.</p>
------------------------------------	--

Źródło: opracowanie własne.

Cele Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Pabianice na lata 2018–2024, przyjętej Uchwałą nr LIV/491/2018 Rady Gminy Pabianice z dnia 27 kwietnia 2018 r., pokrywają się z celami dokumentów wyższego rzędu. Już we wstępie autorzy stwierdzają, że celem strategii jest m.in. poprawa jakości życia mieszkańców gminy oraz rozwiązywanie problemów społecznych (s. 4).

W części diagnostycznej dokonano analizy najistotniejszych czynników wpływających na jakość zamieszkiwania (jakość życia) w gminie, takich jak: demografia, rynek pracy, bezpieczeństwo, uzależnienia, edukacja, ochrona zdrowia. W strategii wskazuje się demografię jako ważny element wpływający na jakość życia i zamieszkiwania, nie poddaje się jednak rozważaniom wpływu zmian demograficznych na jakość zamieszkiwania (s. 30). W wizji gminy podkreśla się, że jest ona miejscem przyjaznym i atrakcyjnym dla mieszkańców (s. 78). Dostrzega się także obowiązek gminy w zakresie udzielenia schronienia osobom go pozbawionym (s. 46). Warto podkreślić, że mieszkańcy w badaniach ankietowych sygnalizują niewystarczające zasoby mieszkaniowe (15,38% badanych). Za ważniejszy do rozwiązania problem społeczny respondenci uznali niewystarczający poziom usług medycznych w dziedzinie pediatrii (s. 68). Wśród kluczowych zadań gminy, które powinny być realizowane, badani wymieniali m.in.: inwestycje w infrastrukturę drogową (8,57%), inwestycje w infrastrukturę kanalizacyjną i wodociągową (4,29%), zwiększenie liczby mieszkań socjalnych (1,43%) (s. 73).

W części planistycznej dokumentu, w jednym z celów strategicznych wskazano, że obowiązkiem gminy jest wspieranie rodzin. Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że do problemów zalicza się zbyt wąską ofertę spędzania wolnego czasu, niewystarczające zasoby mieszkaniowe, a także konflikty rodzinne i rozpad więzi rodzinnych (s. 79).

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych – synteza	<p>W analizowanym dokumencie wskazuje się na konieczność poprawy jakości życia mieszkańców gminy oraz rozwiązywanie jej problemów społecznych. Dokument jest zgodny z założeniami przyjętymi w dokumentach wyższego rzędu. Zdecydowanie bardziej rozbudowana jest część diagnostyczna. W ramach kluczowych działań gminy, na które zwracają uwagę jej mieszkańcy, znalazły się: podjęcie inwestycji w infrastrukturę techniczną, drogową oraz niewystarczające zasoby mieszkaniowe. W dokumencie tylko badani mieszkańcy gminy dostrzegają niewystarczające zasoby mieszkaniowe jako ważny problem społeczny zarówno w części diagnostycznej, jak i planistycznej. Wydaje się, że problematyka zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na szczelbu gminy nie jest zauważana przez autorów/autorki dokumentu.</p>
---	--

Źródło: opracowanie własne.

Rada Gminy nie uchwaliła wieloletniego planu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy. Gmina w obszarze gospodarowania lokalami będącymi w jej zasobie posługuje się Uchwałą Nr XXV/166/2008 Rady Gminy Pabianice z dnia 1 października 2008 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pabianice. Na podstawie tej uchwały rada gminy ustaliła zasady wynajmowania lokali mieszkalnych stanowiących zasób gminy. W uchwale określone są progi dochodowe, które uprawniają do wynajęcia lokalu od gminy (s. 2). Uchwała wskazuje również, że lokale stanowiące zasób gminy są przeznaczone na lokale socjalne i zamienne dla osób o niskich dochodach (s. 2).

Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Pabianice stanowi załącznik nr 1 do Uchwały nr LVII/518/2018 Rady Gminy Pabianice z dnia 27 czerwca 2018 r. i m.in. uzupełnia tzw. bilans w zakresie zapotrzebowania terenów przeznaczonych pod zabudowę, co wynika także z potrzeby aktualizacji zapisów w kontekście zmian demograficznych.

W dokumencie wskazano na uwarunkowania rozwoju wynikające z dokumentów strategicznych województwa i powiatu pabianickiego, z których zaczerpnięto elementy dotyczące specyfiki gminy, tak by zachować spójność między nimi. Odniesiono się m.in. do Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego z dnia 21 września 2010 r.

W wizji rozwoju przestrzennego gmina Pabianice jest gminą wiejską, z podstawową funkcją rolniczą. Stanowi ona jednak zaplecze dla miast aglomeracji łódzkiej. Autorzy dokumentu uznali Pabianice za przestrzeń atrakcyjną turystycznie. Zwrócono uwagę na niekorzystne aspekty suburbanizacji (konflikty przestrzenne, zmniejszenie atrakcyjności osadniczej, wypieranie rolnictwa przez usługi turystyczne i mieszkalnictwo).

Cele wynikające ze Strategii Rozwoju Powiatu Pabianickiego na lata 2014–2020 z dnia 26 czerwca 2014 r. obejmują tworzenie i koordynację przepływu informacji między gminami a starostwem powiatowym w zakresie tworzenia oferty dla potencjalnych/przyszłych mieszkańców powiatu. W dokumencie tym założono, że powiat pabianicki będzie konkurować z ościennymi powiatami przyległymi do miasta

Łodzi, tj. łódzkim wschodnim czy zgierskim, w ramach zachęcania do osiedlania się potencjalnych mieszkańców. Stąd wynika konieczność dysponowania informacją o dostępności terenów pod zabudowę jednorodzinną.

W dokumencie zaprezentowano statystyki odzwierciedlające procesy demograficzne, nie opatrzone ich jednak wnioskami.

Część diagnostyczna dokumentu obejmuje uwarunkowania wynikające z warunków życia, tj. warunki mieszkaniowe (s. 20). Przedstawiono bieżącą sytuację gminy, uwzględniając m.in. liczbę wszystkich zasobów mieszkaniowych (zamieszkałych i niezamieszkałych). Nie wskazano natomiast form własności mieszkań. Danych nie opatrzone wnioskami ani komentarzami. W przypadku uwarunkowań wynikających ze stanu prawnego gruntów posłużono się zestawieniem ewidencji księgowej gruntów stanowiących zasób nieruchomości – mienie komunalne gminy, w tym określono powierzchnie działek budowlanych z podziałem na poszczególne sołectwa. Podobnie jak w poprzednich przypadkach, danych nie opatrzone żadnym komentarzem.

W odniesieniu do uwarunkowań historycznych, a zwłaszcza form rozmieszczenia w gminie zabudowy (najczęściej rzędówka, czasem ulicówka), zwrócono uwagę na żywiłowy ruch budowlany i związane z nim powstawanie nowych układów parcelacyjnych (s. 41).

W zakresie uwarunkowań wynikających ze stanu infrastruktury technicznej odesłano do zaopatrzenia w wodę (rozbudowywane, w dobrym stanie), odprowadzania ścieków, odpadów, energetyki, telekomunikacji, sieci gazowej i ciepłownictwa. Do czynników, które powinny sprzyjać rozwojowi gminy, zaliczono budowę i modernizację sieci infrastruktury technicznej.

W Studium zapisano, że jedną z najważniejszych potrzeb rozwojowych gminy jest rozwój terenów mieszkalno-usługowych (s. 80).

Autorzy dokumentu zwracają uwagę, że czynniki przyrodnicze i kulturowe mogą wpływać na zwiększenie zainteresowania terenami budowlanymi w gminie, a tym samym na podniesienie jakości życia. Mogą się stać podstawą do tworzenia programów rekreacyjno-wypoczynkowych z obszaru rekreacji codziennej, towarzyszących mieszkalnictwu, w celu podniesienia jakości życia (s. 82).

Analiza demograficzna zamieszczona w dokumencie dotyczy głównie poziomu urodzeń (wyższego w ostatnim pięcioleciu w stosunku do lat ubiegłych) oraz zarejestrowanego wzrostu strumieni migracyjnych. Obecnie tempo migracji w gminie rośnie (s. 96). Do przyczyn tego zjawiska zaliczono położenie obszaru w najbliższym sąsiedztwie Łodzi oraz dobre skomunikowanie z miastem. Autorzy spodziewają się, że procesy te będą bardziej intensywne. Coraz większy odsetek mieszkańców dużych miast przeprowadza się do okolicznych wsi, zachowując pracę w mieście. Utrzymująca się tendencja do starzenia się społeczeństwa również może wpłynąć na wzrost migracji wewnętrznych z miast na tereny wiejskie. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że emeryci będą się osiedlać na wsi. Te sformułowania nie do końca korespondują z ostatnio obserwowaną tendencją powrotu osób

starszych do miast ze względu na trudne warunki życia (brak komunikacji, słaby dostęp do usług medycznych itp.).

Pabianice mają pełne pokrycie planami miejscowymi (s. 97). W Studium przedstawiono bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i letniskową. Uwzględniono hektary, a nie udział tych terenów w ogólnej powierzchni gminy. Przeprowadzono szacunek zapotrzebowania powierzchni przeznaczonej pod zabudowę do 2046 r., tj. na trzydzieści lat, oraz chłonność terenów, którą należy rozumieć jako możliwość lokalizowania nowej zabudowy na terenach wyznaczonych w planach miejscowych i dotychczas niezabudowanych. Z analiz wynika, że można wyznaczyć więcej terenów, sporządzając dla nich plany miejscowe. Nie ma potrzeby wyznaczania w Studium nowych terenów o funkcji mieszkaniowej.

W dokumencie odniesiono się także do możliwości finansowania infrastruktury technicznej oraz potrzeb inwestycyjnych wynikających z zadań własnych gminy dotyczących lokalizacji nowej zabudowy.

W części planistycznej, wśród głównych kierunków działań na rzecz rozwoju gminy, wymieniono (w zakresie badanej przez nas problematyki): poprawę warunków życia i jakości życia mieszkańców, dalszy rozwój osadniczy, poprawę infrastruktury technicznej i społecznej. Zawarto ogólne i szczegółowe zasady kształtowania zabudowy.

W Studium wprowadza się pojęcie tzw. terenów rozwojowych dla wiodących funkcji, takich jak mieszkaniowa i przemysłowo-produkcyjna. Oznacza to możliwość przeznaczenia terenów obecnie otwartych, użytkowanych rolniczo, na funkcję docelową, prognozowaną w dłuższym horyzoncie czasowym.

<p style="text-align: center;">Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy – synteza</p>	<p>W części diagnostycznej dokumentu dostrzega się niekorzystne aspekty suburbanizacji (konflikty przestrzenne, zmniejszenie atrakcyjności osadniczej, wypieranie rolnictwa przez usługi turystyczne i mieszkalnictwo) wynikające z położenia gminy wiejskiej w pobliżu Łodzi. W części diagnostycznej odniesiono się też w sposób ogólny do zagadnień związanych z warunkami mieszkaniowymi. Przedstawiono pewne wskaźniki w sposób ograniczony odzwierciedlające warunki mieszkaniowe mieszkańców gminy. Brak komentarzy nie pozwala na ocenę bieżącej sytuacji mieszkaniowej. Jak wskazują autorzy dokumentu, jedną z najważniejszych potrzeb rozwojowych gminy jest zwiększenie terenów mieszkalno-usługowych. Czynniki przyrodnicze i kulturowe mogą wpływać na zwiększenie zainteresowania terenami budowlanymi w gminie. Wyeksponowana jest również sytuacja demograficzna, która sprzyja rozwojowi sieci osadniczej, ze względu na to, że coraz większy odsetek mieszkańców dużych miast przeprowadza się do okolicznych wsi. Z bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i letniskową wynika, że nie ma potrzeby wyznaczania w Studium nowych terenów o funkcji mieszkaniowej. Część progностyczna dokumentu podkreśla kwestię terenów rozwojowych dla wiodących funkcji, m.in. takich jak funkcja mieszkaniowa.</p>
---	--

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski dla gminy:

1. Gmina wiejska Pabianice nie stworzyła wieloletniego planu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, mimo że jest to dokument obowiązkowy.
2. We wszystkich dokumentach w odniesieniu do mieszkalnictwa bardziej rozbudowane są części diagnostyczne.
3. W ograniczonym zakresie, w sposób pośredni, wskazuje się na rolę rozwoju mieszkalnictwa jako czynnika wpływającego na rozwój gminy.
4. Zarówno w Strategii Rozwoju Gminy, jak i w Studium omawia się uwarunkowania infrastrukturalne, demograficzne, kulturowe i środowiskowe jako istotne elementy rozwoju sieci osadniczej oraz całej gminy.
5. Najbardziej enigmatycznie o problemach w zakresie mieszkalnictwa wypowiada się Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych. Właściwie tylko ankietowani mieszkańcy sygnalizują niedobory w zasobach mieszkaniowych gminy oraz niewystarczającą liczbę mieszkań socjalnych.

6.5. Ksawerów

W Strategii Rozwoju Gminy Ksawerów na lata 2014–2020 przyjętej Uchwałą Rady Gminy nr LXI/408/2014 z dnia 9 lipca 2014 r. stwierdzono, że Ksawerów jako gmina wiejska w znacznym stopniu zatracił rolniczy charakter. Autorzy zwracają uwagę na wysoki stopień jej zurbanizowania. Dotyczy to zwłaszcza stolicy gminy, która ma zabudowę zbliżoną do miejskiej (s. 50).

Diagnoza sytuacji związanej z procesami ludnościowymi prowadzi do wniosku, że następuje systematyczny napływ ludności z aglomeracji Łodzi i Pabianic. Gminę cechuje także dodatni przyrost naturalny. Diagnoza odnosi się ponadto do infrastruktury technicznej i społecznej, ale bez nawiązania do tematu rozwoju osadnictwa.

Mieszkalnictwu poświęcono osobny podrozdział. Stwierdza się w nim, że w zakresie warunków mieszkaniowych sytuacja w Ksawerowie nie różni się od sytuacji gmin sąsiednich, a nawet województwa. Przedstawiono warunki mieszkaniowe w gminie na tle województwa (2008–2012). Według autorów opracowania komunalne zasoby mieszkaniowe stanowią niewielką część wszystkich mieszkań (nie podano, jaką konkretnie). Wśród tych zasobów wymieniono jeden budynek będący własnością gminy od kilkadziesiąt lat (2 lokale mieszkalne) oraz nowo wybudowany (z 2012 r.) wielorodzinny budynek mieszkalny (21 lokali mieszkalnych). Ponadto do zasobu gminy zaliczono 8 lokali mieszkalnych znajdujących się w jednej ze wspólnot, które zostały przeznaczone na sprzedaż w drodze przetargowej. Brak szczegółowych informacji na ten temat.

W omawianym dokumencie zdefiniowano politykę gminy w obszarze budownictwa mieszkaniowego (s. 74). W analizie SWOT (w jej części dotyczącej problematyki mieszkalnictwa) za mocną stroną gminy uznano rozwój budownictwa jednorodzinnego oraz budowę mieszkań komunalnych, za słabość zaś ograniczone możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie mieszkań socjalnych. Odniesiono się też do kwestii związanych z infrastrukturą techniczną i społeczną, bez uwzględniania szczegółowych kontekstów, tj. np. rozwoju osadnictwa czy mieszkalnictwa.

W części planistycznej dokumentu zaprezentowano misję i wizję rozwoju gminy. Zarówno w wizji, jak i w misji zwraca się uwagę na wygodę zamieszkiwania. Określenie „wygoda” nie jest jednak doprecyzowane. W kontekście misji dostrzeżono gminę jako podmiot podlegający suburbanizacji (s. 10).

W Strategii zdefiniowano trzy cele strategiczne. W każdym z nich można odnaleźć odesłania do poruszanej tu problematyki. Pod tym względem dokument różni się znacząco od pozostałych przez nas analizowanych.

Celowi strategicznemu nr 1 przypisano m.in. cel operacyjny, jakim jest promocja gminy, która ma wesprzeć rozwój gospodarczy także w odniesieniu do rozwoju osadnictwa. Celem działań promocyjnych jest walka z konkurencją, tj. sąsiednimi gminami (s. 15). Autorzy proponują stworzenie strony internetowej, poprzez którą potencjalni mieszkańcy mogliby uzyskać niezbędne informacje na temat dostępności terenów pod zabudowę mieszkaniową, zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz stopniem ich wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej. Rozważane jest też powołanie jednostki, której zadaniem byłaby kompleksowa obsługa potencjalnych mieszkańców. To bardzo konkretne propozycje działań bezpośrednio związane z przyciąganiem nowych osadników.

W drugim celu strategicznym autorzy wyraźnie nawiązują do konieczności dbania o warunki życia w kontekście potrzeb obecnych oraz przyszłych mieszkańców. To wyjątek na tle innych badanych gmin. Autorzy dostrzegają także zjawisko suburbanizacji i – jako ważną jego konsekwencję – zwiększającą się liczbę mieszkańców. Jest ono w opinii autorów szansą dla rozwoju gminy (s. 7), jednak w celu przyciągania nowych mieszkańców należy poszerzyć ofertę kulturalną, sportową i rekreacyjną (s. 7–8).

Poprawa jakości życia mieszkańców ma zatem kluczowe znaczenie w działaniach na rzecz przyciągania nowych osadników (s. 18). Inną ciekawą propozycją jest stworzenie domu dziennego pobytu, który miałby wesprzeć mieszkańców (przyszłych i obecnych) w zapewnieniu opieki nad starszymi członkami rodziny i poprawić w ten sposób jakość ich życia w gminie. Autorzy dostrzegają potrzebę utworzenia takiej instytucji również w kontekście starzenia się społeczeństwa i wzrastającego zapotrzebowania na usługi opiekuńcze. Troska o poprawę jakości życia w wymiarze technicznym przejawia się ponadto w planowanych działaniach polegających na remontach, modernizacji i inwestycji w eliminowanie barier architektonicznych.

Również w odniesieniu do trzeciego celu strategicznego w dokumencie odnajdujemy zapisy bezpośrednio nawiązujące do potrzeb przyszłych mieszkańców (s. 8).

Autorzy Strategii wyraźnie nawiązują do takich uwarunkowań jak położenie gminy w sąsiedztwie aglomeracji, a także dostępność komunikacyjna, które są istotnym czynnikiem przyciągania nowych mieszkańców. Wskazują na potrzebę posiadania dobrze rozwiniętej i dobrej jakości sieci dróg lokalnych oraz infrastruktury technicznej (s. 26). Nie bez znaczenia jest kondycja środowiska i lokalnej przyrody. Autorzy zwracają uwagę na odnawialne źródła energii w kontekście ochrony środowiska, ale także poprawy środowiska zamieszkania (s. 26). Rekomendują promocję szerokiej gamy rozwiązań ekologicznych, co ich zdaniem: „wpłynęło by na ogólny obraz Gminy Ksawerów jako miejsca przyjaznego człowiekowi i środowisku, gdzie warto wypoczywać i wracać do zdrowia” (s. 26). W podobnym kontekście proponowane są działania na rzecz poprawy komunikacji publicznej z miastem (s. 27).

Strategia Rozwoju – synteza	<p>W części diagnostycznej dokumentu osobny rozdział poświęcono mieszkalnictwu. Na uwagę zasługuje fakt, że w dokumencie zdefiniowano politykę gminy w zakresie budownictwa mieszkaniowego. W części diagnostycznej dokumentu w analizie SWOT jako mocne strony związane z rozwojem gminy wskazano rozwój budownictwa jednorodzinnego oraz budowę mieszkań komunalnych, a jako stroną słabą możliwość dostarczania mieszkań socjalnych. W części prognostycznej dokumentu autorzy podkreślają istotną rolę rozwoju infrastruktury technicznej, komunikacyjnej, kulturowej, a także środowiskowej, w kontekście rozwoju sieci osadniczej. Podkreślają też pozytywny wpływ procesu suburbanizacji na proces rozwoju gminy. Podsumowując, Strategia wprost nawiązuje do szeroko rozumianego mieszkalnictwa i zamieszkiwania w gminie. Wyróżniającym ją elementem w stosunku do innych przez nas badanych dokumentów jest uwytklenie istoty przyciągnięcia nowych mieszkańców (konkurowania z innymi gminami w tym obszarze). Uprawnione wydaje się zatem stwierdzenie, że przyciąganie nowych mieszkańców i stworzenie im „wygodnych” warunków zamieszkiwania składa się na świadomie planowaną politykę rozwoju osadnictwa w gminie. Zarówno działania związane z rozbudową i modernizacją infrastruktury społecznej oraz technicznej, jak i planowane usługi publiczne rozpatrywane są z perspektywy potrzeb przyszłych mieszkańców. Szczególnie należy podkreślić aspekt środowiskowy, rzadko podnoszony w planach innych gmin. Mniej miejsca poświęcono działaniom nakierowanym na gospodarowanie gruntami czy majątkiem komunalnym.</p>
------------------------------------	---

Źródło: opracowanie własne.

Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014–2020 została przyjęta uchwałą nr XLVI/314/2013 Rady Gminy Ksawerów z dnia 30 października 2013 r. Podstawą prawną opracowywania Strategii jest art. 17 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴ określający zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym. Z treści Strategii (s. 3) wynika jej zgodność z innymi dokumentami na szczeblu krajowym i regionalnym.

⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593.

W diagnozie według stanu na dzień 30 czerwca 2009 i 11 października 2011 r. grunty zabudowane i zadrzewione zajmowały łącznie 350 ha, tj. 25,7% całkowitej powierzchni gminy. Największą jej część stanowią tereny mieszkaniowe – 14,7%. Natomiast tereny rekreacyjno-wypoczynkowe to 0,2% całkowitej powierzchni gminy (s. 6).

Według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. gmina posiadała w swoich zasobach 20 lokali komunalnych, w tym 8 mieszkań przeznaczonych do sprzedaży w trybie przetargowym oraz 3 mieszkania socjalne. W gminie Ksawerów 56 osób zamieszkiwało lokale komunalne, a 4 osoby lokale socjalne. W latach 2011–2012 w ogóle nie było osób oczekujących na lokale komunalne i socjalne, a w 2012 r. 17 osób zgłaszało zapotrzebowanie na lokale komunalne i 3 na lokale socjalne. Gmina zaspokoiła potrzeby tych osób w zakresie mieszkaniowym (s. 12). Natomiast w roku 2013 (na dzień 30 czerwca 2013 r.) w ogóle nie było osób zarejestrowanych jako oczekujące na lokal komunalny, natomiast 2 osoby oczekiwały na lokal socjalny. Jedna z osób otrzymała lokal od gminy (s. 12). W zasobach gminy Ksawerów na dzień 30 czerwca 2013 r. znajdowały się 23 mieszkania komunalne, z których 21 wyposażonych było w urządzenia sanitarne i centralne ogrzewanie. W lokalach komunalnych i socjalnych zamieszkiwało łącznie 60 osób. Ze względu na podmiejski charakter gminy z dominującą zabudową jednorodziną gmina ma utrudnione możliwości pozyskiwania dodatkowych lokali.

W słabych stronach analizy SWOT podkreślono niewystarczającą liczbę lokali socjalnych oraz mieszkań chronionych (s. 37). W szansach dla rozwoju gminy wymieniono tworzenie warunków do dalszego rozwoju budownictwa jednorodzinego i komunalnego (s. 38).

W zadaniach do osiągnięcia części planistycznej priorytetu 5 wskazano świadczenie pomocy w formie dodatków mieszkaniowych (s. 65).

Misją zapisaną w Strategii jest zapewnienie mieszkańcom gminy bezpieczeństwa socjalnego, przeciwdziałanie marginalizacji i alienacji osób i rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej (s. 61).

Jednym z obszarów problemowych dostrzeżonych w dokumencie jest bezdomność. W 2013 r. na terenie gminy wiejskiej Ksawerów funkcjonowały 4 bezdomne rodziny (s. 22).

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych - synteza	W części diagnostycznej dokumentu podkreślono, że największą przestrzeń gminy zajmują tereny mieszkaniowe. Dość dokładnie opisano zasób mieszkaniowy gminy oraz wskazano na problem, jakim jest pozyskiwanie dodatkowych lokali dla gminy, ze względu na dominację zabudowy jednorodzinnej. W części planistycznej, w misji zapisanej w dokumencie, dostrzeżono rolę mieszkania w zaspokajaniu potrzeb człowieka. Jednym z obszarów problemowych jest problem bezdomności.
--	--

Źródło: opracowanie własne.

Celem ogólnym Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Ksawerów na lata 2020–2025, przyjętego w drodze Uchwały Rady Gminy Ksawerów nr XXXV/271/2021 z dnia 30 marca 2021 r., jest określenie podstawowych zasad w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz ustalenie kierunków działania w obszarze polityki mieszkaniowej zgodnie z Ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁵.

Celem szczegółowym Programu jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy, zapewnienie lokali w ramach najmu socjalnego i lokali zamiennych przez gminę, zapewnienie lokali dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. W dokumencie została również zdefiniowana Polityka mieszkaniowa na lata 2020–2025, w której przyjęto następujące cele: utrzymanie dotychczasowego zasobu w technicznym stanie niepogorszonym, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych grup o niskich dochodach, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób w trudnej sytuacji życiowej (zgodność z celami na poziomie makro).

W dokumencie dokonano także przeglądu stanu gminnego zasobu mieszkaniowego. W zasobie gminnym łącznie znajdują się 23 lokale mieszkalne w 2 budynkach (s. 2–3). Lokale są zróżnicowane pod względem zużycia technicznego i wyposażenia w instalacje. Gmina, opierając się na analizie potrzeb mieszkaniowych, nie planuje budowy nowych budynków. Ewentualnie planuje się pozyskanie lokalu, np. poprzez współpracę z inwestorami, czy zakup nieruchomości i jej wyremontowanie. Dokonano też analizy potrzeb i polityki remontowej. Podkreślono uzależnienie polityki remontowej od posiadanych środków finansowych oraz stanu technicznego budynków.

Określono także plany dotyczące sprzedaży lokali oraz zasady polityki czynszowej. W nowo wybudowanym budynku w latach 2022–2025 planuje się sprzedaż lokali zainteresowanym najemcom według odrębnie ustalonych zasad. W latach 2020–2022 w ogóle nie planuje się sprzedaży lokali będących w zasobie gminy.

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w dokumencie polityka czynszowa powinna prowadzić do określania stawek czynszu tak, aby pozwalały na utrzymanie budynków i lokali w stanie technicznym co najmniej nie gorszym, oraz przeprowadzenie prac remontowych podnoszących wartość użytkową i umożliwiły sprawne administrowanie zasobami. W ramach lokali komunalnych stawki czynszu uzależnione są od czynników podwyższających wartość użytkową danego lokalu mieszkalnego. Stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy. Nie planuje się obniżania stawek czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach. Do instrumentów wsparcia dla osób o niskich dochodach i będących w trudnej sytuacji zaliczono dodatki mieszkaniowe i dodatki energetyczne.

5 Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 723.

Określono ponadto sposób zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym. Zasobem mieszkaniowym gminy zarządza Wójt Gminy Ksawerów.

Uwzględniono źródła finansowania przedsięwzięć, takie jak dochody z najmu lokali mieszkalnych i najmu lokali użytkowych oraz środki z budżetu gminy pozyskane z dotacji unijnych.

Wieloletni Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy - synteza	Dokument bezpośrednio odnosi się do problematyki związanej z szeroko pojętym mieszkalnictwem. W celach dokumentu uwzględniono tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich mieszkańców gminy, w tym dla grup o średnich i niskich dochodach. Sformułowano także kluczowe cele dotyczące realizacji polityki mieszkaniowej na terenie gminy. Dokonano analizy zasobu mieszkaniowego będącego w zasobach gminy oraz potrzeb i polityki remontowej w zakresie gminnego zasobu mieszkaniowego. W działaniach gminy w dziedzinie mieszkalnictwa uwzględniono sprzedaż lokali mieszkalnych, zasady polityki czynszowej, sposób zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym oraz źródła finansowania.
--	--

Źródło: opracowanie własne.

Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Ksawerów została przyjęta Uchwałą nr LXXII/506/10 Rady Gminy Ksawerów z dnia 9 listopada 2010 r.

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Ksawerów jest zgodne ze Strategią Rozwoju Gminy (s. 61).

Już we wstępie analizowanego dokumentu wskazuje się, że gmina Ksawerów jest gminą wiejską, ale uznawaną w „Planie zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego” jako możliwa do przekształcenia w gminę miejską (s. 7).

Z części diagnostycznej dokumentu wynika, że przeważa budownictwo prywatne w postaci domów jednorodzinnych (s. 43). Ze względu na marginalizację rolnictwa w aglomeracji łódzkiej jako typu działalności gospodarczej następuje przekształcenie zabudowy siedliskowej w zabudowę typowo jednorodziną (s. 43).

W gminie Ksawerów obserwujemy znacznie większą gęstość zaludnienia aniżeli w pozostałych gminach wiejskich województwa łódzkiego, co wynika ze zwartej zabudowy gminy budynkami jednorodzinnymi oraz częściową zabudową gminy budynkami wielorodzinnymi (s. 43).

W kontekście rozwoju gminy Ksawerów wskazuje się na istniejące rezerwy wyznaczonych terenów umożliwiających realizację zabudowy mieszkaniowej w przypadku zwiększonego zapotrzebowania na działki budowlane dla różnych form zabudowy (s. 45). Położenie gminy Ksawerów na terenie Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego, a w szczególności na terenie Łódzkiej Aglomeracji Miejskiej, stwarza korzystne warunki dla rozwoju osadnictwa na terenie gminy (s. 45).

Z analizy SWOT wynika, że w części dotyczącej zagrożeń podkreślono brak budownictwa komunalnego, co wiąże się z nierozwiązanym problemem braku mieszkań socjalnych, zastępczych itp. (s. 62).

W celach strategicznych wskazano na budowę mieszkań socjalnych i komunalnych na terenie Widzewa oraz Żdżar oraz pozyskiwanie gruntów pod budownictwo komunalne i socjalne (s. 62). Funkcją uzupełniającą części wschodniej gminy jest mieszkalnictwo do czasu zmiany użytkowania terenów rolnych na cele nierolnicze (s. 67). Rejon centralny gminy ma układ przestrzenny miejski, a jego funkcją wiodącą jest mieszkalnictwo. Jest to rejon gminy o wzmożonym stopniu urbanizacji (s. 68).

Dopuszcza się rozwój mieszkalnictwa wielorodzinnego w zabudowie osiedlowej na określonych obszarach gminy oraz rozwój budownictwa jednorodzinnego na terenie całej gminy. Dopuszcza się również rozwój budownictwa zagrodowego we wschodniej części gminy. Nie przewiduje się natomiast budownictwa zbiorowego (s. 74). W 6 z 8 rejonów gminy w stosunku do 2005 r. nastąpiła zmiana funkcji na wiodącą mieszkaniową (s. 78–79). Należy zwrócić uwagę na problem bardzo silnego zurbanizowania gminy, przez co wiele terenów z dobrymi glebami klasy III, a nawet II zostało zajęte pod zabudowę (s. 29). W celu ograniczenia uciążliwości hałasu komunikacyjnego należy nie dopuszczać do lokalizowania budownictwa mieszkaniowego w strefie oddziaływania akustycznego głównych dróg lub stosować techniczne zabezpieczenia przed hałasem (ekrany akustyczne, specjalne okna) (s. 82).

W zakresie uzbrojenia komunalnego brak pełnej kanalizacji sanitarnej i deszczowej terenów zurbanizowanych, sieci gazowej oraz pełnego zwodociągowania (s. 13). Stan gospodarki ściekowej na terenie gminy Ksawerów jest mało zadowalający. Część budownictwa jednorodzinnego wykorzystuje nadal zbiorniki bezodpływowe i doły gnilne (s. 55).

W pkt XVII części dotyczącej przeznaczenia terenów wskazano na potrzebę rozbudowy systemów infrastruktury w związku z istniejącą zabudową oraz terenami wyznaczonymi pod zabudowę mieszkaniowo-usługową (s. 64). Docelowo zakłada się wyposażenie obszarów osadnictwa w sieć infrastruktury technicznej (s. 67).

Dla obszaru objętego zmianą Studium w przyjętych rozwiązaniach uwzględniono:

- 1) Kształtowanie wielofunkcyjnego rozwoju gminy, zagospodarowania i użytkowania jej terenów w oparciu o konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju.
- 2) Podnoszenie jakości życia mieszkańców poprzez rozwój infrastruktury technicznej, w tym przede wszystkim pełne rozwiązanie problemów gospodarki wodno-ściekowej, zapewnienie uzyskania współcześnie oczekiwanych standardów sanitarnych, zahamowanie podtapiania terenów, ograniczanie zagrożenia środowiska i zagrożenia bezpieczeństwa mieszkańców poprzez kolizje komunikacyjne.
- 3) Przestrzeganie zasad ładu przestrzennego, niedopuszczanie do chaosu w zabudowie, godzenie interesu prywatnego z publicznym oraz podnoszenie wartości estetycznej zabudowy i terenów w kształtowaniu przestrzeni (s. 95).

<p style="text-align: center;">Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy – synteza</p>	<p>Warto podkreślić, że już we wstępie dokumentu wskazuje się na możliwość przekształcenia gminy wiejskiej w gminę miejską. Zwraca się ponadto uwagę na ponadprzeciętną gęstość zaludnienia gminy, co wymusza zwartą zabudowę budynkami jednorodzinnymi oraz częściową zabudowę budynkami wielorodzinnymi. Dopuszcza się rozwój mieszkalnictwa wielorodzinnego w zabudowie osiedlowej w określonych rejonach gminy oraz rozwój budownictwa jednorodzinne na terenie całej gminy. Nie dopuszcza się lokalizacji budownictwa mieszkaniowego w strefie oddziaływania akustycznego głównych dróg lub zaleca się stosowanie technicznych zabezpieczeń przed hałasem. W celach strategicznych dokumentu wymienia się budowę mieszkań socjalnych i komunalnych na terenie części gminy oraz pozyskiwanie gruntów pod budownictwo komunalne i socjalne. W części planistycznej dokumentu podkreśla się potrzebę rozbudowy systemów infrastruktury w związku z istniejącą zabudową oraz terenami wyznaczonymi pod zabudowę mieszkaniowo-usługową. O istotnej roli mieszkalnictwa w rozwoju gminy świadczy istniejąca rezerwa terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w przypadku identyfikacji takiego zapotrzebowania. Z dokumentu wynika także, że lokalizacja gminy stwarza dogodne warunki do rozwoju sieci osadniczej.</p>
---	---

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski dla gminy:

1. We wszystkich dokumentach gminy Ksawerów istnieje bezpośrednie odniesienie do mieszkalnictwa. Zwraca się uwagę na istniejące w gminie warunki mieszkaniowe. Kwestia mieszkaniowa wyłania się jako kwestia istotna dla rozwoju gminy.
2. Strategię rozwoju wyróżnia zdefiniowanie polityki w zakresie budownictwa mieszkaniowego.
3. Aspekt przyciągania nowych mieszkańców gminy znajduje się w trzech celach strategicznych Strategii Rozwoju Gminy. Rozwój sieci osadniczej odgrywa istotną rolę w rozwoju gminy.
4. Kwestii mieszkaniowej w sposób bezpośredni w całości poświęcony jest Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Ksawerów. Na uwagę zasługuje fakt wyodrębnienia w dokumencie celów w zakresie polityki mieszkaniowej gminy.
5. W dokumentach wskazuje się także na duży stopień zurbanizowania gminy oraz pozytywne skutki suburbanizacji w postaci zwiększonej gęstości zaludnienia.

6.6. Brójce

Gmina Brójce nie posiada aktualnej strategii rozwoju. Nie obowiązują również zapisy ostatniego planu rozwoju (Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Brójce na lata 2006–2013), który został przyjęty Uchwałą Rady Gminy Brójce nr XXIX/229/09 z dnia 6 kwietnia 2006 r. W 2006 r. sporządzono zintegrowaną strategię rozwoju obszarów wiejskich „Andrespol – Nowosolna – Brójce”. Jej ważność także uległa przeterminowaniu, ponieważ była zaplanowana w perspektywie do 2013 r.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Brójce na lata 2016–2025 została przyjęta Uchwałą nr XXX/147/2016 Rady Gminy Brójce z dnia 11 lipca 2016 r.

Część diagnostyczna dokumentu zawiera bardzo zdawkowy i lakoniczny opis sytuacji mieszkaniowej, bez odniesienia do kwestii związanych z rozwojem gminy. Wynika z niego, że gmina Brójce nie posiada mieszkań socjalnych. W latach 2013–2015 liczba mieszkań komunalnych w gminie spadła z 23 do 15. Pozostali mieszkańcy posiadają własne domy lub zamieszkują u rodziców, krewnych bądź też podnajmują użyczone im lokale od osób prywatnych. Powstaje zatem pytanie, czy brak mieszkań socjalnych oraz tendencja spadkowa w zakresie lokali komunalnych są spowodowane brakiem zainteresowania takimi mieszkaniami na terenie gminy czy brakiem polityki mieszkaniowej prowadzonej przez gminę.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych – synteza	<p>Dokument w sposób bardzo ograniczony i zdawkowy odnosi się do kwestii mieszkaniowej oraz opisuje sytuację mieszkaniową mieszkańców gminy Brójce. Z części diagnostycznej dokumentu wynika, że w zasobach gminy nie ma lokali z przeznaczeniem na najem socjalny, a w latach 2013–2015 spadła liczba lokali komunalnych znajdujących się w zasobach gminy. W części planistycznej dokumentu nie została poruszona kwestia mieszkaniowa.</p>
--	---

Źródło: opracowanie własne.

Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2017–2022 został przyjęty Uchwałą nr XLII/230/2017 Rady Gminy Brójce z dnia 29 marca 2017 r.

Tekst dokumentu nie zawiera rozdziału „Postanowienia ogólne”, nie wskazano w nim także celu, jakiemu ma służyć.

W części poświęconej analizie stanu zasobu wymieniono szczegółowo lokale będące w zasobach gminy. Gmina posiada 14 lokali, w tym 2 niezamieszkałe w złym i średnim stanie technicznym. Zasób gminy obejmuje zarówno lokale komunalne, jak i lokale o obniżonym standardzie. Nie przewiduje się powiększenia mieszkaniowego zasobu gminy, w tym budowy mieszkań.

Analiza potrzeb dokonana została wyłącznie w odniesieniu do potrzeb remontowych, a nie do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Dostrzeżono zróżnicowane

potrzeby remontowe, uzależnione od stanu technicznego budynku. Założono, że na remonty w danym roku budżetowym można przeznaczyć nie mniej niż 60% wpływów z tytułu czynszu za wszystkie wynajmowane lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy. Polityka remontowa ogranicza się głównie do niezbędnego minimum, polegającego na utrzymaniu stanu technicznego budynku na poziomie gwarantującym bezpieczeństwo ludzi i mienia w okresie jego użytkowania oraz konserwacji urządzeń technicznych zapewniających zaopatrzenie budynku w wodę, energię cieplną elektryczną i odprowadzanie ścieków. Działania odnoszące się do polityki remontowej ograniczono do dokonywania przeglądów obiektów w zakresie sprawności technicznej oraz przeglądów i konserwacji przewodów kominowych i wentylacyjnych. W dokumencie można znaleźć stwierdzenie, że planowane remonty powinny się przeprowadzać zgodnie z ustawą Prawo budowlane.

Sprzedaż lokali odbywa się zgodnie z Ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶ i uzależniona jest od zgłaszanych przez najemców wniosków w trybie bezprzetargowym. W pierwszej kolejności planowana jest sprzedaż lokali mieszkalnych, które znajdują się w budynkach wspólnot mieszkaniowych, w celu zmniejszenia kosztów utrzymania części wspólnych nieruchomości. W latach 2017–2018 sprzedano 7 lokali mieszkalnych o łącznej powierzchni użytkowej ponad 400 m². W latach 2019–2022 nie planuje się sprzedaży lokali mieszkalnych.

W zakresie polityki czynszowej przyjęto, że stawki czynszu są ustalane na podstawie stawki podstawowej. Najemcy lokali mieszkalnych opłacają czynsz najmu obliczony według stawki podstawowej za 1 m² powierzchni użytkowej, z uwzględnieniem czynników podwyższających i obniżających wartość użytkową lokalu. Dokument określa również czynniki obniżające i podwyższające stawkę podstawową czynszu.

Obowiązki zarządzającego pełni Wójt Gminy Brójce, z wyjątkiem lokali znajdujących się w budynkach wspólnot mieszkaniowych. Dokument opisuje także zadania zarządzającego/zarządcy zasobem gminnym. Polityka prowadzona w gminie ogranicza się wyłącznie do administrowania gminnym zasobem mieszkaniowym, a nie do efektywnego zarządzania, którego celem jest wzrost wartości nieruchomości.

Źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej są dochody z czynszów za lokale mieszkalne oraz środki własne gminy. Dąży się do samofinansowania gospodarki mieszkaniowej.

Gmina nie przewiduje kapitalnych remontów lokali mieszkalnych, z wyjątkiem bieżących napraw w celu utrzymania poprawnego stanu technicznego.

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Brójce stanowi załącznik nr 1 do Uchwały nr LXVII/373/2018 Rady Gminy Brójce z dnia 26 października 2018 r.

⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741.

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Wieloletni Program Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy – synteza</p>	<p>Dokument skłania do krytycznych komentarzy. Odsyła do działań koncentrujących się wyłącznie na utrzymaniu dotychczasowego zasobu gminy w kontekście substancji budowlanej oraz poprawnego stanu technicznego. Brak odniesienia do występujących warunków mieszkaniowych na terenie gminy i ewentualnych rozwiązań w zakresie ich poprawy. Brak zdefiniowania celu dokumentu oraz nawiązania do podstawowych celów polityki mieszkaniowej oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, co wyraźnie występowało w planach gmin Ksawerów i Zgierz.</p>
--	---

Źródło: opracowanie własne.

Dokument sporządzono, uwzględniając wytyczne zawarte w planach wyższego rzędu oraz w planach i programach obowiązujących na szczeblu lokalnym, a w szczególności w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa, Strategii Rozwoju Województwa, Strategii Rozwoju Gminy Brójce (s. 10).

Uaktualnienie Studium z 2011 r. powstało ze względu na wymogi prawne (s. 120) oraz potrzeby gminy (s. 10). Powodem aktualizacji Studium jest także dynamiczny rozwój gminy związany z bliskością miasta Łodzi oraz atrakcyjnym położeniem komunikacyjnym (s. 10). Zmiany przeznaczenia terenu (planu miejscowego) wynikają również z działań oddolnych – zauważalna jest przede wszystkim presja właścicieli działek (s. 162). Wobec odstąpienia od realizacji projektowanej obwodnicy drogi wojewódzkiej nr 713 w projekcie zmiany Studium wprowadza się 1,2 ha nowych terenów mieszkaniowych w Kurowicach (s. 141).

Zauważa się powiązanie Studium z procesami i celami rozwojowymi nie tylko w wymiarze przestrzennym. Głównym celem opracowania Studium jest „identyfikacja uwarunkowań rozwojowych Gminy Brójce” (s. 13). W tekście podkreślono znaczenie rozwoju zrównoważonego.

W Studium zdefiniowano pojęcie rozwoju gminy. Kryją się pod nim wszystkie procesy związane z wykorzystaniem zasobów i walorów gminy, poprawą warunków zamieszkania, standardów cywilizacyjnych i funkcjonalnych gminy (s. 13). W dokumencie szczególne miejsce zajmują warunki i jakość życia mieszkańców. Autorzy opracowania włączają do analizy uwarunkowań społeczno-ekonomicznych sytuację mieszkaniową w gminie, co świadczy o przemyślanym procesie prowadzonej polityki przestrzennej w gminie (s. 24).

Gęstość zaludnienia w gminie Brójce jest mniejsza niż gęstość zaludnienia dla gmin wiejskich w powiecie i nie jest rozłożona równomiernie. Dodatnie saldo migracji jest spowodowane przeprowadzką ludności napływowej z Łodzi. Wzrost liczby ludności jest najbardziej odczuwalny w północno-wschodniej części wsi Bukowiec, położonej w odległości ok. 10 km od Łodzi. W wyniku presji następuje niekontrolowany rozwój urbanizacji (s. 23). W różnych częściach gminy dominują różne formy zabudowy. Pewne zespoły zabudowy nie wykazują cech harmonijnego i przemyślanego rozplanowania, zgodnego z tradycją lokalną

oraz ładem przestrzennym (s. 22). Autorzy dostrzegają w ostatnich latach dynamiczny rozwój zabudowy mieszkaniowej dla ludności nierolniczej (Bukowiec, Kurowice – jednorodzinnej i rezydencjonalnej). Sporadycznie występują również budynki wielorodzinne – pojedyncze bloki wybudowane przy zakładach usługowo-produkcyjnych w celu zapewnienia mieszkań dla pracowników (Brójce i Wola Rakowa) (s. 82). Analiza wydanych pozwoleń na budowę budynków mieszkalnych odbywa się na terenie większości wsi. Najwięcej budynków powstaje we wsiach Bukowiec, Kurowice, Wola Rakowa i Kotliny. Wymaga to wskazania powierzchni dla przewidywanego rozwoju funkcji mieszkaniowo-usługowo-rzemieślniczych.

Gmina Brójce stanowi potencjalnie atrakcyjny obszar mieszkaniowy dla łośdzian (s. 20). Budowa węzła komunikacyjnego na tym terenie podnosi jej atrakcyjność inwestycyjną i wiąże się z powstaniem nowych miejsc pracy (s. 128).

Podstawową funkcją Brójec jest rolnictwo. Jedną z funkcji uzupełniających jest natomiast mieszkalnictwo (s. 19). W strukturze użytkowania gruntów tej jednostki według stanu na dzień 2 sierpnia 2017 r. tereny mieszkaniowe stanowią 1,8%, a tereny zabudowane i zurbanizowane ogółem 6,7%. Użytki rolne zajmują ok. 83,4% ogólnej powierzchni gminy (s. 61). Dominująca w strukturze własności gruntów położonych na terenie gminy Brójce jest własność prywatna. Warto podkreślić, że autorzy dokumentu nie podejmują analizy stanu prawnego gruntów w kontekście ich potencjalnego wykorzystania (s. 90–91).

Gmina jako całość ma status wiejski, a tylko jej niewielka część (północno-wschodnia) ma charakter podmiejski. Brójce spełniają wszystkie warunki konieczne do zakwalifikowania do Obszaru Metropolitalnego również w kontekście rozwoju terenów mieszkaniowych (s. 18–19).

W gminie wzrasta zapotrzebowanie na nowe tereny mieszkaniowe oraz na tereny rekreacyjne (s. 25). Zagospodarowanie terenu gminy jest zgodne z jej rozwojem funkcjonalnym i uwzględnia wzrost znaczenia funkcji mieszkaniowej oraz elementy cenne przyrodniczo (krajobrazowo) (s. 25). Wraz z rozwojem procesu osadniczego (urbanizacji/suburbanizacji) wzrasta zapotrzebowanie na różne rodzaje usług. Szczególnie dotyczy to obszarów, gdzie rozwijają się osiedla zabudowy jednorodzinnej mieszkaniowej.

W odniesieniu do warunków mieszkaniowych zauważono, że wpływają one na poziom życia mieszkańców. Zdaniem autorów Studium gminę cechuje poprawa warunków mieszkaniowych w postaci wzrostu średniej wielkości mieszkania oraz rozszerzenia mieszkań. Najwięcej budynków powstaje we wsiach: Bukowiec, Kurowice i Wola Rakowa (s. 82). Większość (95%) mieszkań podłączonych jest do sieci wodociągowej, wyposażonych w łazienkę (80%), centralne ogrzewanie (70%). Sytuacja w tym zakresie, zdaniem autorów, systematycznie się poprawia (s. 83). W gminie brak sieci kanalizacji sanitarnej. Autorzy opracowania wskazują, że lepsza infrastruktura techniczna i społeczna ma wpływ na rozwój procesu osadniczego (s. 149).

Część budynków zlokalizowanych na terenie gminy wpisanych jest do gminnego rejestru zabytków. Jak wynika z tabeli 21 opisywanego dokumentu (s. 71–77), budynki uwzględnione w rejestrze zabytków to w ponad 90% budynki mieszkalne.

Wydaje się zatem, że władze gminy dostrzegają wpływ spuścizny historycznej na obecny wizerunek gminy (s. 77). Niestety znaczna liczba budynków mieszkalnych objętych rejestrem zabytków jest w złym stanie technicznym (s. 77).

Do negatywnych aspektów rozwoju sieci osadniczej na terenie gminy możemy zaliczyć: przekształcanie terenów wiejskich w obszary miejskie – duże, zwarte osiedla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej generujące dla gminy duże nakłady finansowe na ich utrzymanie (s. 161), niewystarczającą ilość przestrzeni publicznych oraz terenów do wypoczynku i rekreacji. Postrzegane jest to jako zjawisko niekorzystnie wpływające na jakość życia mieszkańców, podobnie jak niewystarczająco rozwinięta infrastruktura społeczna z zakresu opieki medycznej i oferty kulturalnej (s. 132). Negatywne skutki wywołane przez proces suburbanizacji wpływają także na jakość środowiska przyrodniczego. Gmina jest szczególnie narażona na zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego i uciążliwości akustyczne związane z dużym natężeniem ruchu komunikacyjnego (s. 136) oraz ich negatywny wpływ na sferę mieszkaniową (s. 57). Naruszenie układu urbanistycznego centrum wsi Brójce, Kurowice i Bukowiec w wyniku niekontrolowanego rozwoju budownictwa wpływa destrukcyjnie na walory estetyczne wsi (s. 24). Podkreśla się też negatywny wpływ Ogrodów Działkowych w Kotlinach na środowisko poprzez powstawanie w ich pobliżu wysypisk odpadów oraz w okresie jesiennym spalanie liści. Ze względu na mocną pozycję prawną ogrodów działkowych władze gminy nie mogą zmienić ich przeznaczenia. W omawianym opracowaniu teren ogródków działkowych w Kotlinach zaliczany jest do obszarów dysharmonijnych. Autorzy wskazują na zbyt dużą gęstość i różnorodność zabudowy na terenie ROD w Kotlinach, która zakłóca walory wizualne (widokowe) atrakcyjnego przyrodniczo terenu dna doliny rzeki Miazgi (s. 81).

Z przeprowadzonych prognoz demograficznych wynika, że na obszarze gminy w perspektywie najbliższych trzydziestu lat liczba ludności będzie wzrastać (s. 132).

Słabo rozwinięta infrastruktura techniczna (brak kanalizacji, niedostatek nawierzchni bitumicznej) została uznana za problem gminy. Nie wiązano tego jednak z procesem rozwoju osadnictwa. Natomiast słabo rozwiniętą infrastrukturę społeczną (niewystarczającą liczbę placówek szkolnych i opieki medycznej oraz ośrodków kultury) analizowano w kontekście pojawienia się nowych terenów mieszkaniowych (s. 147). Autorzy opracowania dostrzegają związek, jaki zachodzi między rozwojem gminy a wzrostem wpływów z podatku od nieruchomości (s. 135).

Z analizy SWOT (analiza zbiorcza) wynika, że samo położenie gminy Brójce w bezpośrednim sąsiedztwie Łodzi i węzła autostrady A1 jest jej mocną stroną (s. 156). Dla odmiany wśród słabości wskazuje się na brak sieci kanalizacyjnej. W zagrożeniach wymienia się powstawanie terenów zainwestowanych bez wystarczającej infrastruktury technicznej, proces suburbanizacji oraz wydawanie pozwoleń na budowę w miejscach, które powinny pozostać przestrzeniami niezabudowanymi (s. 156–157). Do szans zaliczono: wykorzystywanie terenów „wolnych” pomiędzy zainwestowanymi już terenami na rozwój przestrzenny, tzw. dogęszczanie istniejącej zabudowy (s. 157). Na podkreślenie zasługują wysokie

walory środowiska przyrodniczego służące rozwojowi rekreacji oraz tworzące dogodne warunki dla zamieszkiwania, rozwoju budownictwa mieszkaniowego, agroturystyki i budownictwa letniskowego, budowania wizerunku miasta i gminy jako miejsca atrakcyjnego dla inwestowania, zamieszkania i wypoczynku oraz jego promocja (s. 157). W odniesieniu do słabości należy podkreślić nieefektywne projektowanie nowych terenów pod zabudowę, brak koncentracji zabudowy – powstanie chaosu przestrzennego (s. 156).

We wnioskach do analiz SWOT w sektorze mieszkalnictwa wskazano, że rozwój gminy powinien się odbywać m.in. poprzez: dogęszczanie już istniejących układów osadniczych oraz zapewnienie racjonalnego przestrzennego rozwoju gminy, ograniczanie kreowania nowych terenów mieszkaniowych na obszarach otwartych, uzupełnienie terenów zabudowy mieszkaniowej o niezbędną infrastrukturę techniczną i społeczną oraz o przestrzenie publiczne i tereny rekreacyjne (s. 158).

W dokumencie w części planistycznej wprost wymienia się ogólne kierunki zmian w dziedzinie mieszkalnictwa na terenie gminy Brójce. Wynika to z trendu migracyjnego ludności z miasta i osiedlania się w gminach ościennych.

W analizowanym dokumencie przyjęto definicję polityki w zakresie budownictwa mieszkaniowego, zgodnie z którą polega ona „zarówno na działaniach doraźnych, tj. wydawaniu pozwoleń na budowę, jak i długofalowych, zmierzających do uporządkowania spraw związanych z planowaniem przestrzennym. Gmina sporządziła i wprowadza szereg zmian w miejscowych planach zagospodarowania, zmierzających do zwiększenia obszaru przeznaczonego pod budownictwo mieszkaniowe” (s. 83).

W celu dbałości o walory krajobrazowe oraz środowisko przyrodnicze nie powinno się dopuszczać do nadmiernego rozwoju funkcji mieszkaniowej.

Zgodnie z wykonaną analizą potrzeb i możliwości stwierdzono, że obecnie nie ma potrzeby wyznaczania nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową, chłonność terenów już wyznaczonych jest w stanie zaspokoić zapotrzebowanie w perspektywie najbliższych trzydziestu lat (s. 150). Nie proponuje się nowych obszarów pod zabudowę wielorodzinną o charakterze blokowym ze względu na dysharmonię z istniejącą i przeważającą na terenie gminy Brójce zabudową jednorodzinną i zagrodową (s. 181).

Ważnym zadaniem w zakresie zabezpieczenia istniejących obszarów przed przeinwestowaniem jest przeciwdziałanie ekspansji zabudowy rekreacyjnej i mieszkaniowej jednorodzinnej na terenach lasów prywatnych (s. 203–231).

W części planistycznej dokumentu wskazuje się na rozwój infrastruktury gminnej, zwłaszcza w sferze obsługi mieszkańców (s. 163). Docelowo zakłada się budowę sieci gazowej w gminie. Rozbudowy wymaga infrastruktura techniczna oraz sieć powiązań lokalnych (s. 161).

Ze względu na wymogi utrzymania i ochrony istniejącego historycznego i przestrzennego układu urbanistycznego należy dostosować charakter nowej zabudowy do historycznej kompozycji przestrzennej w zakresie skali i bryły zabudowy. Uwzględniając harmonijne współistnienie elementów kompozycji historycznej i współczesnej, należy usunąć lub przebudować obiekty dysharmonijne (s. 204, 209).

Część Studium poświęcona jest ochronie poszczególnych zasobów środowiska w celu poprawy jakości powietrza oraz osiągnięcia odpowiednich standardów. W części planistycznej zwraca się uwagę na określone kierunki działań w celu zmniejszenia lub ograniczenia emisji zanieczyszczeń, w szczególności stosowanie materiałów o wysokiej izolacyjności cieplnej, propagowanie wśród mieszkańców wykorzystywania odnawialnych i ekologicznych źródeł energii, rozwój alternatywnych środków komunikacji, poprawa stanu technicznego dróg – modernizacja dróg gminnych (s. 194). Autorzy opracowania dostrzegają związek między terenami zielonymi a poprawą warunków życia, w tym warunków mieszkaniowych.

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy – synteza	<p>Dokument jest spójny z dokumentami wyższego rzędu. Warto zauważyć, że już na wstępie wskazano, że działania w zakresie zmiany w planach zagospodarowania przestrzennego są podejmowane także z inicjatywy mieszkańców. Podkreślono rolę koncepcji rozwoju zrównoważonego gminy. W definicję rozwoju gminy Brójce bezpośrednio wpisuje się poprawa warunków zamieszkania. Sytuacja mieszkaniowa w gminie stanowi istotny element analizy uwarunkowań społeczno-ekonomicznych. Ze względu na bliskie położenie gminy Brójce względem Łodzi stanowi ona dogodne miejsce do osiedlania się dla mieszkańców tego miasta. Podstawową funkcją gminy Brójce jest rolnictwo. Tylko jej północno-wschodnia część ma charakter strefy podmiejskiej. Z dokumentu wynika, że w gminie wzrasta zapotrzebowanie na nowe tereny mieszkaniowe oraz na tereny rekreacyjne. Autorzy łączą bezpośrednio kwestię jakości życia w gminie z kwestią mieszkaniową. Ponadto stwierdzają, że lepsza infrastruktura techniczna i społeczna ma wpływ na rozwój procesu osadniczego. Dostrzegają też negatywne skutki rozwoju procesów osadniczych na terenach wiejskich gminy Brójce. Zaliczają do nich głównie nakłady finansowe na utrzymywanie dużych osiedli mieszkaniowych. Niekontrolowany rozwój budownictwa mieszkaniowego wpływa destrukcyjnie na wygląd wsi. Z drugiej strony rozwój osadnictwa prowadzi do większych wpływów z tytułu podatku od nieruchomości oraz PIT. Autorzy zauważają również szczególne narażenie gminy Brójce na zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego oraz uciążliwości akustyczne związane z dużym natężeniem ruchu komunikacyjnego. Dokument posiada odrębną analizę SWOT dla mieszkalnictwa. Część planistyczna dokumentu w zakresie mieszkalnictwa jest spójna z częścią diagnostyczną dokumentu. W tej części dokumentu zdefiniowano politykę dotyczącą budownictwa mieszkaniowego. Podsumowując, wiele treści i konkluzji powtarza się, co czyni tekst mało czytelnym i wprowadza chaos. Niemniej jednak dokument znacznie szerzej niż dokumenty pozostałych gmin odnosi się do szeroko rozumianej polityki mieszkaniowej (mieszkalnictwo i budownictwo) oraz jej potencjalnego i rzeczywistego oddziaływania na otoczenie.</p>
--	--

Źródło: opracowanie własne.

Wnioski dla gminy:

1. Gmina nie posiada aktualnej strategii rozwoju.
2. Takie dokumenty jak Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz Wieloletni Program Gospodarowania Zasobem Gminy zostały przygotowane w sposób ogólnikowy.

3. Z analizy dokumentów Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych (2016) oraz Wieloletni Program Gospodarowania Zasobem Gminy (2017) wynika rozbieżność w kwestii posiadania przez gminę w swoich zasobach lokali z przeznaczeniem na najem.
4. Relatywnie obszernym dokumentem, który łączy kwestie mieszkaniowe z polityką rozwoju gminy, jest Studium.
5. Ze względu na specyfikę gminy, w której zaledwie dwie miejscowości podlegają procesom intensywnego zaludniania się, a pozostałe utrzymują wiejski charakter, opis i założenia przyjęte w Studium mają charakter wyprzedzający i uwrażliwiający decydentów na potencjalne niekorzystne skutki związane z procesem osadniczym.

Podsumowanie

Sądzymy, że najbardziej przemyślane podejście gminy w kontekście roli mieszkalnictwa w rozwoju gminy oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych można znaleźć w dokumentach przygotowanych dla gmin Ksawerów i Zgierz. Po pierwsze, w sposób bardzo jasny odnoszą się one do kwestii demograficznych, takich jak ponadprzeciętna gęstość zaludnienia. W przypadku Ksawerowa formułowane są pewne kierunki działań (plany) w kontekście rozwiązania tego problemu w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych i tworzenia dogodnych warunków do zamieszkania. W Zgierzu wyraźnie akcentuje się funkcje uzdrowiskowe, a w związku z tym utrzymanie zabudowy letniskowej, mimo presji polegającej na przekształcaniu w zabudowę całoroczną. W Ksawerowie w celach strategicznych wskazuje się na potrzebę pozyskiwania lokali na cele najmu socjalnego oraz mieszkań komunalnych, a także terenów pod budownictwo komunalne. Akcentuje się też rozwój szeroko rozumianej infrastruktury w kontekście sieci osadniczej. W Zgierzu podkreśla się ograniczenia w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych poprzez budowę mieszkań komunalnych, wynikające z niewielkich zasobów terenów będących w zasobie gminy.

Bardzo obszerne i wielowątkowe jest Studium dla gminy Brójce. Wydaje się, że jego autorzy w sposób bezpośredni łączą rozwój infrastruktury z rozwojem budownictwa. W sposób szczególnie analizują rozwój procesu osadniczego, uwzględniając również jego negatywne skutki dla rozwoju gminy, w tym zwłaszcza aspekty środowiskowe.

W przypadku gminy Andrespol nie występuje bezpośrednie odniesienie do polityki mieszkaniowej czy raczej do rozwoju funkcji mieszkaniowej. Rozwój funkcji mieszkaniowej wiąże się z wydatkami gminy związanymi z dostarczeniem

infrastruktury technicznej, społecznej i komunikacyjnej, a także na usługi publiczne, co wynika ze wzrostu zapotrzebowania ze strony nowych mieszkańców.

W analizowanych dokumentach urzędowych Pabianic również nie znajdujemy odwołania do szeroko rozumianej polityki mieszkaniowej. Ich autorzy lub mocodawcy wskazują natomiast wyraźnie, że jedną z potrzeb rozwojowych gminy jest wzrost znaczenia terenów mieszkalno-usługowych.

Rozdział 7

Polityka mieszkaniowa badanych gmin – wnioski końcowe

Wstęp

Celem rozdziału jest synteza wyników i pogłębionych analiz odnoszących się zarówno do zróżnicowania, jak i wspólnych elementów prowadzonej przez badane gminy polityki mieszkaniowej. Zaczynamy nasze rozważania od zestawienia dotyczącego społeczno-ekonomicznego, tj. wewnętrznego, kontekstu, w jakim funkcjonują badane gminy. Odzwierciedlają go wskaźniki charakteryzujące rozwój lokalny. Badane przez nas samorządy, zgodnie z celowym ich doбором, posiadają status gminy wiejskiej i, jak wynika z rozdziału 5, zdecydowanie przewyższają poziomem rozwoju przeciętne gminy wiejskie w Polsce. Wykazują jednak pewne wewnętrzne zróżnicowanie, które może potencjalnie determinować prowadzoną przez nie politykę mieszkaniową. Zestawienie wybranych przez nas charakterystyk prowadzi do utworzenia rankingu gmin ze względu na ich poziom rozwoju. Posłuży to próbie wyjaśnienia zróżnicowania zidentyfikowanego zakresu i typu polityki mieszkaniowej. Zagadnieniom tym poświęcona jest ostatnia część rozdziału. Poprzedzają ją jednak konkluzje odnoszące się do miejsca i roli mieszkalnictwa w dokumentach planistycznych gmin.

7.1. Zróżnicowanie badanych gmin w świetle danych ilościowych

Począwszy od analiz uwarunkowań rozwoju w aspekcie funkcjonalno-przestrzennym, można wskazać zarówno cechy wspólne, jak i pewne zróżnicowanie między gminami. Przede wszystkim widoczne jest znaczne zróżnicowanie pod względem

wielkości zajmowanej powierzchni, choć trudno jednoznacznie określić optymalną jej wielkość. Aby jednak w sposób kontrolowany zarządzać tą przestrzenią, istotne jest, by jak największa jej część była objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Cztery z sześciu gmin (Andrespol, Nowosolna, Pabianice i Ksawerów) posiadają niemal 100% powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Analizy prowadzą do wniosku, że we wszystkich przypadkach, z wyjątkiem Andrespola, zwiększył się udział terenów zurbanizowanych. Cztery gminy spośród sześciu (Andrespol, Brójce, Ksawerów i Pabianice) planują zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, a dwie kolejne (Andrespol i Brójce) gruntów leśnych na cele nieleśne. Z jednej strony pojawia się konstatacja, że taki rodzaj zmian może prowadzić do dalszego rozwoju tych jednostek poprzez dywersyfikację struktury funkcjonalnej w kierunku wielofunkcyjności (Czarnecki, 2009). Z drugiej zaś obawy budzi potencjalne zagrożenie tkwiące w żywiolowych i niekontrolowanych procesach urbanizacyjnych mogących prowadzić do konfliktów na tle środowiskowym lub przestrzennym (Degórska, 2017). We wszystkich badanych gminach, z wyjątkiem Ksawerowa, aktywność budowlana w analizowanym okresie jest większa niż średnia dla tego wskaźnika dla gmin wiejskich w województwie łódzkim i w Polsce. W czterech z sześciu gmin (Andrespol, Brójce, Pabianice i Zgierz) ruch budowlany rozwija się prężniej aniżeli w pozostałych dwóch (Ksawerów, Nowosolna). Najwięcej gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne znajduje się w gminach Nowosolna i Andrespol. Jedyną gminą wiejską wśród badanych, która przeznaczą grunty pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, jest Ksawerów.

W odniesieniu do aspektu społecznego, zgodnie z prawidłowością potwierdzoną badaniami Rosnera i Wesołowskiej (2022, s. 195), można wnioskować, że badane przez nas gminy należą do grupy o wysokim poziomie rozwoju, ponieważ zwiększają zaludnienie, dlatego też lepiej rozwinięte przyciągają nowych mieszkańców. Można się spodziewać, że zjawiska zaludniania będą jeszcze przybierać na sile. Napływ nowych mieszkańców zmienia strukturę społeczną gmin. Zmianie ulegają podstawowe elementy położenia społecznego ludności wiejskiej, np. źródła dochodów, poziom wykształcenia oraz struktura zawodów. Jak zauważa M. Halamka (2017, s. 7), największe jej zróżnicowanie i dynamika zmian występuje między obszarami wielofunkcyjnymi zurbanizowanymi a obszarami głównie rolniczymi. Można zatem przypuszczać, że zjawisko to dotyczy także badanych przez nas gmin. Nie dysponujemy jednak danymi, które mogłyby te prawidłowości potwierdzić. Możemy wnioskować pośrednio, na podstawie zmian struktury wieku ludności albo nierolniczych dochodów budżetowych. Jednoznacznie należy zauważyć, że na tle pozostałych, gminę Pabianice cechuje relatywnie najkorzystniejsza sytuacja demograficzna w badanym okresie: zwiększył się tam udział osób młodszych, tempo starzenia się jest niskie. Na przeciwnym biegunie można umieścić gminę Ksawerów, która wprawdzie odnotowała niewielki przyrost ludności w wieku przedprodukcyjnym, lecz znacząco ubywa w niej ludności w wieku produkcyjnym

i przybywa osób w wieku poprodukcyjnym. W relatywnie nie najgorszej sytuacji znajdują się gminy Nowosolna i Brójce, w których również zauważalne są procesy starzenia się ludności, lecz tempo ich jest umiarkowane. W przypadku pozostałych gmin, tj. Andrespola i Zgierza, można mówić o relatywnie najgorszych parametrach w tym zakresie.

Zakup i utrzymanie mieszkania to najistotniejsze inwestycje gospodarstwa domowego. Posiadanie własnego mieszkania daje gospodarstwu domowemu możliwość pełniejszego zaspokojenia potrzeb, a także gromadzenia dóbr konsumpcyjnych trwałego użytku tworzących jego majątek. Sytuacja mieszkaniowa w sposób istotny wpływa na jakość życia, a jej poprawa jest jednym z czynników determinujących poziom rozwoju (por. szerzej w podrozdziale 3.1 niniejszego opracowania). Cechami odzwierciedlającymi warunki mieszkaniowe są m.in. standard mieszkania, jego wielkość (powierzchnia, liczba pokoi) oraz dostęp do instalacji techniczno-sanitarnej itp. (Siedlecka, Smarżewska, 2013, s. 155). Zasoby mieszkaniowe w Polsce ulegają ciągłym zmianom w czasie, mającym charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Zwiększenie liczby mieszkań jest widoczne zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich (Ciok, 2014). W świetle zgromadzonych danych warunki mieszkaniowe w badanych gminach wiejskich w analizowanym okresie uległy poprawie. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania oraz przeciętna liczba izb w mieszkaniu była największa w gminie Nowosolna. Zgierz natomiast to gmina o najkorzystniejszym wskaźniku zaludnienia mieszkań oraz najwyższym wskaźniku mieszkań na 1000 mieszkańców.

Istotnym elementem związanym z mieszkalnictwem jest struktura jakościowa zasobów mieszkaniowych, uzależniona od wyposażenia zasobu mieszkaniowego w instalacje techniczno-sanitarne. W ostatnich latach mieliśmy do czynienia z wyraźną poprawą w tym zakresie. Uogólniając, we wszystkich omawianych gminach poprawił się dostęp do instalacji wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej. Czynnikiem najbardziej różnicującymi badane gminy był dostęp do instalacji kanalizacyjnej i gazowej. W świetle zgromadzonych danych najwięcej mieszkańców korzysta z tych instalacji w gminie Ksawerów.

Analizując aspekty związane z rolą gminy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych w badanych gminach, można dostrzec pewne niekonsekwencje w gminie Andrespol, gdzie z jednej strony sprzedaje się lokale komunalne, a z drugiej wyraźne jest zapotrzebowanie na najem mieszkań gminnych. W niewielkim stopniu identyfikuje się w badanych gminach potrzebę wypłacania dodatków mieszkaniowych. Może to świadczyć o relatywnie dobrej kondycji finansowej gospodarstw domowych zamieszkujących te obszary. Ze zgromadzonych danych wynika, że w 2020 r. tylko w gminach Zgierz i Andrespol wypłacane były takie dodatki. Elementem wspólnym dla wszystkich badanych gmin w tym zakresie była znacznie mniejsza skala wypłaconych dodatków mieszkaniowych w roku 2020 w stosunku do roku 2005.

Ważną rolę z perspektywy możliwości prowadzenia polityki rozwoju gminy odgrywa jej kondycja finansowa. Odzwierciedla ona zdolność do realizacji

podstawowych zadań własnych oraz utrzymania wiarygodności finansowej związanej ze spłatą obecnych i przyszłych zobowiązań finansowych. Badania dowodzą (Stanny, Strzelczyk, 2018), że poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz kondycja finansowa gmin wykazują współzależność o charakterze sprzężeń zwrotnych. Z jednej strony środki finansowe są niezbędne, by finansować usługi publiczne, zadania o charakterze inwestycyjnym, pobudzające rozwój. Z drugiej strony napływ nowych mieszkańców i inwestorów następuje w gminach o względnie wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, co przekłada się na dalsze wpływy do budżetu, np. pochodzące z podatku od nieruchomości czy udziałów w podatkach PIT i CIT. Te zaś determinują możliwości podejmowania następnych inwestycji (Stanny, Strzelczyk, 2018, s. 133). Jak wynika z przywoływanych badań, JST wyróżniające się wysokim poziomem kondycji finansowej koncentrują się głównie w strefach podmiejskich dużych ośrodków wojewódzkich, tworząc rozległe „pierścienie”, w tym wokół Łodzi (Stanny, Strzelczyk, 2018, s. 149). Potencjalnie lepsza kondycja finansowa omawianych przez nas gmin może umożliwić ich władzom prowadzenie samodzielnej polityki mieszkaniowej.

W celu zobrazowania wewnętrznego zróżnicowania badanych jednostek podjęliśmy próbę zbudowania rankingu, w którym zostały uwzględnione, celowo wybrane spośród wcześniej charakteryzowanych, wskaźniki ich rozwoju. Odzwierciedlają one sytuację społeczno-ekonomiczną mieszkańców, dostęp do infrastruktury kanalizacyjnej, wybrane aspekty mieszkalnictwa i budownictwa, a także kondycji finansowej i aktywności planistycznej gminy. Wskaźniki zostały wybrane przez nas arbitralnie. Dają one możliwość relatywnie jednoznacznej interpretacji opisywanego zjawiska i niemal wszystkie (z wyjątkiem wskaźnika starości¹) uznajemy za stymulanty rozwoju. Im wyższa ich wartość, tym wyższy poziom rozwoju.

Tabela 42. Wybrane wskaźniki rozwoju badanych gmin

Wskaźnik	Gmina					
	Andrespol	Brójce	Nowosolna	Zgierz	Pabianice	Ksawerów
Udział powierzchni objętej obowiązującymi MPZP w powierzchni ogółem	+	-	+	-	+	+
Saldo migracji	-	-	+	+	+	-
Współczynnik starości	+	+	+	+	+	-

1 Wartości współczynnika starości w tabeli 42 zostały odwrócone w celu jednoznacznej interpretacji.

REGON na 1000 mieszkańców	-	-	+	-	-	+
Nasylenie mieszkaniem na 1000 mieszkańców	-	-	-	+	-	+
Dostęp do kanalizacji	+	-	-	-	+	+
Aktywność budowlana	+	+	+	+	+	-
Dochody <i>per capita</i>	-	-	+	+	+	-
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	-	-	+	-	+	+
Udział podatku PIT w dochodach własnych	+	-	+	+	-	-
Suma punktów	5	2	8	6	7	5

Źródło: opracowanie własne.

Do przygotowania rankingu posłużyliśmy się danymi z 2020 r. Do każdego wskaźnika został przypisany znak + lub - w zależności od tego, czy w danej gminie przewyższał on wartość średnią dla analizowanych przez nas sześciu gmin (znak +), czy też plasował się poniżej tej wartości (znak -). Następnie wszystkie plusey zostały zsumowane. Na tej podstawie powstał sumaryczny wskaźnik odzwierciedlający wewnątrz zróżnicowanie w poziomie rozwoju gmin. Przyjmował on wartości od 0 do 10. Opierając się na tym zestawieniu, możemy wyodrębnić trzy grupy: pierwszą, o najwyższym poziomie rozwoju, tworzą gminy: Nowosolna (8 punktów), Pabianice (7 punktów) i Zgierz (6 punktów), do drugiej grupy należą gminy: Andrespol i Ksawerów (po 5 punktów). Najniższy poziom rozwoju, w świetle wykorzystanych przez nas danych, odnotowaliśmy w Brójcach (2 punkty).

7.2. Miejsce mieszkalnictwa/polityki mieszkaniowej w dokumentach planistycznych

Osiągany poziom rozwoju lokalnego jest wypadkową zarówno przyjętego modelu polityki rozwoju (układ podmiotów, celów i instrumentów), jak i umiejętności zarządczych, w tym jej planowania. W świetle przyjętej przez nas koncepcji badania polityki mieszkaniowej szczególnego znaczenia nabiera indykatorywna

rola planów. Współczesny rozwój obszarów wiejskich opiera się na działaniach kształtowanych lokalnie, ale również na celowo prowadzonej polityce podmiotów ponadlokalnych (np. na poziomie krajowym lub unijnym). Analizując treści dokumentów planistycznych na poziomie krajowym, można wnioskować, że obszary wiejskie postrzegane są w sposób relatywnie tradycyjny, poprzez przypisywanie im głównie produkcyjnej funkcji. Funkcja mieszkaniowa w znacznym stopniu jest wtórna. Należy jednak zaznaczyć, że sformułowana wizja obszarów wiejskich odwołuje się m.in. do wsi jako atrakcyjnego miejsca zamieszkania. Mieszkalnictwo, poza dość szeroko rozumianym kontekstem infrastruktury technicznej i społecznej, nie jest identyfikowane wprost jako istotny cel rozwoju obszarów wiejskich.

Waga dokumentów planistycznych w planowaniu rozwoju, a nawet w niektórych przypadkach obowiązek ich posiadania, nie oznacza, że wszystkie JST takie dokumenty posiadają. Żadna z badanych gmin wiejskich nie posiada dokumentu, jakim jest lokalna strategia mieszkaniowa. Dwie nie posiadały aktualnej strategii rozwoju (Brójce i Andrespol), podobnie jak dwie nie legitymowały się wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (Pabianice i Andrespol). Wszystkie natomiast posiadały strategię rozwiązywania problemów społecznych oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W czterech gminach, które posiadały uchwaloną strategię rozwoju (Zgierz, Pabianice, Nowosolna i Ksawerów), charakterystyczna była zgodność zawartych w nich zapisów z dokumentami wyższego rzędu. Wspólnym mianownikiem była wyraźnie artykułowana świadomość ich atrakcyjności osadniczej dla ludności mieszkającej i pracującej dotychczas w Łodzi. Obserwacja ruchu migracyjnego z miasta na teren gminy ma charakter trwały (od ok. dwudziestu lat). Ponadto we wszystkich jednostkach podkreśla się, zarówno w części diagnostycznej, jak i planistycznej, rolę przyjaznych lokalnych warunków do zamieszkania oraz dbałość o ich tworzenie. Wskazuje się też na istotną rolę infrastruktury technicznej, społecznej, drogowej i kulturowej oraz czynników warunkujących rozwój gminy.

Strategia Rozwoju Gminy Pabianice oraz Strategia Rozwoju Gminy Nowosolna w sposób bezpośredni nie nawiązują do roli mieszkalnictwa i budownictwa w rozwoju gminy. Warto podkreślić, że w Strategii Gminy Nowosolna obszary chronione traktowane są jako czynnik ograniczający wykorzystanie terenów. Władze gminy uwzględniają zatem aspekty związane z ochroną środowiska przyrodniczego, ale nie w kontekście mocnych stron jej funkcjonowania, lecz wprost przeciwnie. W strategiach rozwoju gmin Zgierz i Ksawerów wyraźnie identyfikuje się w sposób bardziej świadomy kwestię mieszkaniową jako czynnik determinujący rozwój lokalny gminy, szczególnie w kontekście jakościowym, wpływającym na warunki bytowe mieszkańców oraz jakość zamieszkiwania (życia). W przypadku gminy Ksawerów ocenie podlegają warunki mieszkaniowe. Definiowane jest samo pojęcie polityki w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Budownictwo traktowane jest jako mocna strona gminy w kontekście jej rozwoju. Natomiast słabą okazują się niewielkie możliwości dostarczania mieszkań socjalnych. W Strategii Rozwoju Gminy Ksawerów nakreślona została w sposób ogólny, ale świadomy, planowana

polityka rozwoju osadnictwa w gminie i wskazano jej związek z rozwojem gminy. Podobnie jest w przypadku gminy Zgierz – dokument odzwierciedla deklarację świadomie prowadzonej polityki mieszkaniowej. Wyraźnie identyfikowana jest potrzeba zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w sposób inny niż rynkowy.

Kolejnym dokumentem poddanym analizie jest strategia rozwiązywania problemów społecznych. Warto podkreślić, że badane dokumenty są zgodne z dokumentami wyższego rzędu we wszystkich sześciu gminach. Z ich przeglądu wynika, że najbardziej przemyślane są dokumenty dla gmin Ksawerów i Zgierz. W przypadku Ksawerowa można znaleźć odniesienie do roli, jaką mieszkanie pełni w zaspokajaniu podstawowych potrzeb człowieka, oraz zadanie gminy, którym jest m.in. dostarczanie lokali mieszkalnych dla osób najuboższych i wykluczonych społecznie. Władze gminy identyfikują problemy mieszkaniowe w postaci trudności w dostarczaniu lokali na najem socjalny oraz bezdomności w gminie, co świadczy o tym, że autorzy dokumentu są świadomi znaczenia identyfikacji problemów mieszkaniowych w kontekście rozwiązywania problemów społecznych. Szkoda tylko, że w części planistycznej brak rekomendacji działań w celu rozwiązania zidentyfikowanych problemów. Podobne wnioski można wyciągnąć, analizując podejście do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w Zgierzu. Na szczególne wyróżnienie zasługuje podejście do rozwiązywania problemu społecznego, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o średnich i niskich dochodach, tj. próba rekomendacji rozwiązania tych problemów w części planistycznej dokumentu w postaci zwiększenia liczby mieszkań chronionych oraz lokali przeznaczonych na najem komunalny, w tym socjalny. Gmina Zgierz, formułując Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych, włącza w jej część diagnostyczną również opinie mieszkańców.

Dla odmiany problematyka zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najuboższych i wykluczonych w sposób bezpośredni nie jest podejmowana w dokumentach opracowanych dla gmin Pabianice, Brójce, Nowosolna i Andrespol. Na podkreślenie zasługuje fakt, że o ile władze Pabianic nie dostrzegają problemu mieszkaniowego, o tyle jednak dostrzegają go jej mieszkańcy. Potwierdzeniem są wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców gminy. Strategie rozwiązywania problemów społecznych dla gmin Brójce i Andrespol w sposób bardzo ograniczony odnoszą się do kwestii mieszkaniowej, tak jakby problemy mieszkaniowe jako problemy społeczne nie wpływały negatywnie na rozwój gminy. W przypadku gminy Nowosolna diagnozuje się co prawda rozwój budownictwa, ale analizy nie są dokonywane w kontekście prowadzenia polityki mieszkaniowej. W sposób bardzo ograniczony sygnalizuje się kwestię zmniejszającej się liczby mieszkań gminnych.

Gminy Pabianice oraz Andrespol w ogóle nie posiadają dokumentu, jakim jest wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Dla gmin Ksawerów i Zgierz został on przygotowany w sposób najbardziej kompleksowy i przemyślany. W tych dokumentach można też dostrzec wyróżniające się podejście do kwestii mieszkaniowej. W przypadku Ksawerowa w sposób dość wnikliwy przeanalizowano obecną sytuację mieszkaniową panującą na terenie gminy. Skomentowano możliwości tworzenia dogodnych warunków zamieszkiwania

dla wszystkich mieszkańców gminy oraz osobno dla mieszkańców mniej zamożnych. W dokumentach obu gmin (Ksawerów i Zgierz) zdefiniowano także podstawowe cele polityki mieszkaniowej. W przypadku gminy Brójce i Nowosolna odnośny dokument koncentruje się głównie na utrzymaniu aktualnego zasobu mieszkaniowego. Nie ma zdefiniowanego celu dokumentu ani odesłania do podstawowych celów polityki mieszkaniowej. W dokumencie Brójec nie jest poruszana kwestia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, natomiast w programie Nowosolnej można znaleźć tylko bardzo ogólne odniesienie do dysponowania niewielkim zasobem lokali mieszkalnych będących w zasobach gminy oraz planów jego zwiększenia bez podania konkretnych rozwiązań.

Studium uwarunkowań i kierunków zmian zagospodarowania przestrzennego gminy to dokument strategiczny, który jako jeden z niewielu został opracowany dla wszystkich sześciu analizowanych gmin. Warto podkreślić, że dokumenty te różnią się objętością, szczegółowością i zakresem problematyki w kontekście podejmowanego tematu. Nie oznacza to, że nie mają elementów wspólnych. We wszystkich sześciu gminach zwraca się uwagę na ich atrakcyjność osadniczą ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo Łodzi. Dostrzega się trendy demograficzne polegające z jednej strony na migracji ludności miejskiej na tereny wiejskie zlokalizowane blisko dużych aglomeracji, a z drugiej na procesie starzenia się ludności zamieszkującej obszary wiejskie. Powszechnie zwraca się także uwagę na wzrost zapotrzebowania na tereny mieszkaniowo-usługowe. Podkreśla się rolę infrastruktury technicznej, społecznej i kulturowej. Niestety nie we wszystkich gminach rozwój infrastruktury wiąże się bezpośrednio z rozwojem procesów osadniczych oraz poprawą warunków zamieszkiwania (jakością życia). W sposób bezpośredni łączy się natomiast rozwój szeroko rozumianej infrastruktury z rozwojem obszarów wiejskich. Warto podkreślić, że co prawda w różnym stopniu, ale we wszystkich analizowanych gminach zwraca się uwagę na walory przyrodniczo-krajobrazowe w kontekście atrakcyjności miejsca zamieszkania i przyciągania nowych mieszkańców, jakkolwiek zaobserwowano pewną niespójność dotyczącą wykorzystywania walorów krajobrazowo-przyrodniczych pomiędzy Strategią i Studium dla gminy Nowosolna.

7.3. Zróżnicowanie zakresu lokalnej polityki mieszkaniowej

Konkluzje płynące z wyżej zaprezentowanego opisu wskazują, że w obowiązujących dokumentach planistycznych odnaleźć można różne podejścia lub odniesienia do zagadnień związanych z lokalną polityką mieszkaniową. Podejmujemy zatem próbę identyfikacji zakresu polityki mieszkaniowej wraz z autorską propozycją typologii badanych gmin na tej podstawie. W tym celu weryfikujemy, czy

w analizowanych dokumentach w ogóle poruszano kwestie mieszkaniowe. Polityka mieszkaniowa stanowi zarówno część polityki społecznej, jak i gospodarczej, dlatego identyfikujemy jej zakres w dwóch wymiarach. Pierwszy to wymiar społeczny – nawiązujący do pozarynkowych możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a drugi rynkowy – nawiązujący do sfery relacji rynkowych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Oddzielnie badamy także części planistyczne i diagnostyczne takich dokumentów, jak strategie/plany rozwoju lokalnego, strategie rozwiązywania problemów społecznych, wieloletni program gospodarowania zasobem gminy i studium kierunków i uwarunkowań przestrzennego rozwoju gminy. Każdej z części w każdym dokumencie przyznajemy odpowiednio: 0 punktów (w przypadku braku odniesień do polityki mieszkaniowej), 1 punkt (w przypadku istnienia jednego lub więcej odniesień) lub 0,5 punktu (gdy zapisy nie odnosiły się wprost do polityki mieszkaniowej, ale miały z nią związek). Suma uzyskanych przez gminę punktów przyjmowała wartości od 0 do 16. Na tej podstawie arbitralnie przyjęliśmy, że zakres wysoki wyznaczają przedziały 10,5–16 punktów, średni 5–10², niski 0–4,5.

Tabela 43. Zakres identyfikacji polityki mieszkaniowej w badanych gminach w analizowanych dokumentach (cz. a)

Dokument	Obszar	Zgierz		Andrespol		Nowosolna	
		Diagnoza	Plan	Diagnoza	Plan	Diagnoza	Plan
Strategia rozwoju	rynkowy	1	1	–	–	1	1
	społeczny	1	1	–	–	0	0
Strategia rozwiązywania problemów społecznych	rynkowy	1	1	0	0	0	0
	społeczny	1	1	0,5	1	1	1
Wieloletni program gospodarowania zasobem	rynkowy	0	0	0	0	0	0
	społeczny	1	1	–	–	0,5	0,5
Studium uwarunkowań	rynkowy	1	1	1	1	1	1
	społeczny	1	0	0	0	0	0
Suma dla gminy		13		3,5		7*	
Uwagi dotyczące środowiska		środowisko nie jest przedmiotem troski		środowisko jest uwzględniane		obszary chronione konfliktowe	

* W zależności od dokumentu.

Źródło: opracowanie własne.

2 W przypadku zakresu średniego dla uproszczenia interpretacji zwiększono przedział o 0,5 punktu.

Tabela 44. Zakres identyfikacji polityki mieszkaniowej w badanych gminach w analizowanych dokumentach (cz. b)

Dokument	Obszar	Ksawerów		Pabianice		Brójce	
		Diagnoza	Plan	Diagnoza	Plan	Diagnoza	Plan
Strategia rozwoju	rynkowy	1	1	1	0	–	–
	społeczny	1	1	0	0	–	–
Strategia rozwiązywania problemów społecznych	rynkowy	1	1	1	0	1	0
	społeczny	1	1	0,5	0	0,5	0
Wieloletni program gospodarowania zasobem	rynkowy	0	0	0	0	0	0
	społeczny	1	1	–	–	0,5	0
Studium uwarunkowań	rynkowy	1	1	1	0	1	0
	społeczny	1	0	0	0	0	0
Suma dla gminy		13		3,5		3	
Uwagi dotyczące środowiska		odniesienie do kwestii środowiskowych		brak odniesień do kwestii środowiskowych		ważna kwestia środowiskowa	
Uwagi dotyczące infrastruktury		infrastruktura w kontekście rozwoju gminy, ale również w kontekście poprawy warunków zamieszkania oraz rozwoju sieci osadniczej		infrastruktura w kontekście rozwoju gminy, ale również w kontekście sieci osadniczej w wybranych dokumentach		infrastruktura w kontekście rozwoju gminy, ale również w kontekście poprawy warunków zamieszkania i przyciągania nowych osadników	

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki analiz ujawniają znaczne zróżnicowanie w podejściu gmin do kwestii mieszkaniowej. Ksawerów oraz Zgierz odznaczały się wysokim zakresem polityki mieszkaniowej – uzyskały bowiem łączną (obejmującą zarówno obszar społeczny, jak i rynkowy) liczbę 13 punktów na 14 możliwych. Drugą grupę (o średnim zakresie) reprezentowała Nowosolna (7 punktów). Relatywnie najliczniejszą grupę stanowiły jednostki o najniższym zakresie polityki mieszkaniowej, a reprezentowały ją Andrespol, Pabianice (odpowiednio po 3,5 punktu) oraz Brójce (3 punkty).

W dokumentach planistycznych Ksawerowa i Zgierza kwestia mieszkalnictwa odgrywa istotną rolę, o czym świadczy fakt, że jest dostrzegana zarówno w obszarze społecznym, jak i rynkowym. Biorąc pod uwagę analizowany zakres

oraz wcześniej opisane dane na temat tych JST, polityka mieszkaniowa wydaje się być planowana w sposób spójny i przemyślany. Po pierwsze, wszystkie dokumenty są ze sobą spójne. Ich części diagnostyczne znajdują odzwierciedlenie w częściach planistycznych. W sposób świadomy i bezpośredni nawiązują do zadań własnych gminy wynikających z ustawy o samorządzie gminnym zarówno w kontekście tworzenia dogodnych warunków do zamieszkania, jak i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, którzy nie są w stanie zaspokoić ich na wolnym rynku. Identyfikacja potrzeb w ramach prowadzonej polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym wynika głównie z uwarunkowań wewnętrznych, czyli diagnozy kwestii mieszkaniowej. Wydaje się, że jedyna różnica występuje w podejściu do aspektu środowiskowego.

Średni zakres polityki mieszkaniowej został zidentyfikowany w Nowosolnej. Analizowane treści bardziej odnoszą się do obszaru rynkowego, który związany jest ogólnie z tworzeniem dogodnych warunków do zamieszkania dla wszystkich mieszkańców, aniżeli do obszaru społecznego, w którym główną rolę odgrywa zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych osób o niskich i średnich dochodach oraz wykluczonych społecznie. Interesująca jest pewna niekonsekwencja w podejściu do kwestii środowiskowej w dokumentach strategicznych. Zarówno w Strategii Rozwoju Gminy, jak i w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy zwraca się uwagę na rolę obszarów chronionych, tyle tylko, że w pierwszym dokumencie identyfikuje się je jako zaletę z perspektywy rozwoju gminy, a w drugim jako wadę, konkretnie zaś jako ograniczenie możliwości zagospodarowania terenów.

W dokumentach strategicznych Andrespola, Pabianic i Brójec kwestie mieszkaniowe są uwzględniane w niewielkim stopniu. W pierwszym przypadku zaangażowanie władz widoczne jest zarówno w obszarze rynkowym, jak i społecznym. Podobnie w niewielkim stopniu kwestia mieszkaniowa jest uwzględniana w częściach diagnostycznej oraz planistycznej analizowanych dokumentów. Nieco inaczej przedstawia się podejście do mieszkalnictwa w Pabianicach i Brójcach. W części diagnostycznej kwestia mieszkaniowa jest w ogólnym rozumieniu przedmiotem zainteresowania włodarzy, ale właściwie w ogóle nie zawiera planowanych rozwiązań zdiagnozowanych problemów. Warto podkreślić zróżnicowanie między tymi JST w odniesieniu do problematyki środowiskowej postrzeganej z perspektywy rozwoju procesu osiedleńczego, a tym samym rozwoju budownictwa: od bardzo wyraźnego w przypadku Brójec i Andrespola do zupełnie pomijanego w przypadku Pabianic.

W zakresie trzech powyżej przywołanych jednostek trudno odnaleźć znamiona prowadzenia polityki mieszkaniowej w rozumieniu przyjętej przez nas definicji wskazującej, że jest to świadoma i celowa sekwencja długofalowych działań ukierunkowanych na tworzenie dogodnych do zamieszkania warunków dla wszystkich mieszkańców oraz zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych grupy o najniższych dochodach (mieszkańców lub interesariuszy gminy), realizowanych z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Oczywiście w analizowanych dokumentach

identyfikuje się obszar związany z mieszkalnictwem, ale poruszane w jego ramach kwestie raczej w ograniczonym stopniu łączy się z rozwojem gminy czy też z zadaniami realizowanymi przez gminę w obszarze mieszkalnictwa.

Warto natomiast podkreślić, że bez względu na zakres identyfikowanej polityki mieszkaniowej w badanych dokumentach, wszystkie gminy co do zasady dostrzegają istotną rolę infrastruktury technicznej, społecznej i kulturowej w kontekście zarówno ich rozwoju, jak i bezpośrednich lub ogólnych odniesień do rozwoju procesu osadniczego.

Odniesienia do polityki mieszkaniowej lub mieszkalnictwa w odrębnie analizowanej sfery społecznej i ekonomicznej stanowiły także podstawę wyodrębniania typów polityki mieszkaniowej. Do ich konstrukcji wykorzystane zostały takie zmienne, jak:

- a) cząstkowy zakres polityki, tj. rozpatrywany oddzielnie w nawiązaniu do sfery społecznej i oddzielnie do ekonomicznej – rozumiany jako suma uzyskanych przez gminę punktów w każdej ze sfer. W tym przypadku zmienna mogła przyjmować wartości od 0 do 8 punktów dla każdej ze sfer. Zakres wysoki wyznaczały przedziały 6–8 punktów, średni 3–5, niski 0–2;
- b) charakter relacji (równoważny, nierównoważny) między sferą społeczną i ekonomiczną. W odniesieniu do charakteru relacji badano, czy zakres w obu sferach jest na podobnym poziomie, czy też można zaobserwować wyższy lub niższy poziom któregoś z obszarów. Autorzy przyjęli arbitralne założenie, że zakresy obszaru społecznego i rynkowego na tym samym poziomie odzwierciedlają politykę o charakterze zrównoważonym. Maksymalnie jednopunktowa różnica zakresu pomiędzy sferą społeczną i ekonomiczną odzwierciedla umiarkowane zrównoważenie, natomiast znaczne różnice (powyżej 1 punktu) w poziomach obu sfer – relację nierównoważoną.

Tabela 45. Typy polityki mieszkaniowej w badanych gminach

Gmina	Obszar społeczny	Obszar rynkowy	Typ polityki mieszkaniowej
Zgierz	7	6	umiarkowanie zrównoważony (z niewielką przewagą obszaru społecznego) o wysokim zakresie polityki mieszkaniowej
Ksawerów	7	6	umiarkowanie zrównoważony (z niewielką przewagą obszaru społecznego) o wysokim zakresie polityki mieszkaniowej
Nowosolna	3	4	umiarkowanie zrównoważony (z niewielką przewagą obszaru ekonomicznego) o średnim zakresie polityki mieszkaniowej
Pabianice	0,5	3	niezrównoważony, o niskim społecznym i średnim rynkowym zakresie polityki mieszkaniowej

Brójce	1	2	umiarkowanie zrównoważony (z niewielką przewagą obszaru społecznego) o niskim zakresie polityki mieszkaniowej
Andrespol	1,5	2	umiarkowanie zrównoważony (z minimalną przewagą obszaru społecznego) o niskim zakresie polityki mieszkaniowej

Źródło: opracowanie własne.

Zgromadzone dane pozwoliły zatem wyodrębnić cztery główne typy polityki mieszkaniowej:

- typ pierwszy – umiarkowanie zrównoważony (z nieznaczną przewagą obszaru społecznego) o wysokim zakresie polityki mieszkaniowej, zidentyfikowany w gminach Zgierz i Ksawerów;
- typ drugi – umiarkowanie zrównoważony (z nieznaczną przewagą obszaru ekonomicznego) o średnim zakresie polityki mieszkaniowej, realizowany przez gminę Nowosolna;
- typ trzeci – niezrównoważony o niskim społecznym i średnim rynkowym zakresie polityki mieszkaniowej, reprezentowany przez gminę Pabianice;
- typ czwarty – umiarkowanie zrównoważony (z nieznaczną przewagą obszaru ekonomicznego) o niskim zakresie polityki mieszkaniowej, zdiagnozowany w gminach Brójce i Andrespol.

Podsumowując, wśród badanych jednostek w pięciu dominował typ polityki umiarkowanie zrównoważonej, choć w trzech przypadkach charakteryzował się minimalną przewagą obszaru ekonomicznego. W przypadku jednej gminy polityka mieszkaniowa miała charakter niezrównoważony ze znaczną przewagą odniesień do sfery gospodarczej. Przewaga sfery społecznej nad gospodarczą występowała wyłącznie w JST o wysokim zakresie polityki mieszkaniowej.

Zakończenie

Podstawowym warunkiem rozwoju obszarów wiejskich jest zwiększenie ich różnorodności, przede wszystkim przez wzbogacanie struktury funkcji społeczno-gospodarczych, w tym również funkcji mieszkaniowej. Ze względu na dużą presję mieszkańców miast znaczna część obszarów wiejskich jest odralniana i przeznaczana pod zabudowę. Jest to ewidentnie efektem procesów suburbanizacji zachodzących na obszarach podmiejskich. Na przestrzeni lat uległy także poprawie warunki mieszkaniowe na obszarach wiejskich i zmienił się charakter zabudowy. Zwłaszcza w ostatnich latach poprawił się dostęp do infrastruktury (szczególnie na obszarach sukcesu gospodarczego), który wiąże się z jednej strony z procesami rozwojowymi gminy, a z drugiej z presją nowo przybyłych osadników z terenów dużych aglomeracji. Nadal jednak sytuacja mieszkaniowa na obszarach wiejskich w Polsce jest zróżnicowana przestrzennie.

Głównym celem podjętych przez nas rozważań na temat kształtowania polityki mieszkaniowej w wiejskich gminach podmiejskich była jej identyfikacja. Odnosząc się do sformułowanych na wstępie pytań problemowych, możemy przedstawić następujące wnioski z badań.

1. Zgromadzone dane pozwalają wnioskować o marginalnym znaczeniu polityki mieszkaniowej badanych gmin, rozumianej jako świadome i celowe sekwencje długofalowych działań władz gminy, ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (mieszkańców lub interesariuszy gminy), realizowanych z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju.
2. Główną przesłanką do działań na rzecz rozwijania mieszkalnictwa na terenach badanych gmin jest żywiołowy napływ mieszkańców sąsiadującego miasta. W tym sensie można stwierdzić, że gminy prowadzą politykę reaktywną – reagują, dostosowując się do zaistniałej sytuacji: wprowadzają zmiany w sposobach gospodarowania przestrzenią stosownie do zaistniałych faktów, nie planują zaś prospektywnie. Ponadto wyznacznikiem ogólnych kierunków i zakresu rozwoju polityki mieszkaniowej powinny być zapisy w dokumentach planistycznych wyższego rzędu. W świetle zgromadzonego materiału trudno o jednoznaczne potwierdzenie tej tezy. Po pierwsze, dokumenty lokalne z reguły powstawały wcześniej niż obowiązująca tzw. nowa koncepcja rozwoju odpowiedzialnego. Po drugie, w obecnie obowiązujących zapisach na poziomie krajowym rozwój funkcji mieszkaniowej ma niemal marginalne znaczenie, z wyjątkiem nacisku na rozwój technicznej infrastruktury komunalnej.

3. Do głównych podmiotów kształtujących politykę mieszkaniową gminy należą władze lokalne, władze krajowe oraz mieszkańcy. Ta trzecia grupa aktorów wydaje się odgrywać dominującą rolę. Właśnie na wnioski mieszkańców (we wszystkich badanych gminach) dokonywane są przekształcenia zagospodarowania terenu z rolnych i leśnych na mieszkaniowe. Zjawisko to, rozpatrywane w kontekście problematyki partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym, można ocenić wysoko, lecz wnioski dotyczące przekształceń często stoją w sprzeczności z zachowaniem zasad rozwoju zrównoważonego, zwłaszcza w kontekście środowiska, np. ochrony zasobów przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych itp.).
4. Identyfikowany przez nas zakres polityki mieszkaniowej odnosił się do wymiaru społecznego oraz rynkowego. Analizy dowiodły, że wśród badanych gmin dominuje zainteresowanie sferą rynkową, co uwidacznia się w planowaniu przestrzennym, tj. dokonywaniu przekształceń terenu tak, by przyciągnąć jak najwięcej nowych mieszkańców budujących domy prywatne, przy jednoczesnym regresie zakresu społecznego. Gminy, z nielicznymi wyjątkami, nie pomnażają zasobów komunalnych, czyli mieszkań z przeznaczeniem na najem socjalny, mimo diagnozowania ich braku. Można zaryzykować stwierdzenie, że inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną są kluczowe dla rozwoju obszarów wiejskich z perspektywy rozwoju funkcji gospodarczych i dostępności komunikacyjnej z sąsiadującymi miastami, natomiast korzyści dla rozwoju funkcji mieszkaniowej wydają się znacznie mniej uświadomione.
5. Na podstawie przeprowadzonych badań nie można jednoznacznie wnioskować o kierunkach relacji zachodzących między poziomem rozwoju gmin a planowaną polityką mieszkaniową. Zaledwie w dwóch przypadkach odnotowaliśmy tendencje polegające na tym, że gmina o najwyższym poziomie rozwoju (Zgierz) reprezentuje jednocześnie typ o najwyższym zakresie polityki mieszkaniowej i gmina o najniższych wartościach syntetycznego wskaźnika rozwoju (Brójce) zostaje zaliczona do typu o najniższym zakresie polityki mieszkaniowej. W pozostałych czterech przypadkach nie można stwierdzić jakichkolwiek zależności między poziomem rozwoju a zakresem polityki mieszkaniowej zdiagnozowanej w dokumentach planistycznych. Zarysowuje się natomiast pewna relacja między zakresem prowadzonej polityki mieszkaniowej a sferą społeczną. Im wyższy zakres w obszarze społecznym, tym wyższy ogólny zakres polityki mieszkaniowej. Zmienną różnicującą podejście do polityki mieszkaniowej wydaje się także stosunek do zagadnień związanych z zachowaniem środowiska przyrodniczego i jego zasobów.

Zaobserwowanych przez nas prawidłowości nie można uogólniać, ponieważ badania miały charakter niereprezentatywny. Dotyczą one wyłącznie wybranych sześciu przypadków. Celowe i interesujące wydaje się zatem pogłębianie tej problematyki, np. poprzez badanie postaw lokalnych władz i mieszkańców wobec rozwoju funkcji mieszkaniowej i proponowanych kierunków rozwoju lokalnej polityki mieszkaniowej.

Bibliografia

- Albrecht E.D., Loveridge S., Goetz S., Welborn R. (2018). *Rural Housing and Economic Development*, [w:] D.E. Albrecht, S. Loveridge, S. Goetz, R. Welborn (eds), *Rural Housing and Economic Development*, New York: Routledge.
- Andrzejewski A. (1969). *Zarys polityki mieszkaniowej*, Warszawa: Arkady.
- Andrzejewski A. (1979). *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa: PWE.
- Anriquez G., Stamoulis K. (2007). *Rural Development and Poverty Reduction: Is Agriculture Still the Key?*, „The Electronic Journal of Agricultural and Development Economics”, 4/1.
- Ansoff H.I. (1985). *Zarządzanie strategiczne*, Warszawa: PWE.
- Baldock D., Dwyer J., Lowe P., Petersen J.E., Ward N. (2001). *The Nature of Rural Development: Towards a Sustainable Integrated Rural Policy in Europe: Synthesis Report*, <http://minisites.ieep.eu/assets/78/natureruraldevelopment.pdf>
- Bański J. (2003). *Współczesne i przyszłe zmiany w strukturze przestrzennej obszarów wiejskich. Wybrane zagadnienia*, [w:] B. Górz, C. Guzik (red.), *Współczesne przeobrażenia i przyszłość polskiej wsi*, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Bański J. (2005). *Przestrzenny wymiar współczesnych procesów na wsi*, Seria Studia Obszarów Wiejskich, 9, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Bański J. (2008a). *Wiejskie obszary sukcesu gospodarczego*, Seria Studia Obszarów Wiejskich, 14, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Bański J. (2008b). *Współczesny rozwój obszarów wiejskich – wybrane procesy społeczne i ekonomiczne*, „Woda – Środowisko – Obszary Wiejskie”, 8, 1(22).
- Berry E.S. (1994). *Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning*, „Public Administration Review”, 54(4).
- Berry E.S., Wechsler B. (1995). *State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey*, „Public Administration Review”, 55(2).
- Błąd M. (2010). *Kulturowe funkcje wsi i rolnictwa*, [w:] J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa*, Warszawa: IRWiR PAN.
- Borucińska-Bieńkowska H. (2020). *Budownictwo mieszkaniowe a polityka funkcjonalno-przestrzenna – wybrane zagadnienia*, „Builder Science”, 24(10).
- Bourne L.S. (1981). *The Geography of Housing*, London: Arnold.
- Brol R. (1998). *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wrocław: Wydawnictwo AE we Wrocławiu.

- Brown K. (2002). *Innovation for Conservation and Development*, „The Geographical Journal”, 168(1).
- Bryx M. (2000). *Finansowanie budownictwa mieszkaniowego*, Warszawa: Poltext.
- CBOS (2022). Komunikat z badań 108/2022: *Jak Polacy chcieliby mieszkać?*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_108_22.PDF (dostęp 20.07.2023).
- Cembala G. (2014). *Rola mieszkalnictwa w ożywieniu i rozwoju gospodarki w latach 2004–2013*, „Progress in Economic Sciences”, 1.
- Cesarski M. (2007). *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988–2005 – dziedzictwo i przemiany*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Cesarski M. (2009). *Mieszkalnictwo społeczne w państwach i w perspektywie UE: retrospekcja i wyzwania*, „Problemy Rozwoju Miast”, 6/1–2.
- Cesarski M. (2010). *Modele i warunki mieszkaniowe w powojennej zachodniej oraz środkowej Europie*, „Problemy Rozwoju Miast”, 7/4.
- Cesarski M. (2017). *Spółeczna polityka mieszkaniowa w Europie – czy możliwa w rynkowym paradygmacie wzrostu?*, „Problemy Polityki Społecznej”, 36.
- Cichocki R. (1996). *Wstęp. Podmiotowość społeczności lokalnych*, [w:] R. Cichocki (red.), *Podmiotowość społeczności lokalnych*, Poznań: Media G.T.
- Ciok S. (2014). *Budownictwo mieszkaniowe w strefie podmiejskiej Wrocławia*, „Space – Society – Economy”, 13.
- Ciura G. (2010). *Warunki życia ludności wiejskiej*, „Studia BAS”, 4(24).
- Clapham D. (2018). *Housing Theory, Housing Research and Housing Policy*, „Housing Theory and Society”, 35(2).
- Clarke J. (2004). *Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-liberalism*, „Journal of Social Policy”, 33.
- Clark L.S. (2012). *In Search of Housing: Urban Families in Rural Contexts*, „Rural Sociology”, 77(1).
- Cohen S. (2004). *Social Relationships and Health*, „American Psychologist”, 59(8).
- Cook C.Ch., Bruin M.J., Yust B.L., Crull S.R., Shelley M.C., Laux S., Memken J., Niemeyer S., White B.J. (2009). *Evidence of a Housing Decision Chain in Rural Community Vitality*, „Rural Sociology”, 74(1).
- Cyran R. (2010). *Rola lokalnych strategii mieszkaniowych w planowaniu rozwoju mieszkalnictwa na terenie gminy*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, 18(3).
- Czapiewska G. (2021). *Zmienność funkcji w przestrzeni wiejskiej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 55.
- Czarnecki A. (2009). *Rola urbanizacji w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich*, Warszawa: IRWiR PAN.
- Czudec A., Miś T., Zajęc D. (2018). *Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w wymiarze regionalnym*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Degórska B. (2017). *Urbanizacja przestrzenna terenów wiejskich na obszarze metropolitalnym Warszawy. Kontekst ekologiczno-krajobrazowy*, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Denhardt R.B. (1985). *Strategic Planning in State and Local Government*, „State & Local Government Review”, 17(1).

- Dobkowska A. (2021). *Wyposażenie polskich mieszkań w instalacje techniczno-sanitarne*, <https://www.locja.pl/raport-rynkowy/wyposazenie-polskich-mieszkan-w-instalacje-techniczno-sanitarne>, 195 (dostęp 20.07.2023).
- Feltynowski M. (2018). *Wizja zagospodarowania przestrzennego gmin wiejskich województwa łódzkiego jako przejaw zarządzania przestrzenią*, Seria Studia Obszarów Wiejskich, 51, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Frątczak-Mueller J. (2016). *Działania pozorne w programowaniu strategicznym jednostek samorządu terytorialnego*, „Zoon Politikon”, 7.
- Frenkel I. (2012). *Ludność wiejska*, [w:] J. Wilkin, I. Nurzyńska (red.), *Polska wieś 2012. Raport o stanie wsi*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gendźwiłł A., Swianiewicz P. (2016). *Does Local Democracy Perform Better in Smaller Jurisdictions? Survey Evidence from Poland*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government”, 14(4).
- Gibas P., Heffner K. (2018). *Koncentracja zabudowy na obszarach wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo”, 2(179).
- Gkartzios M., Scott M. (2009). *Planning for Rural Housing in the Republic of Ireland: From National Spatial Strategies to Development Plans*, „European Planning Studies”, 17(12).
- Gkartzios, M., Scott M. (2014). *Placing Housing in Rural Development: Exogenous, Endogenous and Neo-Endogenous Approaches*, „Sociologia Ruralis”, 54(3).
- Golinowska S. (2018). *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Gorzym-Wilkowski W.A. (2016). *Planowanie przestrzenne jako czynnik kształtujący atrakcyjność rynkową nieruchomości – skuteczny i niebezpieczny*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio B – Geographia, Geologia, Mineralogia et Petrographia”, 71(2).
- GUS (2009). *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*, oprac. M. Waligórska, L. Nowak, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych.
- GUS (2022). *Obszary wiejskie w Polsce w 2020 r.*, Warszawa–Olsztyn: Główny Urząd Statystyczny.
- Halamska M. (2016). *Zmiany struktury społecznej wiejskiej Polski*, „Studia Socjologiczne”, 220(1).
- Halamska M. (2017). *Przestrzenne zróżnicowanie struktury społecznej wsi*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica”, 63.
- Heffner K. (2001). *Transformacja układów osadniczych wsi a wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Wieś i rolnictwo na przełomie wieków*, Warszawa: IRWiR PAN.
- Heffner K. (2007). *Rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Definicje – uwarunkowania – zależności – czynniki – skutki. Badania zróżnicowania obszarów wiejskich*, [w:] A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, Warszawa: IRWiR PAN.

- Heffner K. (2011). *Wielofunkcyjność obszarów wiejskich w Polsce – rzeczywistość czy mit? Ewolucja zagospodarowania przestrzeni wiejskiej*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, 133.
- Heffner K., Klemens B. (2012). *Warunki życia i aktywność społeczno-gospodarcza mieszkańców na obszarach wiejskich (na przykładzie województwa opolskiego)*, „Barometr Regionalny”, 4(30).
- Heffner K., Klemens B. (2015). *Wiejskie obszary funkcjonalne w kontekście dostępu do usług publicznych (na przykładzie województwa opolskiego)*, Seria Studia Obszarów Wiejskich, 38, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Heffner K., Klemens B. (2016). *Wpływ polityki miejskiej i miejskich obszarów funkcjonalnych na rozwój obszarów wiejskich. Ocena problemu na podstawie badań literaturowych*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, 167.
- Heffner K., Rosner A. (2006). *Wybrane koncepcje i możliwości rozwoju obszarów wiejskich po dekadzie transformacji w Polsce*, [w:] S. Sokołowska (red.), *Wies i rolnictwo w procesie zmian. Problemy rozwoju obszarów wiejskich*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Hunter F. (1953). *Community Power Structure*, New York: Anchor Books.
- Ilnicki D. (2003). *Miasta polskie jako potencjalne metropolie o znaczeniu kontynentalnym (próba identyfikacji)*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni. XVI Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, Łódź: Łódzkie Towarzystwo Naukowe.
- Jancz A. (2019). *Uwarunkowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego dla seniorów w Polsce*, Poznań: Wydział Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu (rozprawa doktorska).
- Jeziarska-Thöle A. (2018). *Rozwój obszarów wiejskich Polski Północnej i Zachodniej oraz Niemiec Wschodnich*, Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Kachniarz M. (2017). *Duża czy mała? Dylemat gminnego rozmiaru*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 477.
- Kajdanek K. (2012). *Suburbanizacja po polsku*, Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Kajdanek K. (2022). *Powrotnicy: reurbanizacja w perspektywie przebiegu życia*, Kraków: Zakład Wydawniczy Nomos.
- Kaleta A. (2010). *Współczesna strategia – kierunek czy reguła rozwoju*, [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie strategiczne. Strategie organizacji*, Wałbrzych: Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości.
- Kędzierska M. (2009). *Kształtowanie polityki mieszkaniowej w warunkach gospodarki rynkowej*, „Equilibrium”, 1(2).
- Klemens B. (2014). *Aktywność społeczności wiejskich w województwie opolskim a nowa perspektywa strategiczna*, [w:] K. Duraj-Polek (red.), *Procesy demograficzno-społeczne, zawodowe i agrarne ludności wiejskiej w latach 2002–2012*, Opole: Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej.

- Kłodziński M. (2010). *Główne funkcje polskich obszarów wiejskich z uwzględnieniem dezagraryzacji wsi i pozarolniczej działalności gospodarczej*, „Studia BAS”, 4(24).
- Kołodziejczak A. (2017). *Koncepcja zintegrowanego rozwoju rolnictwa i wsi a wiejskie obszary funkcjonalne*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 37.
- Kołodziejczyk D. (1995). *Zasoby pracy a wielofunkcyjność wsi*, „Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej im. H. Kołłątaja w Krakowie”, 295(43).
- Kołodziejczyk D. (2009). *Przestrzenne zróżnicowanie infrastruktury technicznej na obszarach wiejskich*, [w:] E. Rydz, R. Rudnicki (red.), *Procesy przekształceń przestrzeni wiejskiej*, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Kordel S., Neumann M. (2023). *The Rural Housing Crisis: Analytical Dimensions and Emblematic Issues*, „Housing Studies”, <https://doi.org/10.1080/02673037.2023.2241836>
- Kot J. (2003). *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kotarbiński T. (1965). *Traktat o dobrej robocie*, wyd. 3, Wrocław–Warszawa: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Krupski R. (2005). *Elastyczność celów i strategii*, [w:] R. Krupski (red.), *Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu*, Warszawa: PWE.
- Krystek-Kucewicz B., Jadach-Sepioło A., Tomczyk E., Spadło K., Basińska P., Barszczewska-Woszczyk A. (2020). *Zintegrowana polityka mieszkaniowa polskich gmin*, Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Kucharska-Stasiak E. (2016). *Ekonomiczny wymiar nieruchomości*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kucharska-Stasiak E., Kusidel E., Załączna M., Żelazowski K. (2020). *Procesy konwergencji na europejskich rynkach mieszkaniowych. Ujęcie międzynarodowe i regionalne*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kudłacz T. (2008). *Programowanie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kudłacz T., Mazur S., Pyszkowski A. (2004). *Podstawowe elementy strategii rozwoju regionalnego. Opracowanie wykonane na zlecenie Rządowego Centrum Studiów Strategicznych*, [https://kgr.uek.krakow.pl/wp-content/uploads/2019/01/ Podstawowe-elementy-strategii.docx](https://kgr.uek.krakow.pl/wp-content/uploads/2019/01/Podstawowe-elementy-strategii.docx)
- Kuminek E. (1989). *Propozycje zmian w polityce mieszkaniowej*, [w:] H. Kulesza, W. Nieciński (red.), *Mieszkalnictwo, zagrożenia i szanse rozwoju*, Warszawa: PWE.
- Leszczyński S., Domański R. (2008). *Geografia Polski społeczno-ekonomiczna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lewandowski J. (2002). *Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich*, [w:] W. Kamińska (red.), *Wielofunkcyjna gospodarka na obszarach wiejskich*, Kielce: Instytut Geografii Akademii Świętokrzyskiej.
- Lis P. (2005). *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, „Working Papers, Department of Economic Policy and Development Planning”, 31.
- Lis P. (2008). *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

- Lis P. (2011). *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, „Space – Society – Economy”, 10.
- Lis P. (2017). *Zrównoważony rozwój rynków mieszkaniowych jako współczesne wyzwanie polityki mieszkaniowej państwa*, [w:] *Problemy polityki społecznej. Studia i dyskusje*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Lujanen M. (2003). *The Role of Social Housing in Housing Policies*, [w:] *Workshop on Social Housing*, Prague: United Nations, Economic Commission for Europe.
- Maniewska J. (2021). *Budownictwo mieszkaniowe w województwie łódzkim w 2020 r. Informacje sygnałne*, 16.07.2021 r., Łódź: Łódzki Ośrodek Badań Regionalnych – Urząd Statystyczny w Łodzi.
- Markowski T. (1999). *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Markowski T. (2016). *Kapitał terytorialny jako cel zintegrowanego planowania rozwoju*, „Mazowsze. Studia Regionalne”, 18.
- Markowski T., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., Groeger L., Danielewicz J. (2018). *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*, Studia KPZK PAN, CLXXXV, Warszawa: PAN.
- Markowski T., Turała M. (red.) (2015). *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego. Podręcznik dla samorządowców*, Łódź: Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.
- Marsden T. (1998). *New Rural Territories: Regulating the Differentiated Rural Spaces*, „Journal of Rural Studies”, 14(1).
- Marsden T., Murdoch J., Lowe P., Munton C.R., Flynn A. (2005). *Constructing the Countryside: An Approach to Rural Development*, First published by UCL Press in 1993, London.
- Mełges H. (2015). *Housing in the Polish Countryside (Ruralist's Reflections)*, „Czasopismo Techniczne. Architektura”, 112(1-A).
- Mierzejewski C. (2009). *Narodowe strategie społeczne – czego od nich oczekiwać?*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Mintzberg H. (1978). *Patterns in Strategy Formation*, „Management Science”, 24(9).
- Morgan J., Satsangi M. (2011). *'Reaching the Parts Other Grants Don't Go?' Supporting Self-provided Housing in Rural Scotland*, „Housing Studies”, 26(4).
- Moseley J.M. (2003), *Rural Development: Principles and Practice*, SAGE Publications, London.
- Muczyński A. (2016). *Planowanie w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum”, 15(1).
- Murawska A. (2012), *Zmiany w poziomie i jakości życia ludności na obszarach wiejskich w Polsce*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 3(25).
- Murdoch J., Lowe P. (2003). *The Preservationist Paradox: Modernism, Environmentalism and the Politics of Spatial Division*, „Transactions of the Institute of British Geographers”, 28(3).

- Musiał-Malago M. (2016). *Przeobrażenia w strefach podmiejskich dużych miast na tle procesów suburbanizacyjnych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 443.
- Napiórkowska-Baryła A., Witkowska-Dąbrowska M., Manuel de Jesus I. (2016). *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 2007–2013 w kontekście zmian demograficznych*, „Humanities and Social Sciences”, XXI, 3(23).
- Nieciński W. (2005). *Godzenie celów społecznych i gospodarczych a rozwiązania ustrojowe*, „Problemy Polityki Społecznej”, 8.
- Niedzielski E. (2015). *Funkcje obszarów wiejskich i ich rozwój*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej”, 2(343).
- Niedzielski E., Rzeszutek J. (2010). *Rozwój obszarów wiejskich na terenach popepperskich*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, 12(5).
- Nowak K. (2021). *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Warszawa–Kraków–Gdańsk: Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Noworól A. (2007). *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Nykiel L. (2011). *Sytuacja mieszkaniowa i rozwój rynku mieszkaniowego*, „Zeszyt Hipoteczny”, 28.
- Ochendowski E. (1980). *Prawo mieszkaniowe i polityka mieszkaniowa*, „Skrypty i Teksty Pomocnicze”, Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Oleńczuk-Paszal A., Sompolska-Rzechuła A. (2017). *Zmiany warunków mieszkaniowych na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2002–2014*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”, 104(2).
- Pietrzak J., Rącka I. (2018). *Wybrane instrumenty polityki mieszkaniowej małych i średnich gmin w województwie wielkopolskim w latach 2010–2015*, „Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego”, 1(49).
- Prus B. (2012). *Kierunki zmian przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych w Polsce*, „Acta Scientiarum Polonorum. Geodesia et Descriptio Terrarum”, 11(2).
- Przymeński A. (2021). *Mieszkalnictwo socjalne w Polsce w procesie zmian*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 83(3).
- „Puls Nieruchomości” (2022). Departament Analiz Ekonomicznych, PKO Bank Polski, Centrum Analiz, 26 października 2022.
- Reeder W.J., Lerman D.L., Hession J.C., Sullivan P.J. (1987). *National and Rural Housing Policy: Historical Development and Emerging Issues*, Economic Research Service (DOA), Washington, D.C., Agriculture and Rural Economics Division. Report No. AGES861125.
- Romanowska M. (2007). *Trwałe wartości zarządzania strategicznego*, [w:] R. Krupski (red.), *Planowanie strategiczne w warunkach niepewności*, Wałbrzych: Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości.
- Romanowska M., Krupski R., Chybalski F., Zakrzewska-Bielawska A. (2007). *Ewolucja szkół strategii: przegląd głównych podejść i koncepcji*, Wałbrzych: Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości.

- Rosner A. (2002). *Wiejskie obszary skumulowanych barier rozwojowych*, [w:] A. Rosner (red.), *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*, Warszawa: IRWiR PAN.
- Rosner A. (2010). *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a dynamika przemian*, [w:] M. Stanny, M. Drygas (red.), *Przestrzenne, społeczno-ekonomiczne zróżnicowanie obszarów wiejskich w Polsce*, Warszawa: IRWiR PAN.
- Rosner A. (2014). *Migracje wewnętrzne i ich związek z przestrzennym zróżnicowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego wsi*, „Wieś i Rolnictwo”, 162(1).
- Rosner A., Wesołowska M. (2022). *Zmiany zaludnienia obszarów wiejskich w Polsce a ich poziom rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Przegląd Geograficzny”, 94(2).
- Salvi del Pero A., Adema W., Ferraro V., Frey V. (2016). *Policies to Promote Access to Good-Quality Affordable Housing in OECD Countries*, *OECD Social, „Employment and Migration Working Papers”*, 176, Delsa/Elsa/Wd/Sem, 2.
- Satsangi M., Dunmore K. (2003). *The Planning System and the Provision of Affordable Housing in Rural Britain: A Comparison of the Scottish and English Experience*, „Housing Studies”, 18.
- Scanlon K., Whitehead Ch., Fernández Arrigoitia M. (2018). *Introduction*, [w:] K. Scanlon, Ch. Whitehead, M. Fernández Arrigoitia (eds), *Social Housing in Europe*, Wiley Blackwell, RICS, UK.
- Scott M. (2007). *Rural Housing: Politics, Public Policy and Planning*, [w:] M. Norris, D. Redmond (eds), *Housing Contemporary Ireland*, Dordrecht: Springer.
- Scott M., Murray M. (2009). *Housing Rural Communities: Connecting Rural Dwellings to Rural Development in Ireland*, „Housing Studies”, 24(6).
- Sekuła A. (2005). *Bariera rozwoju lokalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, 401: B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*.
- Shucksmith M., Chapman P. (1998). *Rural Development and Social Exclusion*, „Sociologia Ruralis”, 38(2).
- Siedlecka A. (2018). *Warunki mieszkaniowe wiejskich gospodarstw domowych w Polsce na tle wybranych państw Unii Europejskiej*, „Roczniki Naukowe”, 20(6).
- Smarzewska A. (2013). *Warunki mieszkaniowe jako miernik obiektywnej jakości życia osób niepełnosprawnych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, 102.
- Stanny M. (2014). *Zróżnicowanie terytorialne wybranych problemów ludnościowych w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego polskiej wsi*, „Studia Ekonomiczne”, 167.
- Stanny M., Strzelczyk W. (2018). *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich: ujęcie przestrzenne*, Warszawa: IRWiR PAN.
- Staszewska S. (2013). *Urbanizacja przestrzenna strefy podmiejskiej polskiego miasta*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

- Staszewska S. (2018). *Przestrzenny rozwój obszarów wiejskich. Zasady kształtowania wsi wielkopolskich*, „Ekspertyzy i Raporty 3”, Poznań: Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM w Poznaniu.
- Stephens M., Lux M., Sunega P. (2015). *Post-socialist Housing Systems in Europe: Housing Welfare Regimes by Default?*, „Housing Studies”, 30(8).
- Stroh H., Hall T., Beaulieu B., Grismer M., Dobis E. (2016). *An Examination of Rural Housing Development Programs, Issues and Strategies* Purdue University, <https://pcrd.purdue.edu/ruralindianastats/downloads/Rural-Housing-Development-Programs-Issues-and-Strategies.pdf> (dostęp 20.07.2023).
- Swianiewicz P. (2010). *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*, „Samorząd Terytorialny”, 4.
- Swianiewicz P., Klimska U. (2003). *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 4(14).
- Swianiewicz P., Łukomska J. (2019). *Is Small Beautiful? The Quasi-experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments*, „Urban Affairs Review”, 55(3).
- Szatur-Jaworska B. (2014). *Diagnozowanie w polityce społecznej. Metody i problemy*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Szczygielski K. (2010). *Przestrzenne zróżnicowanie ludności województwa opolskiego w kontekście etnicznym jako potencjalne uwarunkowanie rozwoju regionalnego*, Opole: Politechnika Opolska, Państwowy Instytut Naukowy – Instytut Śląski w Opolu.
- Sztando A. (1998). *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny”, 11.
- Sztando A. (2012). *Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 243.
- Sztando A. (2013). *Model procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*, „Biblioteka Regionalisty”, 13.
- Sztando A. (2017). *Lokalna i ponadlokalne polityki rozwoju lokalnego – istota, rodzaje i spójność*, „Roczniki Nauk Społecznych”, 45(1).
- Szymańska D. (2013). *Geografia osadnictwa*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szymańska D., Biegańska J. (2011). *Fenomen urbanizacji i procesy z nim związane*, „Studia Miejskie”, 4.
- Śleszyński, P. (2018). *Polska średnich miast: założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Warszawa: Klub Jagielloński.
- Twardoch A. (2015). *Centralna, regionalna i lokalna polityka mieszkaniowa w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Wybrane skutki przestrzenne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, 223.

- Van den Broeck K., Haffner M., Winters S. (2016). *Towards a Cost-effective Housing Policy*, draft June 2016, Work in Progress, KU Leuven: Research Institute for Work and Society.
- Wansacz E. (2012). *Rola strategii rozwoju w zarządzaniu samorządem lokalnym*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania”, 7(1).
- Wesołowska M. (2018). *Wsie zanikające w Polsce: stan, zmiany, modele rozwoju*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Wesołowska M., Jakubowski A. (2018). *Konsekwencje procesów ludnościowych na obszarach wiejskich województw Polski Wschodniej w ujęciu przestrzennym*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 3(73).
- Whitehead Ch. (2012). *The Neo-liberal Legacy to Housing Research*, [w:] D.F. Clapham, W.A.V. Clark, K. Gibb (eds), *The SAGE Handbook of Housing Studies*, Washington, D.C.: Sage.
- Wieruszewska M. (1991). *Wieś w poszukiwaniu całości społeczno-kulturowej*, Warszawa: IRWiR PAN.
- Wilkin J. (2010). *Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie*, [w:] J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Warszawa: IRWiR PAN.
- Wilkin J., Budzich-Szukała U., Saloni J. (2005). *Wizja rozwoju polskiej wsi – elementy wspólne i różnicujące. Próba syntezy*, [w:] J. Wilkin (red.), *Polska wieś 2025. Wizja rozwoju*, Warszawa: Fundusz Współpracy.
- Wind J.B., Lersch P., Dewilde L.C. (2015). *Housing Wealth Inequalities Across Occupational Classes: A Comparison of European Housing Wealth Accumulation Regimes*, „Howcome Working Paper Series”, 9.
- Wojtasiewicz L. (1990). *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] B. Gruchman, J. Tarajkowski (red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej.
- Wojtasiewicz L. (1996). *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu”, 734.
- Worrall L., Collinge C., Bill T. (1998). *Managing Strategy in Local Government*, „International Journal of Public Sector Management”, 11.
- Wójcik M. (2008). *Przemiany społeczno-gospodarcze wsi aglomeracji łódzkiej w okresie transformacji ustrojowej*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Wójcik M. (2019). *Funkcje wsi. Ewolucja koncepcji i współczesne wyzwania badawcze*, Seria Studia Obszarów Wiejskich, 53, Warszawa: IGiPZ PAN.
- Ziółkowski M. (2015). *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 77(1).
- Zwoleńska-Ligaj M., Ciechańska M. (2012). *Infrastruktura techniczna jako czynnik rozwoju lokalnego na przykładzie gminy Terespol*, „Studia Ekonomiczne i Regionalne”, V(2).
- Żróbek-Różańska A., Zysk E. (2015). *Czy rozlewające się miasto odmładza podmiejską wieś? Studium podolsztyńskich gmin wiejskich*, „Wieś i Rolnictwo”, 4(169).

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1372).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 951; Dz.U. z 2021 r., poz. 2021 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 723).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 383, 1250, 1948, 1954; Dz.U. z 2017 r., poz. 5; Dz.U. z 2019 r., poz. 1295).

Analizowane dokumenty

- Strategia Rozwoju Gminy Pabianice na lata 2016–2023 (Uchwała nr XXVIII/232/2016 Rady Gminy Pabianice z dnia 29 sierpnia 2016 r.).
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Pabianice na lata 2018–2024 (Uchwała nr LIV/491/2018 Rady Gminy Pabianice z dnia 27 kwietnia 2018 r.).
- Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Pabianice (Załącznik nr 1 do Uchwały Nr LVII/518/2018 Rady Gminy Pabianice z dnia 27 czerwca 2018 r.).
- Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Ksawerów (Uchwała nr LXXII/506/10 Rady Gminy Ksawerów z dnia 9 listopada 2010 r.).
- Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014–2020 (Uchwała nr XLVI/314/2013 Rady Gminy Ksawerów z dnia 30 października 2013 r.).
- Strategia Rozwoju Gminy Ksawerów na lata 2014–2020 (Uchwała nr LXI/408/2014 Rady Gminy Ksawerów z dnia 9 lipca 2014 r.).
- Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Ksawerów na lata 2020–2025 (Uchwała nr XXVII/217/2020 Rady Gminy Ksawerów z dnia 2 września 2020 r.).
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Brójce na lata 2016–2025 (Uchwała nr XXX/147/2016 Rady Gminy Brójce z dnia 11 lipca 2016 r.).
- Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2017–2022 (Uchwała nr XLII/230/2017 Rady Gminy Brójce z dnia 29 marca 2017 r.).
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Brójce (Załącznik nr 1 do Uchwały nr LXVII/373/2018 Rady Gminy Brójce z dnia 26 października 2018 r.).

- Strategia Rozwoju Gminy Zgierz na lata 2015–2020 (Uchwała nr X/161/15 Rady Gminy Zgierz z dnia 27 sierpnia 2015 r.).
- Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Zgierz na lata 2016–2020 (Uchwała nr XXVIII/380/16 Rady Gminy Zgierz z dnia 27 października 2016 r.).
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zgierz na lata 2017–2023 (Uchwała nr XLIII/579/17 Rady Gminy Zgierz z dnia 21 grudnia 2017 r.).
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Andrespol na lata 2014–2020 (Uchwała nr LI/489/14 Rady Gminy Andrespol z dnia 22 maja 2014 r.).
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Andrespol (Uchwała nr XVI/152/15 Rady Gminy Andrespol z dnia 16 listopada 2015 r.).
- Strategia Rozwoju Gminy Nowosolna do roku 2020 (Uchwała nr X/52/11 Rady Gminy Nowosolna z dnia 26 października 2011 r.).
- Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Nowosolna (Załącznik nr 1 do Uchwały nr XXXVII/224/13 Rady Gminy Nowosolna z dnia 4 grudnia 2013 r.).
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nowosolna 2014–2020 (Uchwała nr XXXIX/237/14 Rady Gminy Nowosolna z dnia 29 stycznia 2014 r.).
- Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Nowosolna na lata 2020–2025 (Uchwała nr XVIII/109/19 Rady Gminy Nowosolna z dnia 30 grudnia 2019 r.).

Załącznik 1

Dokumenty planistyczne badanych gmin

Gmina	Zgierz	Nowosolna	Brójce	Ksawerów	Pabianice	Andrespol
Plan rozwoju	Strategia Rozwoju Gminy Zgierz na lata 2015–2020, Uchwała nr X/161/15 Rady Gminy Zgierz z dnia 27 sierpnia 2015 r.	Strategia Rozwoju Gminy Nowosolna do roku 2020, Uchwała nr X/52/11 Rady Gminy Nowosolna z dnia 26 października 2011 r.	brak dokumentu	Strategia Rozwoju Gminy Ksawerów na lata 2014–2020, Uchwała nr LXI/408/2014 Rady Gminy Ksawerów z dnia 9 lipca 2014 r.	Strategia Rozwoju Gminy Pabianice na lata 2016–2023, Uchwała nr XXVIII/232/2016 Rady Gminy Pabianice z dnia 29 sierpnia 2016 r.	brak dokumentu
Strategia rozwiązywania problemów społecznych	Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zgierz na lata 2017–2023, Uchwała nr XLIII/579/17 Rady Gminy Zgierz z dnia 21 grudnia 2017 r.	Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Nowosolna na lata 2014–2020, Uchwała nr XXXIX/237/14 Rady Gminy Nowosolna z dnia 29 stycznia 2014 r.	Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Brójce na lata 2016–2025, Uchwała nr XXX/147/2016 Rady Gminy Brójce z dnia 11 lipca 2016 r.	Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2014–2020, Uchwała nr XLVI/314/2013 Rady Gminy Ksawerów z dnia 30 października 2013 r.	Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Pabianice na lata 2018–2024, Uchwała nr LIV/491/2018 Rady Gminy Pabianice z dnia 27 kwietnia 2018 r.	Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Andrespol na lata 2014–2020, Uchwała nr LI/489/14 Rady Gminy Andrespol z dnia 22 maja 2014 r.

Gmina	Zgierz	Nowosolna	Brójce	Ksawerów	Pabianice	Andrespol
Powiat	Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Zgierz, Uchwała nr XXV/228/12 Rady Gminy Zgierz z dnia 25 października 2012 r.	Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Nowosolna, Uchwała nr XXXVII/224/13 Rady Gminy Nowosolna z dnia 4 grudnia 2013 r.	Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Brójce, Uchwała nr LXVII/373/2018 Rady Gminy Brójce z dnia 26 października 2018 r.	Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Ksawerów, Uchwała nr LXII/506/10 Rady Gminy Ksawerów z dnia 9 listopada 2010 r.	Zmiana Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Pabianice, Uchwała nr LVII/518/2018 Rady Gminy Pabianice z dnia 27 czerwca 2018 r.	Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Andrespol, Uchwała nr XVI/152/15 Rady Gminy Andrespol z dnia 16 listopada 2015 r.
Plan gospodarowania zasobami mieszkaniowymi	Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Zgierz na lata 2016–2020, Uchwała nr XXVIII/380/16 Rady Gminy Zgierz z dnia 27 października 2016 r.	Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Nowosolna na lata 2020–2025, Uchwała nr XVIII/109/19 Rady Gminy Nowosolna z dnia 30 grudnia 2019 r.	Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2017–2022, Uchwała nr XLII/230/2017 Rady Gminy Brójce z dnia 29 marca 2017 r.	Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Ksawerów na lata 2020–2025, Uchwała nr XXVII/217/2020 Rady Gminy Ksawerów z dnia 2 września 2020 r. (wraz ze zmianami podjętymi Uchwałą nr XXXVI/271/2021 Rady Gminy Ksawerów z dnia 30 marca 2021 r.)	Uchwała nr XXV/166/2008 Rady Gminy Pabianice z dnia 1 października 2008 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pabianice	uchwały dotyczące najmu i zarządzania wójta (na bieżąco)

Źródło: opracowanie własne.

Załącznik 2

Wybrane wskaźniki społeczno-gospodarczego rozwoju badanych gmin

Tabela 1. Powierzchnia (w ha)

Obszar	Ogółem			
	2005	2010	2015	2020
Andrespol	2 377	2 334	2 334	2 574
Brójce	6 955	6 902	6 902	6 902
Nowosolna	5 398	5 398	5 398	5 398
Ksawerów	1 364	1 364	1 364	1 364
Pabianice	8 857	8 769	8 769	8 769
Zgierz	19 924	19 905	19 905	19 905
Polska	31 268 502	31 267 967	31 267 967	31 270 525
Polska – gminy wiejskie	19 968 410	19 735 216	19 548 728	19 177 199
Województwo łódzkie	1 821 911	1 821 895	1 821 895	1 821 895
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	1 380 384	1 373 909	1 358 572	1 337 880

Źródło: GUS/Bank Danych Lokalnych.

Tabela 2. Powierzchnia terenów wskazanych w studium wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (w ha)

Obszar	2010	2015	2020
Andrespol	2	13	13
Brójce	0	561	6
Nowosolna	0	0	0
Ksawerów	109	0	104
Pabianice	0	825	0
Zgierz	0	0	0
Polska	395 504	402 576	308 075
Polska – gminy wiejskie	256 987	294 205	211 783
Województwo łódzkie	32 477	23 862	26 834
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	2 302	1 607	1 877

Źródło: GUS/Bank Danych Lokalnych.

Tabela 3. Powierzchnia terenów wskazanych w studium wymagających zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (w ha)

Obszar	2010	2015	2020
Andrespol	1	36	36
Brójce	0	13	13
Nowosolna	0	0	0
Ksawerów	0	0	1
Pabianice	0	0	0
Zgierz	0	0	0
Polska	30 170	37 041	37 173
Polska – gminy wiejskie	21 840	29 529	29 184
Województwo łódzkie	3 659	5 412	3 541
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	2 233	5 253	3 013

Źródło: GUS/Bank Danych Lokalnych.

Tabela 4. Udział podatku rolnego w dochodach własnych (w %)

Obszar	2005	2010	2015	2020
Andrespol	0,6	0,2	0,3	0,2
Brójce	3,5	3,1	3,6	2,2
Nowosolna	3,7	1,4	1,6	0,9
Ksawerów	1,1	0,6	0,7	0,5
Pabianice	3,2	1,8	1,6	1,2
Zgierz	2,7	2,1	1,8	1,2
Polska	2,2	1,5	1,8	1,3
Polska – gminy wiejskie	8,8	5,6	6,1	3,9
Województwo łódzkie	2,1	1,3	1,5	1,1
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	7,3	4,4	4,6	3,4

Źródło: GUS/Bank Danych Lokalnych.

Tabela 5. Udział podatku leśnego w dochodach własnych (w %)

Obszar	2010	2015	2020
Andrespol	0,1	0,1	0,1
Brójce	0,2	0,1	0,1
Nowosolna	0,2	0,2	0,2
Ksawerów	0,0	0,0	0,0
Pabianice	0,2	0,2	0,2
Zgierz	0,7	0,6	0,5
Polska	0,2	0,3	0,2
Polska – gminy wiejskie	0,9	0,9	0,7
Województwo łódzkie	0,2	0,2	0,2
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	0,6	0,6	0,5

Źródło: GUS/Bank Danych Lokalnych.

Tabela 6. Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych (w %)

Obszar	2005	2010	2015	2020
Andrespol	29,4	18,3	20,4	15,7
Brójce	31,1	36,8	38,4	25,3
Nowosolna	34,1	19,6	23,5	21,8
Ksawerów	34,7	22,3	27,7	27,6
Pabianice	66,1	42,4	35,6	34,2
Zgierz	48,2	37,5	32,5	27,1
Polska	26,6	22,7	22,8	19,9
Polska – gminy wiejskie	34,4	27,6	26,9	21,2
Województwo łódzkie	28,6	24,7	24,4	22,1
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	40,5	32,5	32,2	27,9

Źródło: GUS/Bank Danych Lokalnych.

Tabela 7. Udział podatku PIT w dochodach własnych (w %)

Obszar	2005	2010	2015	2020
Andrespol	48,3	48,4	56,4	47,0
Brójce	13,1	31,9	37,3	43,8
Nowosolna	43,3	48,4	58,7	57,8
Ksawerów	39,9	24,9	30,3	36,0
Pabianice	15,5	24,0	29,2	37,8
Zgierz	29,7	40,8	42,6	45,6
Polska	35,0	34,9	37,0	38,7
Polska – gminy wiejskie	26,8	28,8	33,0	33,7
Województwo łódzkie	35,1	34,2	34,9	37,3
Województwo łódzkie – gminy wiejskie	20,4	21,3	25,2	29,3

Źródło: GUS/Bank Danych Lokalnych.

Publikacja jest pokłosiem interdyscyplinarnych badań nad identyfikacją lokalnej polityki mieszkaniowej gmin wiejskich i wypełnia lukę w literaturze z zakresu socjologii, ekonomii i geografii społeczno-ekonomicznej.

Autorzy postużyli się metodą *case study*, opisując sześć podmiejskich gmin wiejskich województwa łódzkiego. Bazując na danych zastanych, przedstawili uwarunkowania i zakres polityki mieszkaniowej, jej znaczenie w dokumentach planistycznych oraz podmioty współrealizujące. Poszukiwali także informacji na temat relacji między poziomem rozwoju gmin a zakresem polityki mieszkaniowej.

Analizy dowiodły, że znaczenie polityki mieszkaniowej w planach gmin jest marginalne. Główną przesłanką na rzecz rozwoju mieszkalnictwa na tych terenach jest żywiotowy napływ mieszkańców z sąsiadującego miasta. Gminy prowadzą więc politykę reaktywną, nie planują zaś perspektywnie. Głównymi jej kreatorami są władze lokalne oraz mieszkańcy. Identyfikowany zakres polityki mieszkaniowej odnosił się do wymiaru społecznego oraz rynkowego. Dominowało zainteresowanie sferą rynkową, obserwowany był regres zakresu społecznego. Gminy, z nielicznymi wyjątkami, nie rozwijały mieszkaniowych zasobów komunalnych pomimo diagnozowania ich braku. Inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną były postrzegane jako kluczowe dla ich rozwoju. Relacje między poziomem rozwoju a zakresem polityki mieszkaniowej nie były jednoznaczne.

Dr Anna Miklaszewska – adiunkt w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości UŁ. Publikuje w dyscyplinach ekonomia i finanse oraz geografia społeczno-ekonomiczna. Zainteresowania naukowe koncentruje na rynku nieruchomości oraz mieszkalnictwie. Autorka i współautorka książek i artykułów naukowych, a także ekspertyz z zakresu mieszkalnictwa.

Dr Małgorzata Marks-Krzyszowska – adiunkt w Katedrze Socjologii Wsi i Miasta UŁ. Publikuje w dyscyplinach socjologia i geografia społeczno-ekonomiczna. Badaczka rozwoju lokalnego, samorządu terytorialnego, zarządzania publicznego i socjologii wsi. Autorka i współautorka krajowych i zagranicznych publikacji, uczestniczka oraz kierowniczką naukowych projektów badawczych.

Prof. dr hab. Paweł Starosta – profesor w Katedrze Socjologii Wsi i Miasta UŁ. Zainteresowania naukowe skupia na socjologii wsi i miasta, rozwoju lokalnym, kapitale społecznym, globalizacji, partycypacji obywatelskiej. Autor i współautor wielu publikacji naukowych, uczestnik konferencji międzynarodowych oraz zagranicznych staży naukowych. Członek redakcji „Przeglądu Socjologicznego”.

 **WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU
ŁÓDZKIEGO**

 wydawnictwo.uni.lodz.pl
 ksiegarnia@uni.lodz.pl
 (42) 665 38 83

Książka dostępna
jako e-book

e-ISBN 978-83-8331-360-3