

POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA

POLISH ACADEMY OF SCIENCES
INSTITUTE OF GEOGRAPHY AND SPATIAL ORGANIZATION

**PROGRAM ROZWOJU WARSZAWY
SYNTEZA**

**Piotr Korcelli, Andrzej Gawryszewski, Elżbieta Iwanicka-Lyra,
Alina Muzioł-Węclawowicz, Alina Potrykowska,
Marek Potrykowski, Zbigniew Rykiel**

Nr 15

1993



Z E S Z Y T Y

INSTYTUTU GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA

P A N

POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
POLISH ACADEMY OF SCIENCES
INSTITUTE OF GEOGRAPHY AND SPATIAL ORGANIZATION

**PROGRAM ROZWOJU WARSZAWY
SYNTEZA**

**Piotr Korcelli, Andrzej Gawryszewski, Elżbieta Iwanicka-Lyra,
Alina Muzioł-Węclawowicz, Alina Potrykowska,
Marek Potrykowski, Zbigniew Rykiel**

Nr 15

1993

A DEVELOPMENT PROGRAMME FOR WARSAW



Z E S Z Y T Y

INSTYTUTU GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA

P A N

<http://rcin.org.pl>

Redaguje zespół w składzie:

Teresa Kozłowska-Szczęsna (redaktor),

Alicja Breymeyer (zastępca redaktora),

Jerzy Grzeszczak,

Bronisław Czyż (sekretarz)

Adres redakcji:

00-927 Warszawa, Krakowskie Przedmieście 30,

tel. 26 19 31, 26 83 29; telefax 48 22 267 267



Opracowanie redakcyjne i techniczne:

Maria Mozolewska-Adamczyk

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
1. Warianty rozwoju Warszawy w zależności od sytuacji gospodarczej i politycznej kraju	7
2. Funkcje Warszawy	15
3. Podstawy gospodarcze rozwoju Warszawy	18
4. Ludność	20
5. Przestrzenne zróżnicowania społeczne	26
6. Zagadnienia mieszkaniowe	28
7. Infrastruktura techniczna	31
8. Zmiany polityki miejskiej i ustroju m.st. Warszawy	37
9. Program badań	42
A Development Programme for Warsaw (summary)	44

Journal of
Psychology
Volume 150
Number 1
2015

1	Journal of Psychology
2	Journal of Psychology
3	Journal of Psychology
4	Journal of Psychology
5	Journal of Psychology
6	Journal of Psychology
7	Journal of Psychology
8	Journal of Psychology
9	Journal of Psychology
10	Journal of Psychology
11	Journal of Psychology
12	Journal of Psychology
13	Journal of Psychology
14	Journal of Psychology
15	Journal of Psychology

WPROWADZENIE

Prezentowane opracowanie powstało na zlecenie wydziału Rozwoju Urzędu Miasta, dzięki inicjatywie Pana Prezydenta m.st. Warszawy.

Stanowi ono syntezę znacznie obszerniejszego studium, które oprócz tematów ujętych w niniejszej publikacji zawiera podrozdziały poświęcone użytkowaniu ziemi i przemianom funkcji centrum miasta, przekształceniom struktur demograficznych i zasobom mieszkaniowym na peryferiach Warszawy, jak również rozdział dotyczący infrastruktury społecznej.

Autorzy składają podziękowanie Panu Prezydentowi Romanowi Dziekońskiemu, Panu Dyrektorowi Witoldowi Galińskiemu i Pani Kierownik Hannie Bojarskiej za okazaną życzliwość, pomoc oraz sponsorowanie tej pracy.

Piotr Korcelli, Alina Potrykowska

WYKAZ TREŚCI

Wprowadzenie do historii i teorii psychologii (1-10)

1. Wprowadzenie do historii i teorii psychologii (1-10)

2. Wprowadzenie do historii i teorii psychologii (1-10)

3. Wprowadzenie do historii i teorii psychologii (1-10)

4. Wprowadzenie do historii i teorii psychologii (1-10)

5. Wprowadzenie do historii i teorii psychologii (1-10)

6. Wprowadzenie do historii i teorii psychologii (1-10)

7. Wprowadzenie do historii i teorii psychologii (1-10)

8. Wprowadzenie do historii i teorii psychologii (1-10)

9. Wprowadzenie do historii i teorii psychologii (1-10)

10. Wprowadzenie do historii i teorii psychologii (1-10)

Prof. dr hab. Andrzej Frykowski

1. WARIANTY ROZWOJU WARSZAWY W ZALEŻNOŚCI OD SYTUACJI GOSPODARCZEJ I POLITYCZNEJ KRAJU

Konstruowanie programu rozwoju Warszawy jest trudnym zadaniem ze względu na znaczny stopień niepewności co do jego zewnętrznych warunków. W pełnym opracowaniu przedstawiono zatem kilka scenariuszy rozwoju Warszawy wynikających z możliwych do przewidzenia zmian sytuacji zewnętrznej. Wspomniane czynniki zewnętrzne to:

- (a) ogólna sytuacja gospodarcza Polski i regionu,
- (b) możliwości inwestowania, uzależnione głównie od rozwiązań prawnych i polityki finansowej kraju,
- (c) procesy demograficzne w skali Polski, Warszawy i jej regionu,
- (d) polityka lokalna.

Opracowanie obejmuje siedem działań charakteryzujących:

- (1) funkcje Warszawy na tle aglomeracji, regionu, Polski i Europy,
- (2) podstawy gospodarcze rozwoju miasta,
- (3) ludność,
- (4) mieszkalnictwo,
- (5) infrastrukturę społeczną,
- (6) przestrzenne zróżnicowania społeczne,
- (7) komunikację i infrastrukturę techniczną.

W każdym z tych działań przedstawiono zwięzłą diagnozę stanu obecnego, a w pełnym opracowaniu także wybiegające do końca lat dziewięćdziesiątych cztery zasadnicze warianty prognozy, a mianowicie:

- (1) scenariusz pesymistyczny, zakładający załamanie gospodarcze;
- (2) scenariusz realistyczny, zakładający kontynuację obecnych trendów gospodarczych, tj. umiarkowaną recesję;
- (3) scenariusz optymistyczny, zakładający nieznaczny wzrost gospodarczy,
- (4) scenariusz ambitny, zakładający umiarkowany wzrost gospodarczy.

Scenariusz pierwszy, pesymistyczny, opiera się na przewidywaniu załamania gospodarczego Polski. Przejawiałoby się ono w szybkim wzroście bezrobocia, spadku siły nabywczej ludności, a więc i popytu, ograniczeniu produkcji, zahamowaniu przekształceń własnościowych, drastycznym zmniejszeniu środków budżetowych państwa, załamaniu się infrastruktury społecznej (służby zdrowia, oświaty, pomocy społecznej) i budownictwa

mieszkańcowego, wzroście przestępczości (w tym korupcji i gangsterstwa) i innych form patologii społecznej, pogorszeniu się stanu bezpieczeństwa obywateli i państwa. Przy ogólnym obniżeniu poziomu życia obywateli, następowałoby szybkie bogacenie się wąskiej grupy działającej na pograniczu prawa lub jawnie poza nim, prowadzące do wielkich kontrastów majątkowych.

Nastąpiłaby wówczas silna polaryzacja przestrzenna wskaźników rozwoju i zamożności. Przy znacznie niższym niż obecny poziomie życia i gospodarki, nieliczne „bieguny nadziei”, zwłaszcza duże miasta o względnie nowoczesnych podstawach ekonomicznych, charakteryzowałyby się poziomem życia gospodarczego i zamożności znacznie przewyższającym średnie wartości krajowe oraz postrzegany, jeśli nie rzeczywisty, rozwojem.

Warszawa byłaby jednym z nielicznych „biegunów nadziei” w Polsce. Wynikiem tego byłby masowy napływ migrantów, zwłaszcza bezrobotnych z małych miast i wsi Mazowsza, Podlasia i okręgu staropolskiego. Przy braku pracy i mieszkania, a często także środków do życia, tworzyłoby oni rezerwową armię pracy, która samym swym istnieniem pogarszałaby warunki pracy i płacy pracowników miejscowych. Z tego powodu, jak również z powodu swej odmienności kulturowej i cywilizacyjnej, ta grupa imigrantów skupiałaby na sobie niechęć zbiorowości miejskiej Warszawy, wykorzystywanej politycznie przez ugrupowania skrajne, a także spotykałaby się z izolacją społeczną. Z drugiej strony, imigranci byłby obiektem penetracji grup przestępczych i źródłem rekrutacji ich członków. Krańcowe formy masowej bezdomności wydają się mało prawdopodobne, można by się natomiast spodziewać znacznego wzrostu zagęszczenia mieszkań, zwłaszcza w zdekapitalizowanym starym budownictwie i substandardowym budownictwie blokowym, a także samowolnego zajmowania domów i pomieszczeń przeznaczonych do rozbiórki oraz pomieszczeń niemieszkalnych.

Scenariusz drugi, realistyczny, opiera się na założeniu stabilizacji recesji. W tym scenariuszu obecny poziom rozwoju gospodarczego ulegałby powolnemu obniżaniu. Bezrobocie rosłoby ze zmienną prędkością, przyczyniając się na przemian do pewnego spadku i stabilizacji popytu i produkcji. Chroniczny niedobór środków budżetowych państwa prowadziłyby do pogarszania się sytuacji niektórych placówek infrastruktury społecznej, zwłaszcza tych, które są mniej podatne na przekształcenia własnościowe. Stan części szkolnictwa, po jego przejęciu przez gminy, mógłby się nieco poprawić. Wskutek chronicznej niewydolności państwowej służby zdrowia wzmógłby się nacisk na przynajmniej częściową jej prywatyzację. Przekształcenia własnościowe w przemyśle dokonywałyby się dosyć wolno wskutek słabości kapitału rodzimego, powściągliwości zagranicznego i niezdecydowania władz. Przemiany własnościowe w budownictwie mieszkaniowym byłyby powolne wskutek braku konsekwencji w reformowaniu jego podstaw prawnych. Luki prawne ułatwiałyby bogacenie się wąskiej grupy osób działających na pograniczu prawa. Pogłębiałyby się różnice majątkowe, budzące dezaprobatę społeczną raczej z powodu sposobów ich powstawania niż ich zakresu.

Powolna, uciążliwa i kosztowna restrukturyzacja gospodarki prowadziłaby do dalszego podupadania zagłębi górniczych oraz tradycyjnych okręgów przemysłu metalowego i włókienniczego. W ograniczonym stopniu rozwijałyby się natomiast dziedziny nowoczesnej wytwórczości i przedsiębiorczości, zlokalizowane w dużych miastach i wokół nich. Te bieguny nowoczesności byłyby postrzegane jako atrakcyjne miejsca pracy i zamieszkania przede wszystkim dla osób wykształconych i przedsiębiorczych.

Warszawa byłaby jednym z kilku biegunów nowoczesności w kraju. Wynikiem tego byłby ograniczony napływ migrantów, głównie z regionu, zwłaszcza młodych, przedsiębiorczych i mobilnych. Masowy napływ migrantów byłby powstrzymywany przez niedobór mieszkań w Warszawie.

Scenariusz trzeci, optymistyczny, opiera się na założeniu nieznacznego rozwoju gospodarczego, na pograniczu stagnacji. W scenariuszu tym obecny poziom rozwoju gospodarczego ulegałby stałemu, chociaż powolnemu wzrostowi. Bezrobocie oscylowałoby wokół dość wysokiej wielkości, pozwalając jednak na powolny przyrost popytu i produkcji. Chroniczny niedobór dochodów budżetowych państwa udałoby się przełamać, co dałoby szanse poprawy tym placówkom infrastruktury społecznej, które przetrwałyby najtrudniejszy okres. Przekształcenia własnościowe w przemyśle mogłyby się dokonywać dość sprawnie, chociaż nie szybko, przy korzystnych regulacjach prawnych i stabilności przepisów. Przy korzystnych regulacjach prawnych mogłyby się również rozpocząć dalsze przemiany własnościowe w budownictwie mieszkaniowym.

Powolna, lecz mająca szanse powodzenia restrukturyzacja przemysłu prowadziłaby do pojawiania się biegunów rozwoju w największych miastach, w tym także w tych ośrodkach górniczych, przemysłu metalowego i włókienniczego, w których udałoby się wprowadzić dziedziny nowoczesnej wytwórczości i przedsiębiorczości. Prowadziłoby to do rozproszenia przestrzennego biegunów rozwoju i domknięcia znacznej części przepływów migracyjnych w skali regionalnej.

W tym scenariuszu Warszawa byłaby jednym z kilkunastu biegunów rozwoju w kraju. Wynikiem tego byłby ograniczony napływ migrantów, głównie z regionu. Masowy napływ byłby powstrzymywany przez niedobór mieszkań w Warszawie i nadzieję na poprawę sytuacji w obecnym miejscu zamieszkania lub jego najbliższych okolicach.

Scenariusz czwarty, ambitny, opiera się na założeniu umiarkowanego wzrostu gospodarczego. W scenariuszu tym obecny poziom rozwoju gospodarczego ulegałby powolnej, lecz stałej poprawie. Bezrobocie powoli by się zmniejszało, prowadząc do wyraźnego wzrostu popytu i produkcji. Przełamanie kryzysu budżetowego państwa dawałoby szansę na normalny, chociaż skromny rozwój podstawowych placówek infrastruktury społecznej. Przekształcenia własnościowe w przemyśle mogłyby się dokonywać dość sprawnie przy korzystnych

i stabilnych przepisach prawnych. Przy tym założeniu mógłby się również rozpocząć rozwój budownictwa mieszkaniowego, stającego się jednym z istotnych elementów rozwoju gospodarczego.

Korzystna atmosfera prawna i rozwój samorządności lokalnej mogłyby się przyczynić do rozwoju nowych pasm przedsiębiorczości bazujących na sile roboczej o względnie wysokich kwalifikacjach, zatrudnionej w nowoczesnych firmach potrafiących zmieniać profil produkcji w zależności od potrzeb. Takie pasma mogłyby się kształtować zarówno w niektórych aglomeracjach miejskich, jak i na obszarach dotychczas słabiej rozwiniętych, lecz mających tradycje przemysłowe. Prowadziłyby to do dość znacznego rozproszenia miejsc pracy oraz częściowego odwrócenia tradycyjnych kierunków migracji.

W powyższe cztery scenariusze można wpisać dwa warianty polityki gospodarczej, warunkujące możliwości inwestowania:

(1) wersję optymistyczną, opartą na założeniu istnienia takiego modelu regulacji prawnych (dotyczących zwłaszcza podatków, ceł, własności, banków, walut i pracy, przede wszystkim zaś stabilności przepisów), który stwarzałby zachętę dla inwestorów krajowych i zagranicznych do inwestowania w Polsce;

(2) wersję pesymistyczną, opartą na założeniu dominacji modelu regulacji prawnych, który charakteryzowałby się cechami przeciwnymi do powyższych, przede wszystkim zaś niestabilnością.

Na sugerowane wyżej scenariusze można z kolei nałożyć trzy warianty rozwoju ludnościowego Warszawy, a mianowicie:

(1) wariant regresyjny jako wynik negatywnych zjawisk demograficznych;

(2) wariant umiarkowanego wzrostu ludnościowego;

(3) wariant szybkiego wzrostu liczby ludności.

Wariant pierwszy, regresyjny, opiera się na założeniach: (a) malejącej stopy urodzeń i rosnącej stopy zgonów (w wyniku procesu starzenia się ludności i utrzymywania się wysokiej nadumieralności mężczyzn), czego wynikiem byłby początkowo minimalnie dodatni, a następnie ujemny przyrost naturalny; (b) malejącego salda migracji w wyniku nałożenia się malejących napływów (jako wyniku pogłębiających się trudności na rynku mieszkaniowym Warszawy) i stabilizacji na dość niskim poziomie odpływów (rezultat niechęci opuszczania Warszawy, postrzeganej jako miejsce większych szans życiowych).

Wariant drugi, umiarkowanego rozwoju ludnościowego, opiera się na założeniach: (a) oscylacji przyrostu naturalnego wokół zera (w wyniku dość wysokiej stopy zgonów i nieco zwiększonej stopy urodzeń); (b) dodatniego salda migracji (w wyniku pewnej przewagi napływów nad niskimi odpływami). W rezultacie rozwój ludnościowy Warszawy byłby głównie wynikiem dodatniego salda migracji.

Wariant trzeci, szybkiego wzrostu liczby ludności, opiera się na założeniach: (a) dodatniego przyrostu naturalnego (jako wyniku przewagi zwiększonej liczby urodzeń nad utrzymującą się na relatywnie wysokim poziomie liczbą zgonów); (b) wysokiego dodatniego salda migracji. Wzrost liczby ludności byłby głównie rezultatem znacznego dodatniego salda migracji. Na to ostatnie składałyby się wysokie napływy ludności do Warszawy jako „błędna nadziei” i znacznie niższe, chociaż wyższe niż obecnie, odpływy. Wpływ dodatniego przyrostu naturalnego na wzrost liczby ludności byłby znacznie mniejszy. Zwiększenie się przyrostu naturalnego byłoby raczej wynikiem zwiększenia się liczby urodzeń niż spadku liczby zgonów. Okresowe zwiększenie liczby urodzeń można bowiem osiągnąć dość łatwo poprzez zmianę przepisów socjalnych lub prawa karnego; zmniejszenie liczby zgonów wymagałoby natomiast zmuszenia, kompetentnych i kosztownych działań zmierzających do poprawy stanu środowiska życia człowieka.

W wyniku nałożenia na siebie omówionych wariantów powstają liczne teoretyczne wersje przemian Warszawy wynikające z sytuacji gospodarczej kraju i miasta, sytuacji demograficznej oraz prawnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej i inwestowania. W przypadku niektórych z tych wersji kształtujące je czynniki rozwoju miasta przyjmują konfiguracje wzajemnie się wykluczające lub wątpliwe.

Po wyeliminowaniu sytuacji mało prawdopodobnych pozostaje śladem wariantów, które uwzględniono w analizie. Wyznaczają one pole prawdopodobnych zmian czynników zewnętrznych, na które należy nałożyć strategię polityki władz Warszawy. Sytuacje te są następujące:

- (1) załamanie gospodarcze przy pesymistycznej wersji możliwości inwestowania i regresie demograficznym;
- (2) załamanie gospodarcze przy pesymistycznej wersji warunków inwestowania i szybkim wzroście liczby ludności;
- (3) utrzymanie obecnego poziomu rozwoju gospodarczego przy pesymistycznej wersji w odniesieniu do możliwości inwestowania i regresie demograficznym;
- (4) utrzymanie obecnego poziomu rozwoju gospodarczego przy pesymistycznej wersji inwestowania i umiarkowanym wzroście liczby ludności;
- (5) nieznaczny wzrost gospodarczy przy pesymistycznej wersji możliwości inwestowania i regresie demograficznym;
- (6) nieznaczny wzrost gospodarczy przy pesymistycznej wersji warunków inwestowania oraz umiarkowanym wzroście liczby ludności;
- (7) umiarkowany wzrost gospodarczy przy optymistycznej wersji możliwości inwestowania i umiarkowanym wzroście demograficznym.

Konstruując program rozwoju Warszawy należy wybrać taki scenariusz warunków zewnętrznych, który wydaje się najbardziej prawdopodobny. Zdaniem autorów niniejszego opracowania, jest to sytuacja opisana w punkcie szóstym. Do niej też nawiązuje się głównie

w prezentowanej syntetycznej wersji studium rozwoju Warszawy. Trzeba przy tym podkreślić, że polityka władz miasta, zwłaszcza tak dużego i ważnego w skali kraju jak Warszawa, nie pozostaje bez wpływu na kształtowanie się ogólnej sytuacji gospodarczej regionu, a nawet kraju. Program powinien być zatem ekspansywny, tak długo jak wzrost gospodarczy jest uznawany za cel działania. Przyjęcie scenariusza pesymistycznego jako podstawy programu, nawet jeśli scenariusz taki byłby wielce prawdopodobny, uniemożliwiłoby właściwe wykorzystanie szans, gdy te się pojawią.

Władze miasta, zarówno bezpośrednio, jak i poprzez środowiska opiniotwórcze, powinny starać się wpływać na wszelkie te dziedziny działalności Państwa, które mają aspekt przestrzenny i regionalny. Wielu znanych planistów regionalnych w Polsce widzi obecnie potrzebę rezygnacji z dominującej przez większość okresu powojennego zasady egalitaryzmu przestrzennego na korzyść preferowania wybranych miast i regionów, mogących spełniać rolę biegunów wzrostu lub „lokomotyw” postępu gospodarczego w skali całego kraju.

W międzynarodowej konkurencji gospodarczej, wyraźnie nasilającej się w skali Europy Środkowo-Wschodniej, dość znaczną rolę odgrywa współzawodnictwo między miastami stołecznymi - Budapesztem, Pragą i Warszawą, a w nieodległej przyszłości zapewne Kijowem, Rygą i innymi ośrodkami. Ich *image* decyduje o napływie kapitału oraz lokowaniu się międzynarodowych instytucji, co z kolei kształtuje dalsze możliwości rozwoju miast. W konfrontacji z innymi stolicami Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa cierpi na dezorganizację przestrzenną i charakteryzują ją wyrwy będące zarówno rezultatem zniszczeń wojennych, jak i chaotycznej odbudowy oraz rozbudowy. Do atutów Warszawy należą z kolei wielkość kraju (a zatem i rynku), którego jest stolicą, jak również położenie na głównej europejskiej osi komunikacyjnej z zachodu na wschód. Ujemnymi cechami Warszawy, obok wymienionej wyżej niespójności struktury, jest brak efektywnego systemu transportu publicznego (tzn. kolei podziemnej) oraz administracyjne rozczłonkowanie miasta. Brak spójności struktury przestrzennej może jednak w przyszłości stanowić efektywny czynnik rozwoju miasta, nawet w skali międzynarodowej. Rozległe tereny budowlane, usytuowane stosunkowo blisko centrum miasta, mogą być atrakcyjną lokalizacją dla wielu inwestycji. Dotyczy to zwłaszcza obszarów położonych w południowej części Warszawy.

Jedną z reguł rozwoju przestrzennego wielkich miast w warunkach kapitalistycznej gospodarki rynkowej jest przesuwanie się skupiska biznesu, handlu i usług w stronę dzielnic mieszkaniowych o wyższym standardzie i prestiżu. Proces ten często prowadzi do powstania „drugiego centrum” preferowanego przez wiele firm międzynarodowych (zjawisko to wystąpiło w ostatnich latach bardzo wyraźnie w przypadku Madrytu). Rolę taką mógłby spełnić w Warszawie obszar Górnego Mokotowa oraz tereny położone wzdłuż Alei Sobieskiego, o ile nie zostaną one pochopnie rozparcelowane i w całości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe. Należy wziąć pod uwagę fakt, że firmy zagraniczne, zwłaszcza duże, mają na ogół dobre rozeznanie w zakresie przestrzennej struktury społeczno-ekologicznej miasta.

Jednym z warunków przyciągnięcia ich do Warszawy jest dostępność atrakcyjnych lokalizacji, które cechuje zarówno dobra dostępność komunikacyjna, jak i stosunkowo wysoka pozycja na skali prestiżu społecznego dzielnic miasta. Poprawa *image'u* Warszawy nie będzie możliwa w warunkach utrzymywania się obecnego stanu zagospodarowania obszaru wokół Pałacu Kultury i Nauki.

Program rozwoju Warszawy powinien zatem uwzględniać faktyczną i potencjalną rolę miasta w restrukturyzacji gospodarki Polski i uczynić ją konkurencyjną w skali międzynarodowej. Powinien on postulować udział władz centralnych w finansowaniu zasadniczych inwestycji infrastrukturalnych, a także w kształtowaniu prorozwojowego klimatu społecznego i politycznego w Warszawie oraz korzystnego jej obrazu na zewnątrz.

Z kolei, w interesie Warszawy i jej mieszkańców jest utrzymanie policentrycznego systemu osadniczego Polski. Byłaby bardzo niekorzystna, a nawet destrukcyjna dla Warszawy sytuacja, w której miasto to stanowiłoby jedyny w Polsce lub nawet jedyny w środkowo-wschodniej Polsce biegun rozwoju ("biegun nadziei"). Z tego względu Warszawa powinna dzielić się pewnymi funkcjami o skali ogólnopolskiej, a nawet międzynarodowej z Gdańskiem, Krakowem i Poznaniem, ponieważ nad miastami tymi ma ona i tak znaczną przewagę jako siedziba Rządu, Sejmu i Prezydenta, a także pod względem wielkości i potencjału rynkowego.

Zgodne z interesem Warszawy byłoby także poprawienie szans restrukturyzacji gospodarki i rozwoju mniejszych ośrodków regionalnych oraz subregionalnych środkowej i wschodniej Polski, takich jak Płock, Siedlce, Białystok, Lublin i Radom. Miasta te przyciągały w przeszłości znaczną część migrantów wywodzących się z małych miast i wsi tej słabo zurbanizowanej części kraju. Byłoby bardzo korzystne, aby rolę tę mogły one spełniać także w nadchodzących latach, które zapewne przyniosą kolejną falę migracji wewnętrznych, a także międzynarodowych, ze wschodu na zachód.

Można przyjąć, że w przyszłości (zwłaszcza w okresie 1995-2005) Warszawa stanie się ponownie obszarem docelowym potoków migracyjnych o pokaźnej skali. Potencjał imigracyjny Warszawy - siła przyciągająca jej rynku pracy - będzie skojarzony ze wzrastającym potencjałem odpływowym miast oraz wsi wschodniej i centralnej Polski. Zdecyduje o tym kilka czynników.

Pierwszym z nich są procesy demograficzne, a zwłaszcza przemiany struktury wieku ludności Polski. W latach 1975-1985 wystąpił w naszym kraju wyż urodzeń - echo wyżu lat pięćdziesiątych. Działo się to w okresie, w którym w większości krajów Europy wskaźniki rozrodności i urodzeń wyraźnie się zmniejszyły. Następstwem wspomnianego wyżu będzie zapewne wzrost przestrzennej, społecznej oraz zawodowej mobilności ludności Polski, który pojawi się w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych; skłonność do podejmowania migracji jest bowiem w grupie wieku 20-29 lat około trzykrotnie wyższa niż przeciętnie dla całej populacji. Do tej właśnie grupy przesunie się duża kohorta ludności urodzonej w końcu lat siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych. Wielu potencjalnych migrantów wybierze zapewne Warszawę jako obszar docelowy.

Drugim czynnikiem jest nieunikniony spadek liczby gospodarstw rolnych w Polsce związany z przystosowywaniem się tej dziedziny gospodarki do wielkości popytu wewnętrznego i zewnętrznego, określanego w znacznym stopniu przez konkurencję w skali EWG. Istotna rekonstrukcja rolnictwa polskiego rozpocznie się prawdopodobnie w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych i przyniesie nasilenie się odpływu ludności z obszarów rolniczych, zwłaszcza we wschodniej i południowej Polsce. I w tym przypadku Warszawa musi być traktowana jako potencjalny cel migracji.

Trzeci czynnik, to zaznaczający się już obecnie kryzys średnich miast, wywołany kurczeniem się ich bazy przemysłowej. Wiele spośród nich doświadczyło już odwrócenia salda migracji z dodatniego na ujemne, a w przyszłości proces ten z pewnością się pogłębi.

W tym miejscu należy także poruszyć kwestię migracji międzynarodowych. Istnieją podstawy do przypuszczenia, że obserwowane od dwóch lat intensywne migracje wahadłowe do Polski z krajów dawnego ZSRR mogą przerodzić się w migracje czasowe i stałe, obejmujące w pierwszym rzędzie ludność pochodzenia polskiego. Ich skala zależy od rozwoju sytuacji gospodarczej i politycznej za wschodnią granicą, jak również w Polsce. Jeśli dojdzie do masowej emigracji z obszarów dawnego Związku Radzieckiego na Zachód, co nie jest zresztą bardzo prawdopodobne, Polska może być postrzegana przez migrantów jako najbliższy kraj Zachodu, a Warszawa jako jego najbliższa metropolia.

Biorąc pod uwagę opisane czynniki można stwierdzić, że Warszawa znajduje się niewątpliwie w obliczu znacznie zwiększonego przyływu migrantów, który wystąpi nie później niż w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Program rozwoju Warszawy powinien tę okoliczność jednoznacznie uwzględnić. W przypadku spełnienia się pesymistycznego scenariusza w odniesieniu do warunków zewnętrznych, Warszawa przyciągałaby przede wszystkim uboższych migrantów, o niskim z reguły wykształceniu i kwalifikacjach, podczas gdy bardziej wykształceni i przedsiębiorczy szukaliby szczęścia za granicą. Scenariusz względnie optymistyczny pozwala oczekiwać, iż wielu ludzi wykształconych i dynamicznych, pochodzących z miast i obszarów wiejskich wschodniej i centralnej Polski, wybierze Warszawę jako miejsce realizacji swoich planów życiowych.

Reasumując, w ciągu najbliższych kilkunastu lat Warszawa będzie zapewne jednym z kilku biegunów nowoczesności lub jednym z kilkunastu biegunów rozwoju w kraju. Wynikiem tego będzie napływ migrantów, głównie z regionu. Masowy napływ migrantów z miast i wsi Polski będzie zapewne powstrzymany przez niedobór mieszkań w Warszawie. Czynnikiem ten może natomiast nie być dostatecznym hamulcem powstrzymującym napływ migrantów ze Wschodu, których głównym obszarem docelowym będzie jednak raczej Europa Zachodnia.

2. FUNKCJE WARSZAWY

Rozpatrywanie Warszawy w jej granicach formalnych jest celowe z administracyjnego i statystycznego punktu widzenia. Pod względem funkcjonalnym i planistycznym Warszawę należy jednak rozpatrywać jako część aglomeracji warszawskiej. Warszawa jako centrum aglomeracji jest obszarem koncentracji funkcji wynikających z roli, jaką pełni ona w krajowym systemie osadniczym.

O roli Warszawy w aglomeracji decydują przede wszystkim:

- (1) popyt na pracę, decydujący o koncentracji ludności w Warszawie i wokół niej;
- (2) popyt mieszkańców Warszawy na produkty masowe i w - mniejszym stopniu - usługi, decydujący o lokalizacji produkcji dóbr konsumpcyjnych w Warszawie i wokół niej;
- (3) zróżnicowanie użyteczności lokalizacyjnej (dostępności komunikacyjnej, ceny ziemi, stanu środowiska naturalnego) terenów w Warszawie i jej okolicach, decydujące o zróżnicowaniu użytkowania ziemi i rozmieszczeniu ludności w aglomeracji.

Można stwierdzić, że w okresie recesji rola Warszawy jako głównego ośrodka aglomeracji rosła, zmniejsza się ona natomiast w okresie koniunktury. W ostatnich latach odzwierciedla to mniejszy spadek miejsc pracy w Warszawie niż w pozostałych częściach województwa stołecznego. Zasięg regionalnego oddziaływania Warszawy wyznacza obszar przewagi jej wpływów funkcjonalnych nad obszarami wpływów sąsiednich ośrodków regionalnych: Lublina, Białegostoku, Olsztyna, Gdańska, Bydgoszczy, Łodzi i Kielc (lub Krakowa).

O roli Warszawy w jej regionie decydują przede wszystkim:

- (1) popyt mieszkańców regionu na usługi wyższego rzędu, określający lokalizację w Warszawie wyspecjalizowanych placówek usługowych i handlowych oferujących produkty konsumpcyjne o długim cyklu użytkowania;
- (2) zasoby wykwalifikowanej siły roboczej, sprzyjające lokalizacji w Warszawie i wokół niej usług wyższego rzędu oraz nowoczesnych gałęzi przemysłu;
- (3) podaż licznych miejsc pracy określająca rozległość i zróżnicowanie rynku pracy;
- (4) dobra dostępność komunikacyjna Warszawy, decydująca o skali i zasięgu dojazdów do pracy i usług.

Można przewidywać zwiększenie się w nadchodzących latach roli Warszawy w regionie, co przejawiałoby się we wzroście liczby jej ludności, udziału placówek usługowych i handlowych oraz wzroście względnej liczby miejsc pracy (w stosunku do ogólnej ich liczby w regionie).

Warszawa jako stolica jest ośrodkiem zarządzania państwem i gospodarką, kontaktów dyplomatycznych, handlu zagranicznego oraz międzynarodowej wymiany naukowej, kulturalnej i turystycznej, a także krajowym centrum łączności i komunikacji. O roli Warszawy jako stolicy decyduje przede wszystkim polityczno-ustrojowy model państwa.

Po długim okresie przebudowy systemu gospodarczo-politycznego kraju Warszawa ma szansę upodobnić się do stolic centralistycznych państw kapitalistycznych. W systemie tym rola stolicy jest istotna, czego wyrazem jest: (1) znaczny udział urzędników i menedżerów w strukturze społeczno-zawodowej stolicy; (2) lokalizacja ośrodków decyzji gospodarczych w pobliżu ośrodków władzy politycznej; (3) w niewielkim stopniu zdecentralizowany układ przepływu informacji, decyzji i kapitału oraz dostosowujący się do niego układ transportowy i komunikacyjny kraju.

Wzmocnienie funkcji stołecznej Warszawy wymagałoby:

(1) rozwoju centrum nauki i kultury w celu stworzenia podstaw do zintensyfikowania kontaktów międzynarodowych;

(2) lepszego wykorzystania już istniejącej usługowej bazy materialnej (sal teatralnych, wystawowych), m.in. przez wzbogacenie imprez głównych (kongresów, festiwali, przeglądów) imprezami towarzyszącymi;

(3) rozwoju nowoczesnej bazy usługowej (hotelii, banków, supermarketów, restauracji itp.) o standardzie porównywalnym z rozwiniętymi krajami europejskimi;

(4) zasadniczej poprawy funkcjonowania łączności, m.in. poprzez automatyzację połączeń międzynarodowych i międzymiastowych przy jednoczesnym wprowadzeniu nowoczesnych technik i technologii przesyłania informacji;

(5) uzupełnienia infrastruktury społecznej i technicznej, zwiększenia budownictwa mieszkaniowego;

(6) sprawnego zarządzania, uporządkowania struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Realizacja powyższych działań, wobec dużej kapitałochłonności wielu zadań inwestycyjnych i ograniczonych możliwości finansowych państwa i samorządów terytorialnych, będzie niemożliwa bez pozyskania kapitału i pomocy techniczno-organizacyjnej z zagranicy. Niezbędne są również działania preferencyjne państwa na rzecz kreowania stołeczności Warszawy. Wzmocnienie bowiem funkcji stołecznej Warszawy oznacza nie tylko stworzenie korzystnych warunków dla jej rozwoju, ale również dla rozwoju całego otaczającego ją regionu i kraju.

Usytuowanie Warszawy na krzyżujących się szlakach wschód-zachód i północ-południe predystynuje stolicę Polski do zajęcia odpowiedniej pozycji w organizacji współpracy i kontaktów międzynarodowych: handlowo-targowych, naukowych, kulturalnych i politycznych. Warszawa, ze względu na walory, również może się stać w tej części Europy ważnym ośrodkiem życia politycznego, kulturalnego, może także dostarczać pewnych wzorców zachowań społecznych wobec zachodzącej przebudowy stosunków polityczno-gospodarczych.

O wzmocnieniu pozycji i roli Warszawy wśród stolic europejskich będzie decydować zarówno rozwój jej funkcji stołecznej, jak i szeroka promocja walorów międzynarodowych tego miasta. Przyspieszenie procesu włączania Warszawy w międzynarodowy system powiązań wymaga również wsparcia kapitałem zagranicznym.

Warszawa może aspirować do roli europejskiego ośrodka politycznego, jednak w tej roli będzie musiała konkurować z Pragą i Budapesztem, które mają obecnie nieco lepsze warunki, by konkurencję tę wygrać. Czynniki decydujące o roli Warszawy jako europejskiego ośrodka politycznego są w większości czynnikami makropolitycznymi i makroekonomicznymi, jako takie leżą więc w większości poza sferą kompetencji władz miasta. Jednakże należałoby podjąć działania mające na celu: (1) unowocześnienie sieci telekomunikacyjnej miasta; (2) promocję budowy sieci hoteli o standardzie europejskim; (3) budowę centrum kongresowego; (4) poprawę systemu komunikacji miejskiej; (5) poprawę stanu sanitarnego miasta (utworzenie gęstej sieci ogólnie dostępnych sanitariatów o standardzie europejskim, zadbanie o czystość ulic, sprawny wywóz śmieci, uprzątnięcie śniegu w zimie i usprawnienie odpływu wód opadowych).

We wschodniej, postkomunistycznej części kontynentu rozciąga się obecnie pustka, pozbawiona ośrodków ekonomicznych, a zwłaszcza finansowych, rangi europejskiej. Daje to Warszawie szansę stania się ekonomiczno-finansowym ośrodkiem tej części Europy, chociaż konkurencja Budapesztu i Pragi w przyszłości zaś również Sankt Petersburga, Rygi lub Królewca winna być brana pod uwagę.

Czynniki decydujące o roli Warszawy jako wschodnio-europejskiego ośrodka ekonomiczno-finansowego są w większości czynnikami makropolitycznymi i makroekonomicznymi leżącymi w znacznej mierze poza sferą kompetencji władz miasta. Poza wymienionymi wcześniej propozycjami działań, władze miasta mogłyby podjąć się promocji budowy centrum bankowo-finansowego w śródmieściu lub środkowo-południowej części Warszawy.

Warszawa może również aspirować do roli europejskiego centrum kulturalno-naukowego, chociaż konkurencja ze strony Budapesztu, Pragi i Krakowa jest tu bardzo silna. Władze miasta mogłyby podjąć, obok wymienionych wcześniej, działania mające na celu: (1) budowę bibliotek naukowych i ogólnych o współczesnym standardzie europejskim; (2) uporządkowanie sytuacji lokalowej Polskiej Akademii Nauk i Uniwersytetu Warszawskiego dzięki budowie centrum naukowego na Łuku Siekierkowskim; (3) budowę hoteli studenckich o standardzie europejskim, które mogłyby docelowo zastąpić obecne domy akademickie.

Warszawy nie da się obecnie zaliczyć do głównych europejskich centrów komunikacyjnych. Zbudowany nowy port lotniczy na Okęciu jest koniecznym, lecz niewystarczającym warunkiem wejścia Warszawy do tej grupy ośrodków. Równie ważna byłaby budowa autostrad wylotowych, unowocześnienie sieci kolejowej, szybka budowa metra oraz towarowego, a w przyszłości pasażerskiego międzykontynentalnego portu lotniczego w Modlinie. Większość z tych zadań przekracza możliwości i kompetencje władz miejskich, a w obecnej sytuacji gospodarczej również możliwości władz państwowych. Warto jednak podjąć starania o znalezienie niezbędnych środków, gdyż inwestycje w dziedzinie infrastruktury komunikacyjnej mogą decydować nie tylko o prestiżu Warszawy i jakości życia jej mieszkańców, ale również o szansie rozwojowej Warszawy i miejscu Polski we wschodniej części Europy na całe dziesięciolecie.

3. PODSTAWY GOSPODARCZE ROZWOJU WARSZAWY

Podobnie jak inne stolice byłych krajów socjalistycznych, Warszawa pełniła rolę wielkiego ośrodka przemysłowego oraz skupiska administracji politycznej i gospodarczej. W końcu lat osiemdziesiątych w przemyśle pracowało 25% zatrudnionych w gospodarce uspołecznionej, z czego 60% miejsc pracy w przemyśle było zlokalizowanych w lewobrzeżnej części stolicy. Ponad 60% zatrudnienia w przemyśle przypadało na przemysł elektromaszynowy (metalowy, maszynowy, środków transportu, elektrotechniczny i elektroniczny). W końcu 1988 r. istniało w Warszawie 13,7 tys. zakładów prywatnych rzemiosła przemysłowego.

Drugim co do wielkości źródłem zatrudnienia był handel (10,5% zatrudnionych) z wyraźną dominacją zatrudnienia w Śródmieściu i zarazem najniższą liczbą miejsc pracy na Mokotowie (12 zatrudnionych w handlu na 1000 ludności) i Pradze Południe (14 osób/1000). O ile w handlu „uspołecznionym” w Warszawie było zatrudnionych 70,2 tys. osób (79,3 tys. w całym województwie), to równocześnie w 30,2 tys. prywatnych zakładów handlowych województwa pracowało 43,4 tys. osób. W końcu 1991 r., liczba prywatnych zakładów handlowych wzrosła do 48 tys., a liczba pracujących do 81,6 tys. osób. Szacunkowo dla 1991 r. można określić liczbę pracujących w firmach handlowych w Warszawie na 75 tys. osób. Wzrost liczby zakładów handlowych i osób w nich pracujących jest najwyższy wśród rejestrowanych rodzajów prywatnej działalności gospodarczej. W „szarej strefie” pozostaje liczba handlujących bez zgłoszenia działalności w Urzędzie Skarbowym.

Trzecim działem pod względem wielkości zatrudnienia była tradycyjnie oświata i wychowanie (9,5% zatrudnionych). W rozmieszczeniu miejsc pracy w tym dziale zaznacza się ich koncentracja w Śródmieściu (34% zatrudnionych), chociaż liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym (0-18 lat) jest tu najniższa (7% ogółu tej grupy wiekowej ludności Warszawy). Najniższe zatrudnienie w oświacie cechuje Pragę Północ, Pragę Południe i Wolę, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na liczbę dzieci i młodzieży.

Kolejne miejsce zajmuje zatrudnienie w:

(1) budownictwie (9% zatrudnionych) z wyraźną, formalną, koncentracją miejsc pracy w Śródmieściu;

(2) transporcie i łączności (8,7% zatrudnionych) z wyraźnym zgrupowaniem miejsc pracy w Śródmieściu, na Woli i Ochocie;

(3) ochronie zdrowia i opiece społecznej (7,6% zatrudnionych) z największą liczbą miejsc pracy w Śródmieściu i najniższą na Żoliborzu;

(4) nauce i rozwojowi techniki z wyraźnym skupieniem miejsc pracy w dzielnicach z wyższym si uczelniami; około 40 tys. pracowników naukowych stanowiło 6% ogółu zatrudnionych w mieście, ale zarazem 42% ogólnokrajowego zatrudnienia w tym dziale, zaś profesorowie i docenci (4,1 tys. osób) stanowili 29% ogółu zatrudnionych samodzielnych pracowników naukowych w kraju.

Zatrudnieni w Warszawie w administracji państwowej i wymiarze sprawiedliwości stanowili 3% zatrudnionych w mieście, w kulturze i sztuce 2,8% (z tendencją spadkową), a w kulturze fizycznej, wypoczynku i turystyce oraz finansach i ubezpieczeniach po 1,9% (z tendencją wzrostową).

Rozwój sektora prywatnego w Warszawie w ostatnich latach jest dość szybki; przejawia się on w rosnącej liczbie prywatnych podmiotów gospodarczych, a zwłaszcza spółek prawa handlowego. Najszybciej rozwijającą się formą organizacyjną są spółki *joint-ventures* oraz spółki prywatne. Niemal 90% tych spółek w woj. stołecznym jest zlokalizowanych w Warszawie, podobnie jak 3/4 osób fizycznych prowadzących działalność zarejestrowaną w rejestrze REGON. Z wielkości i struktury zatrudnienia w jednostkach prywatnych wynika, iż głównym rodzajem działalności tego sektora jest przemysł (52% zatrudnionych w jednostkach prywatnych w Polsce), budownictwo (25%) i handel (12%). Na Warszawę przypada około 1/3 (2622 w lipcu 1992 r.) działających w Polsce spółek z udziałem kapitału zagranicznego. Warszawski sektor prywatny już obecnie przechodzi wtórną transformację wymuszoną zmianami popytu na usługi i produkcję. W handlu są to częste zmiany branży i wzrost zróżnicowania jakościowego placówek danej kategorii. Obecny rozwój hurtowni na peryferiach i w strefie podmiejskiej będzie zapewne zjawiskiem przejściowym. Stopniowy zanik „detalicznych hurtowni” i handlu ulicznego korzystnie zmieniłyby obraz miasta. Wydaje się, że w Warszawie koncentruje się rozwój firm przemysłowych i usługowych stosujących wysoko zaawansowane technologie. Przed władzami miasta stoi zadanie promocji tych dziedzin.

Gwałtowny rozwój handlu detalicznego i hurtowego w ostatnich latach był w pewnym stopniu wyrazem odzyskania przez Warszawę niektórych typowych funkcji endogenicznych. W latach osiemdziesiątych (jak i wcześniej, chociaż w mniejszym zakresie) funkcje handlowe dla mieszkańców Warszawy (a także innych regionów Polski) spełniały bowiem w pewnym stopniu miasta Europy Zachodniej, a zwłaszcza Berlin i Wiedeń. Z kolei jest prawdopodobne, iż Warszawa przejmie w przyszłości część rozbudowanego handlu dobrami luksusowymi oferowanymi w niektórych miastach wojewódzkich.

Pomimo znacznego zmniejszenia się zatrudnienia w przemyśle Warszawy w ciągu ostatnich trzech lat, jego udział jest w dalszym ciągu wyższy niż w większości stolic krajów zachodnich, w których z kolei znamienne jest wysoki udział zatrudnionych w usługach wyższego rzędu, handlu, finansach i ubezpieczeniach. Na te sfery działalności w stolicach zachodnich przypada od około 45% do 65% zatrudnionych, podczas gdy w Warszawie około 20%. Wskazuje to na skalę przemian, jakie muszą jeszcze nastąpić w strukturze gospodarczej oraz społeczno-zawodowej Warszawy.

Szybkim zmianom strukturalnym powinien podlegać w nadchodzących latach przemysł; jego tradycyjne gałęzie (przemysł metalowy) powinny być stopniowo eliminowane na rzecz nowoczesnych dziedzin, m.in. elektroniki, optyki, urządzeń i aparatury precyzyjnej, produkcji farmaceutyków. Co prawda przekształcenia struktury produkcji w przedsiębiorstwach

powinny odbywać się pod wpływem mechanizmów rynkowych, jednak restrukturyzacja przemysłu powinna być przedmiotem zainteresowania władz samorządowych. Może ona bowiem prowadzić do poprawy ładu gospodarczego i przestrzennego, ale wywołać także napięcia, zwłaszcza na rynku pracy. Niektóre branże przemysłu mają duże trudności z dostosowaniem się do wymogów gospodarki rynkowej (m.in. przemysł motoryzacyjny, ciągnikowy, hutniczy). Ogólnie jednak znaczna część dużych zakładów przemysłowych Warszawy stała się obiektami zainteresowania i inwestowania ze strony kapitału zagranicznego.

Budownictwo, w tym szczególnie budownictwo mieszkaniowe, jest obecnie newralgiczną dziedziną gospodarki. Znaczną poprawę efektywności gospodarowania i zastosowanie nowych energo- i materiałooszczędnych technologii można uzyskać głównie poprzez prywatyzację i współpracę z kapitałem zagranicznym. Budownictwo mieszkaniowe, obok przemysłu, powinno stać się w Warszawie ważnym działem gospodarki poddanym restrukturyzacji.

Dynamicznie może się rozwijać sektor usług, zwłaszcza wyższego rzędu. W odniesieniu do przedsięwzięć infrastruktury miejskiej znaczne efekty może przynieść oferowanie inwestorom krajowym i zagranicznym korzystnych lokalizacji obiektów (np. wzdłuż linii metra) w zamian za uzyskiwane kredyty i wkłady kapitałowe.

Pomimo nieuchronnego dalszego kurczenia się liczby miejsc pracy w przemyśle, względnie korzystna sytuacja na rynku pracy w Warszawie, wyrażająca się najniższym w Polsce wskaźnikiem bezrobocia w skali wojewódzkiej (ok. 5% w pierwszej połowie 1992 r.) powinna się utrzymać przez następne lata. Władze miasta muszą jednak dostosowywać politykę oświatową i w zakresie kształcenia dorosłych do zmieniających się potrzeb rynku pracy, określonych przez kierunki i tempo restrukturyzacji gospodarki. Korzystną okolicznością jest istnienie kadry specjalistów w zakresie nauki języków obcych oraz informatyki.

4. LUDNOŚĆ

Zmiany demograficzne Warszawy powinny być uwzględnione w pierwszym rzędzie w strategii rozwoju miasta. Rozwój ludnościowy stolicy jest ściśle związany ze wzrostem demograficznym regionu warszawskiego, stąd prognozy demograficzne dla Warszawy należy ściśle łączyć z prognozami dotyczącymi regionu. Należy zwrócić uwagę na cykliczność wzrostu demograficznego Warszawy i regionu stołecznego po drugiej wojnie światowej. Kolejne fazy cykli były funkcją zjawisk demograficznych (oscylacji spowodowanych wyciami i niżami demograficznymi oraz zmienną wielkością migracji), jak też zmian administracyjnych, związanych z reformą podziału regionalnego kraju oraz rozszerzeniem granic miasta.

Od II wojny światowej Warszawa przeżyła dwa okresy przyspieszonego wzrostu liczby ludności (lata pięćdziesiąte i lata siedemdziesiąte) oraz dwa dziesięciolecia względnej stagnacji ludnościowej (lata sześćdziesiąte i osiemdziesiąte). Tłumienie rozwoju Warszawy, odzwierciedlone przez ograniczenia meldunkowe w okresie 1959-1983 i polityka deglomeracji czynnej w latach 1965-1970, przyniosło stosunkowo słaby wzrost liczby ludności miasta

w okresie ostatniego czterdziestolecia. Jedynie w końcu lat czterdziestych, w latach 1953-54, 1961, 1964-65, 1972 oraz 1977-78 był on wyższy od tempa przyrostu ogólnej liczby ludności miejskiej w Polsce. Działo się to w sytuacji, gdy udział Warszawy w ogólnej liczbie ludności kraju nie przekroczył 5%, co jest jednym z najniższych wskaźników wśród miast stołecznych Europy. Ponieważ centralny system nakazowo-rozdzielczy oraz polityka ekstensywnego uprzemysłowienia generowała silny popyt na pracę w stolicy, polityka ograniczeń meldunkowych doprowadziła do silnych zaburzeń struktury ludności oraz chronicznego braku siły roboczej (zwłaszcza o niższych kwalifikacjach i w tzw. zawodach robotniczych) w Warszawie. Zjawisko to jest widoczne także obecnie na rynku pracy.

W ostatnim dziesięcioleciu nastąpił spadek tempa wzrostu ludnościowego Warszawy i regionu; roczne stopy wzrostu oscylowały między 1% na początku lat osiemdziesiątych oraz 0,2% w 1990 r. Obecną fazę rozwoju demograficznego stolicy i regionu cechuje stagnacja, o czym świadczy ujemny współczynnik dynamiki demograficznej w 1990 r. - dla Warszawy (0,768 urodzeń na 1 zgon) i regionu (0,901). W ciągu ostatniej dekady wzajemne relacje wzrostu ludnościowego stolicy i regionu pozostają bez zmian - udział Warszawy w ogólnej liczbie ludności woj. stołecznej wyniósł 68,8% w 1981 r., zaś 68,4% w 1990 r.

O dynamice rozwoju ludnościowego Warszawy i regionu przesądza wielkość migracji ponieważ przyrost naturalny w Warszawie (1,1‰ w 1985 r., -2,7‰ w 1990 r.) oraz w regionie (odpowiednio 2,6‰ i -1,1‰) kształtuje się od lat na najniższym poziomie w skali kraju (w 1989 r. wartość krajowa przyrostu naturalnego wynosiła 6,6‰).

Dominującą cechą zmian poziomu migracji w Warszawie w ostatnich latach jest zmniejszanie się jej roli jako obszaru napływu ludności oraz nieznaczny wzrost odpływów. Jest to wynik recesji gospodarczej, a szczególnie kryzysu budownictwa mieszkaniowego w Warszawie. Równocześnie w ostatnich latach obserwuje się dalszy spadek przyrostu naturalnego, spowodowany zarówno spadkiem urodzeń (najwyższym w skali kraju), jak i wzrostem współczynników zgonów we wszystkich dzielnicach, a szczególnie w Śródmieściu, gdzie w 1990 r. ujemna stopa przyrostu naturalnego wynosiła -8,3‰. Ludność Warszawy wzrosła w 1990 r. zaledwie o 4500 osób (0,32%) dzięki dodatniemu saldu migracyjnemu, które przewyższyło ubytek naturalny (-2,7‰).

Dzielnicami, które od lat osiemdziesiątych tracą systematycznie ludność, są Śródmieście i Ochota. Dodatnie saldo migracyjne nie równoważy tam wysokiego ubytku naturalnego. W pozostałych dzielnicach tempo przyrostu ludności w 1990 r. oscylowało od 0,3% na Mokotowie do 0,98% na Pradze Północ. Przemiany te są wyrazem głębszych, niekorzystnych zjawisk demograficznych, które niepokoją demografów, a które powinny być uwzględnione przez polityków w formułowaniu programów społecznych. Jak wynika z prognozy pomigracyjnej GUS do 2010 r., przewidywany przyrost ludności Warszawy i aglomeracji (o 4,8%) będzie jedynie wynikiem migracji.

Struktura ludności według płci i wieku stanowi podstawę większości analiz demograficznych, determinuje ona bowiem w poważnym stopniu kształtowanie przyszłych trendów w zakresie płodności i umieralności. Struktura ta daje także podstawę do określenia wielu konsekwencji społeczno-ekonomicznych zmian ludnościowych. Wyznaczanie potrzeb dotyczących liczby miejsc w szkołach, miejsc pracy, czy też oszacowanie przyszłej liczby małżeństw i związanych z tym potrzeb mieszkaniowych, oszacowanie liczby osób wkraczających w wiek emerytalny, są przykładami zagadnień związanych ściśle ze strukturą wieku i płci ludności. Struktura ludności według płci ma bezpośredni wpływ na proces reprodukcji ludności poprzez jej związek z poziomem wskaźników zawierania małżeństw, urodzeń i zgonów.

Ogólnie za niekorzystną uznaje się strukturę ludności charakteryzującą się znacznymi wahaniami wielkości poszczególnych kohort oraz dużym udziałem ludności w wieku poprodukcyjnym. Struktura ludności Warszawy według płci jest zaburzona, m.in. ze względu na dużą liczebną nadwyżkę kobiet nad mężczyznami (114 kobiet przypada na 100 mężczyzn). Dysproporcje te są największe w Śródmieściu (129), a najmniejsze na Pradze Północ (109).

Struktura wieku mieszkańców Warszawy odbiega znacznie od przeciętnej struktury wieku ludności Polski i regionu. Ludność Warszawy ma największy udział grupy w wieku poprodukcyjnym 20-59 lat (56,4%, podczas gdy w skali kraju odsetek ten wynosił 53,7% w 1990 r., zaś w woj. stołecznym 55,5%), co jest konsekwencją migracji osób młodych do Warszawy. Najwyższy udział tej grupy ludności w Warszawie zanotowano w 1990 r. na Żoliborzu (58%), Pradze Północ (57,6%) i Mokotowie (57,3%).

Dalszą specyficzną cechą struktur wieku ludności Warszawy jest zaawansowany proces starzenia się, który mierzy się udziałem grupy wieku powyżej 60 lat. W Polsce grupa ta stanowiła w 1990 r. 15%, w Warszawie zaś 18,8%, a najwięcej w Śródmieściu (30,5%) i na Ochocie (21,3%), najmniej zaś na Pradze Północ i Mokotowie. Najmniejszy udział dzieci i młodzieży występuje w Śródmieściu (19,3%), a największy na Pradze Północ (27,9%) i Mokotowie (25,8%). Najmłodszą grupę ludności stanowią mieszkańcy Mokotowa i Pragi Północ (14,5% ludności w wieku poprodukcyjnym i 20,4% w wieku przedprodukcyjnym).

W strukturze wieku ludności zaznaczają się roczniki wyżu urodzone w latach pięćdziesiątych (najliczniejsze grupy wieku populacji 35-40 lat) oraz echo tego wyżu w postaci licznych roczników z lat siedemdziesiątych i początku osiemdziesiątych (najliczniejsze grupy wieku 10-15 lat). Należy liczyć się z faktem, iż ta ostatnia grupa wieku wkrótce osiągnie wiek dojrzały i wkroczy na rynek pracy, zasilając go o ponad 100 tys. osób. Należy także założyć, iż kolejne echo tego wyżu nastąpi w postaci większej liczby urodzeń spodziewanych pod koniec obecnej dekady. Kolejne roczniki obecnych pięćdziesięciolatków wkroczą w tym czasie w wiek emerytalny. Przyszłe zmiany ludnościowe będą niewątpliwie determinować w znacznym stopniu politykę gospodarczą i społeczną władz miejskich.

Wskutek stagnacji ludnościowej Warszawy gęstość zaludnienia w ostatnich latach spadła do 3412 osób/km² (1990 r.). W skali dzielnic zjawisko to było zróżnicowane. Od 1981 r. gęstość zaludnienia Śródmieścia (11 288 osób/km²) systematycznie spadała do wartości 10 051 osób/km² w 1990 r. Podobnie zaludnienie Ochoty zmniejszyło się w ostatniej dekadzie; gęstość zaludnienia obniżyła się z 4028 w 1978 r. do 3648 osób/km² w 1990 r.

Zmiany liczby ludności Śródmieścia i Ochoty, a także na obrzeżach miasta, są wyrazem negatywnych zjawisk demograficznych, a mianowicie malejącej płodności i wzrastającej umieralności, starzenia się ludności oraz obniżenia poziomu napływu migracyjnego. Przyczyną bezpośrednią zmian ludnościowych były również migracje wewnątrzmijskie, których poziom w ostatnim okresie obniżył się znacznie. Pośrednią przyczyną malejącego napływu ludności jest recesja gospodarcza, brak zapotrzebowania na siłę roboczą i zastój w budownictwie mieszkaniowym. Dzielnice lewobrzeżne cechuje ujemne saldo migracyjne, prawobrzeżne zaś - przewaga napływów nad emigracją. Większość migracji wewnątrzmijskich odbywa się między sąsiednimi dzielnicami, bez przekraczania Wisły.

W strukturze przestrzennej ludności Warszawy zaznaczają się charakterystyczne etapy związane z cyklem życiowym mieszkańców, np. w nowych osiedlach mieszkaniowych (Natolin, Tarchomin) występuje zdecydowanie wyższy udział dzieci, zazwyczaj ponad 25%, a nawet ponad 30% ogółu mieszkańców.

W rozmieszczeniu ludności starej charakterystyczne jest jej współwystępowanie ze starym budownictwem mieszkaniowym. Generalnym układem przestrzennym jest koncentracja ludności starszej i najstarszej w centralnej części miasta i stopniowy spadek jej udziałów w miarę oddalania się od centrum. Segregacja przestrzenna ludności starej nabiera szczególnego znaczenia w szerszym wymiarze społecznym i ekonomicznym, koncentracja tej grupy ludności - w części niepełnosprawnej i samotnej - jest bowiem najprostszym wskaźnikiem nędzy w przestrzeni miasta. Dochody ludności starej oscylują na granicy minimum egzystencji, przy czym zjawisko to się pogłębia. Postępująca koncentracja ludzi starszych w niektórych obszarach miasta o najgorszych warunkach mieszkaniowych grozi przekształceniem ich w slumsy.

W scenariuszu rozwoju Warszawy opierającym się na założeniu stabilizacji recesji gospodarczej przyjmuje się nieznaczny, oscylujący wokół zera przyrost naturalny ludności (jako wynik zwiększonej stopy urodzeń przy niewielkim spadku umieralności) oraz przewagę napływu nad odpływem migracyjnym. Rozwój ludnościowy byłby wynikiem dodatniego salda migracyjnego.

Przy dopływie siły roboczej na rynek pracy w Warszawie oraz ograniczonym poziomie inwestycji, w tym także zastoju w budownictwie mieszkaniowym, ogólna sytuacja nie uległaby wyraźnej poprawie. Byłyby to pozorne ruchy, związane z przemieszczaniem się pewnych grup ludności wewnątrz miasta, odzwierciedlając działanie renty gruntowej; główną grupą opuszczającą Śródmieście, zgodnie z dotychczasowymi trendami, byłiby ludzie starzy.

Zadaniem władz miasta byłoby stworzenie aktywnej, chociaż niełatwej polityki w stosunku do ludzi starszych, nie tylko przez udzielenie im doraźnej pomocy, lecz np. przez stworzenie programu zamiany mieszkań dla tych spośród ludzi starych, którzy chcieliby się przenieść z centrum do mniejszych, lecz lepiej wyposażonych technicznie mieszkań, położonych w innych dzielnicach. Proces ten nie oznaczałby bynajmniej wyludnienia się centrum, lecz przeciwnie - spowodowałby przemieszczanie się do Śródmieścia ludzi młodszych oraz rewaloryzację mieszkań i szybsze przemiany funkcji centrum miasta. Część mieszkań przeznaczano by na biura, przedstawicielstwa firm zagranicznych i agencji, lecz w gestii władz miasta byłaby polityka porządkowania ekonomicznego i przestrzennego strefy centralnej. Przemianom ludnościowym Śródmieścia i starej demograficznie Ochoty towarzyszyłaby urbanizacja części przedmieść i strefy podmiejskiej.

W warunkach ożywienia gospodarczego i szybszego zwiększania się popytu na mieszkania polityka władz powinna sprzyjać rozwojowi budownictwa jednorodzinnego na obrzeżach miasta. Pozwoliłoby to na uporządkowanie obrzeży miasta, jak również przestrzeni wewnątrzmięskiej. Aby rozwój przedmieść nie był żywiołowy, należy wniknąć w stan ich zagospodarowania, określić kierunki zmian liczby i rozmieszczenia ludności oraz zidentyfikować bariery i stymulatory przekształceń. Sprawą nie cierpiącą zwłoki jest uregulowanie prawne własności gruntów i uaktywnienie roli władz miasta w tworzeniu terenów budowlanych. Ważnym problemem jest ochrona środowiska przyrodniczego i walka z zanieczyszczeniem przede wszystkim wód gruntowych i powierzchniowych.

W warunkach nieco korzystniejszych trendów ekonomicznych władze miasta staną też w obliczu wyboru terenów przeznaczonych na nowe budownictwo komunalne. Nie powinno być ono relegowane na odległe peryferie, lecz lokalizowane w postaci niezbyt dużych zespołów na istniejących wolnych terenach wewnątrz miasta, jak również na terenach rekultywowanych, użytkowanych dotąd ekstensywnie przez przemysł, składy, transport itp.

Charakteryzowane trendy doprowadziłyby do pewnego wyrównywania najbardziej widocznych dysproporcji w przestrzennej strukturze demograficznej miasta. Trwanie obecnie występujących deformacji, zwłaszcza w Śródmieściu, na Ochocie i Żoliborzu wymagałoby wzmocnienia ochrony i troski o ludzi starych i chorych ze strony władz i organizacji społecznych. Z kolei wzmocnienia polityki socjalnej w sferze oświaty i ochrony zdrowia wymagałoby inne, młodsze demograficznie gminy-dzielnice: Praga Północ, Mokotów i Wola. Zmiany przeznaczenia istniejących obiektów infrastruktury społecznej wymagają pilnego uwzględnienia prognoz demograficznych w skali dzielnic i zespołów mieszkaniowych.

W miarę wzrostu poziomu rozwoju gospodarczego niekorzystnym zjawiskiem społecznym i demograficznym powinna przeciwdziałać polityka ochronna, uwzględniająca profilaktykę zdrowotną ludności, nacisk na podwyższenie poziomu higieny, resocjalizację ludzi z marginesu społecznego itd., a także rozwój różnorodnych form oświaty.

Rolą władz miasta, która ulegnie zwiększeniu w najbliższych latach, jest pomoc placówkom stołecznej służby zdrowia w jej przemianach własnościowych i organizacyjnych oraz zapewnienie interesów mieszkańców Warszawy w postaci dostępności do usług zdrowotnych. Należy uwzględnić pomoc grupom najsłabszym ekonomicznie i zagrożonym zdrowotnie, jak również nieuleczalnie chorym na gruźlicę, nowotwory i AIDS.

Polityka oświatowa jest integralną częścią polityki społecznej i dlatego powinna być uwzględniana w szerokim zakresie przez władze miasta przy opracowywaniu strategii jego rozwoju. Wszystkie formy oświaty i wychowania dzieci oraz młodzieży zarówno w stolicy, jak i w kraju przeżywają kryzys ekonomiczny i moralny. Funkcjonowanie oświaty szczebla podstawowego od 1 stycznia 1994 r. przejdzie do obowiązkowych zadań własnych gmin. Już obecnie gminy mają możliwość przejmowania znajdujących się na ich terenie szkół. Zadanie to obecnie przekracza możliwości większości gmin przeżywających kłopoty finansowe. Od 1988r. zmniejsza się znacznie udział dzieci uczęszczających do przedszkoli. Mienie zamykanych przez gminy przedszkoli staje się własnością komunalną i tylko w części służy nadal celom oświatowym.

Jednocześnie ze wzrostem liczby dzieci nie pobierających nauki w szkole podstawowej zmniejsza się liczba szkół podstawowych dla pracujących. W związku z tym może wzrastać grupa ludzi, którzy nie ukończyli szkoły podstawowej, jak również margines analfabetyzmu.

W szkolnictwie wyższym jest widoczna pewna poprawa. Niemniej jednak wskaźniki pozostają na niskim poziomie, co wiąże się w dużej mierze z faktem, że w Polsce mało młodzieży osiada pełny średni poziom wykształcenia i podejmuje studia wyższe. Udział młodzieży studiującej (na studiach dziennych i w innych formach) w Warszawie wynosił 32 studentów/1000 mieszkańców, tj. znacznie mniej niż w większości stolic europejskich.

Od lat w sposób widoczny zmniejsza się dostęp obywateli do dóbr kultury. Wiaże się to ze złym stanem infrastruktury kulturalnej oraz ze wzrostem cen tych dóbr. Władze miasta powinny pomóc w ożywieniu życia kulturalnego, popierając wszelkie inicjatywy prywatnych sponsorów finansujących przedsięwzięcia i imprezy kulturalne, zwłaszcza na rzecz uboższych mieszkańców. Podobnie z powodu braku funduszy uczestnictwo w kulturze fizycznej, rekreacji i wypoczynku zmniejsza się i ogranicza do najtańszych ich form. Inicjatywą władz miejskich powinno być organizowanie imprez sportowych i zawodów dostępnych dla szerszych warstw społeczeństwa.

Uwzględniając dotychczasowe trendy demograficzne i strukturę wieku ludności Warszawy i regionu, należy się liczyć z wkroczeniem na rynek pracy i rynek mieszkaniowy kolejnej fali wyżu z lat siedemdziesiątych i początku lat osiemdziesiątych. Grupa ta zwiększy o około 100 tys. osób liczbę zawodowo czynnych. Przyczyni się to do wzrostu konkurencji na rynku pracy oraz wyzwoli kolejne sfery przedsiębiorczości. Należy uwzględnić już teraz zapotrzebowanie na szkolnictwo o wysokim poziomie profesjonalnym, przygotowujące do nowych zawodów w biznesie, wyspecjalizowanych usługach, bankowości, marketingu itp. Nowe pokolenie, być

może bardziej prężne niż poprzednie, przyspieszy ruch na rynku pracy i mieszkań, co z kolei wpłynie na zmiany rozmieszczenia ludności w mieście w wyniku przemieszczeń między centrum, dzielnicami centralnymi i peryferyjnymi. Względny rozwój na rynku pracy spowoduje napływ środków finansowych do budżetu miasta, co z kolei pozwoliłoby na realizację najbardziej niezbędnych inwestycji publicznych, m.in. budowy metra, przeprowadzenie niezbędnych prac w sferze infrastruktury technicznej, rewaloryzację najbardziej zaniedbanych zabytkowych fragmentów centrum Warszawy - w Śródmieściu i centrum Pragi.

W przypadku spełnienia się tego niewątpliwie optymistycznego scenariusza ludność Warszawy wzrośnie do około 1780 tys. osób w połowie następnego dziesięciolecia, głównie dzięki większemu napływowi migracyjnemu do stolicy.

Istotna jest inicjatywa władz zmierzająca do rozwoju budownictwa mieszkaniowego, czego warunkiem jest, m.in. stabilizacja, jeśli nie zmniejszenie jego kosztów. Jeśli regres budownictwa będzie trwał, koszty zamieszkania w Warszawie będą się zwiększać. Stąd praca na tutejszym rynku może przyciągać selektywne grupy ludzi gotowych do zaakceptowania bądź wysokich cen mieszkań, bądź niskiego standardu zamieszkania.

5. PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIA SPOŁECZNE

Uwarunkowane makrospołecznie sposoby wytwarzania przestrzeni miejskiej Warszawy jako miasta „socjalistycznego” doprowadziły do zróżnicowania przestrzeni mieszkalnej Warszawy na dzielnice i osiedla lepsze i gorsze. Ich obiektywne zróżnicowanie ma swój wyraz we: (1) względnej lokalizacji na obszarze miasta, tj. ich dostępności komunikacyjnej; (2) rozplanowaniu architektonicznym osiedla, tj. wysokości i wielkości budynków oraz ich usytuowaniu w stosunku do siebie i do ulic; (3) rozplanowaniu mieszkań, tj. ich wielkości, funkcjonalności i wyposażeniu; (4) infrastrukturze technicznej i społecznej osiedla. Rezultatem tych zróżnicowań obiektywnych jest społeczna percepcja atrakcyjności poszczególnych osiedli i dzielnic, wpływająca na kształtowanie się wolnorynkowej ceny mieszkań (renty gruntowej) i struktury społecznej osiedli. Podział na lepsze i gorsze osiedla mieszkaniowe kształtowały trzy główne osie zróżnicowań: wysokość zabudowy, wiek zabudowy i kulturowa bariera Wisły. Pas dzielnic dobrych ciągnie się od Żoliborza przez Nowe i Stare Miasto, Śródmieście właściwe (między Muranowem i Grzybowem a Powiślem), po Mokotów i Ochotę, obejmując też Saską Kępe. Do obiektywnie złych dzielnic należą znacznie oddalone od centrum blokowiska, zwłaszcza na prawym brzegu Wisły (Bródno, Tarchomin) oraz zdekapitalizowana przedwojenna zabudowa Szmulowizny, subiektywnie zaś, większa część Warszawy prawobrzeżnej, w tym także stara Praga. Podstawowymi czynnikami determinującymi społeczne wytwarzanie przestrzeni (kształtowanie struktury społeczno-przestrzennej) współczesnego miasta kapitalistycznego są rynek i renta gruntowa. Działanie renty gruntowej prowadzi, m.in. do: wzrastającego strefowania

miasta; segregacji przestrzeni konsumpcji masowej i podziału na dzielnice bogate i biedne, gentryfikacji części śródmieścia oraz wypychania mniej zamożnych grup społecznych na peryferie.

Specyfika konsumpcji indywidualnej i zbiorowej przejawia się w strukturalnie uwarunkowanym niedoborze mieszkań i urządzeń socjalnych jako skutku niskiej rentowności kapitału w sektorze konsumpcji zbiorowej. W praktyce oznacza to, że ciężar budowy i utrzymania infrastruktury technicznej i społecznej spada na administrację publiczną, zwłaszcza lokalną.

Mimo zmiany systemu gospodarczego, społecznego i politycznego niektóre elementy struktury społeczno- przestrzennej Warszawy odziedziczone po systemie „realnego socjalizmu” nie ulegną zmianie, a nawet mogą zostać wzmocnione. Dotyczy to przede wszystkim strefowania miasta i braku mieszkań. Rozwiązanie kryzysu mieszkaniowego może nastąpić nie tyle przez odpowiedni do obecnych potrzeb i wyobrażeń wzrost ich podaży, ile przez ograniczenie popytu. Konsekwentne bowiem wprowadzanie mechanizmów rynkowych do budownictwa może spowodować przede wszystkim wzrost mobilności mieszkańców.

Poniżej zarysowano niektóre z możliwych następstw społecznych dominacji sił rynkowych w dziedzinie mieszkalnictwa. Należy jednak podkreślić, iż liberalna polityka władz w tym zakresie nie jest możliwa, ani pożądana. Podobnie jak w większości krajów Europy Zachodniej, prawnie podbudowana ochrona praw lokatorów i miejska polityka mieszkaniowa wyznacza zapewne bariery chroniące miasta polskie, w tym Warszawę, przed polaryzacją społeczną przestrzeni miejskiej w skali porównywalnej z występującą w miastach amerykańskich.

Należy się spodziewać wzrostu segregacji przestrzennej grup społecznych o odmiennych dochodach. Segregacja ta będzie przebiegać przez wypychanie słabszych ekonomicznie grup społecznych z centrum oraz przez przenoszenie się klasy średniej do Śródmieścia, a elity finansowej do nowo budowanych domów jednorodzinnych na obrzeżach Warszawy.

Załamaniem dotychczasowego pseudospółdzielczego modelu budownictwa mieszkaniowego musi prowadzić do komercjalizacji spółdzielni mieszkaniowych, które tylko w tym wypadku będą mogły podjąć dalszą działalność inwestycyjną. Będzie ona obejmować głównie budowę niewielkich kolonii i osiedli na obrzeżach obecnych blokowisk i między nimi, prowadząc do ich segregacji społecznej. Średnia klasa finansowa (głównie inteligencja i wolne zawody) będzie się przenosić do tych nowych kolonii i osiedli, czego wynikiem będzie proletaryzacja, a nawet lumpenproletaryzacja dotychczasowych blokowisk.

Przewidywany wzrost segregacji przestrzennej grup społecznych może prowadzić do wzrostu integracji społecznej w skali osiedli i kolonii, przy jednoczesnej dezintegracji w skali miasta. Wzrost integracji będzie dotyczył przede wszystkim osiedli domków jednorodzinnych na peryferiach zamieszkałych przez nową elitę finansową oraz lepszych dzielnic centralnych, zamieszkałych przez elitę intelektualną.

Można się spodziewać nasilenia symptomów izolacji społecznej imigrantów, zwłaszcza jeśli znajdzie się wśród nich liczna grupa imigrantów ze wschodu i południa Europy. Trzeba się wówczas liczyć z nasileniem ksenofobii, która będzie skierowana nie tylko na imigrantów ze wschodu, ale na wszelkich faktycznych i wymaganych „obcych”.

Wskutek recesji, a także normalnych procesów przystosowawczych, można się spodziewać upadłości części punktów konsumpcji luksusowej lub wysoko wyspecjalizowanej zlokalizowanych obecnie poza centrum miast (np. eleganckich sklepów wypieranych z osiedli peryferyjnych przez konkurencję małych sklepów i kramów oferujących produkty po niższych cenach). Wiele prywatnych firm wybrało bowiem w ostatnich latach lokalizacje niezgodne z regułami dostępności komunikacyjnej i potencjału rynkowego, kierując się jeszcze zasadami gospodarki planowej, w której klient zmuszony był do poszukiwania towaru (lub usługi), pokonując w tym celu opór odległości i konkurencję innych potencjalnych nabywców. Część firm, które w przyszłości będą musiały zlikwidować swe placówki na peryferiach miasta, podejmie próbę zdobycia siedziby w centrum. Zwiększy to konkurencję i umożliwi władzom miasta podniesienie czynszów. Znaczne podnoszenie czynszów nie byłoby jednak wskazane, gdyż prowadziłoby do upadku firm i w rezultacie do zmniejszenia dochodów miasta.

6. ZAGADNIENIA MIESZKANIOWE

Sferę mieszkalnictwa Warszawy, na najogólniejszym poziomie analizy, charakteryzują:

(1) uzależnienie od systemu gospodarki planowej w aspekcie prawnym, organizacyjnym i ekonomicznym;

(2) znaczna homogeniczność struktury w wymiarze fizycznym (w poszczególnych sektorach mieszkalnictwa).

Substancja mieszkaniowa miasta niemal w całości powstała i funkcjonuje w warunkach narzuconych przez „uspołeczniony” model gospodarki mieszkaniowej. Przestrzeń mieszkaniowa w wielu rejonach miasta nie jest wykorzystana racjonalnie.

O ile warunki mieszkaniowe w zakresie wyposażenia mieszkań w podstawowe urządzenia techniczne w Warszawie można uznać za wystarczające, to zasadniczym czynnikiem obniżającym standard mieszkaniowy jest nadmierne zagęszczenie mieszkań. Można przewidywać dalsze pogarszanie się sytuacji w tym zakresie przy utrzymaniu się regresu budownictwa mieszkaniowego i wzrostu cen mieszkań.

Miniony okres cechowała bardzo niska mobilność mieszkaniowa; w raz zasiedlonym mieszkaniu rodziny przechodziły przez kolejne etapy cyklu życiowego. Wskaźniki zagęszczenia mieszkań są najkorzystniejsze w nowych osiedlach mieszkaniowych. W starych osiedlach wzrasta zagęszczenie mieszkań i współzamieszkiwanie gospodarstw domowych.

Niedobór mieszkań, według szacunku Biura Planowania Rozwoju Warszawy, wyniósł w 1990 r. w woj. warszawskim 160 tys. jednostek, a struktura tego niedoboru kształtowała się następująco:

20 tys. - mieszkania dla osób dorosłych bez własnego mieszkania;

40 tys. - mieszkania dla rodzin zajmujących zbyt małe mieszkania;

60 tys. - mieszkania dla osób zajmujących mieszkania w budynkach kwalifikujących się do wyburzenia;

40 tys. - mieszkania w budynkach nadających się do użytkowania po modernizacji.

Istniejący niedobór mieszkań jest więc w dużej mierze strukturalny i wynika z cech wielkości i jakości zasobów, ich niedostosowania do potrzeb lokatorów.

Promowanie budowy małych mieszkań, zasadne z punktu widzenia sytuacji ekonomicznej większości potencjalnych nabywców, jest błędne przy uwzględnieniu długookresowych strategii rozwoju miasta, nasyconego substandardem wielkościowym we wszystkich sektorach mieszkaniowych, tj. komunalnym, spółdzielczym i prywatnym. Inercja systemu prawnego jest podstawowym, obok czynnika braku kapitału, hamulcem prorynkowych przekształceń mieszkalnictwa. Podstawową barierą jest pełna ochrona prawna lokatorów, regulowana kosztem praw właścicieli. Barierę tę zwielokrotnia utrwalona w poprzedniej epoce postawa mieszkańców do traktowania mieszkań i domów jako dobra trwale należnego, bez ceny i właściciela. Niemożność eksmisji z mieszkań komunalnych daje w praktyce najemcom przywileje właścicieli, i to właścicieli nie obciążonych obowiązkami. Dla gospodarki mieszkaniowej Warszawy brak regulacji prawnej dotyczącej losu nieruchomości przejętych dekretem z dnia 26 października 1945 r. istotnie ogranicza aktywność władz lokalnych w sferze mieszkaniowej.

Barierą natury organizacyjnej jest brak pełnego programu rozwoju miasta, w tym także całościowego modelu systemu mieszkaniowego. Istnieje potencjalna bariera rozwoju mieszkalnictwa, mogąca wystąpić w przestrzeni miasta, a mianowicie cena gruntów. Zbyt wysokie oszacowanie ceny gruntów może ograniczyć konkurencyjność funkcji mieszkaniowych niektórych obszarów miasta w stosunku do innych funkcji, np. usługowych, a nade wszystko ograniczyć popyt na mieszkania. Można też oczekiwać wystąpienia konfliktów przestrzennych w zakresie rywalizacji o przestrzeń dla budownictwa jednorodzinne. Politykę władz lokalnych wobec mieszkaniowych problemów gmin w latach 1990-1991 można określić jako politykę przetrwania. Wielkość miasta i dwuszczeblowość samorządu w Warszawie opóźniły procesy inwentaryzacyjne i decyzyjne.

Stanowienie lokalnej polityki mieszkaniowej wymaga wyboru strategii w podstawowych kwestiach. Potrzebna jest odpowiedź na wiele pytań, od których zależą alternatywne warianty polityki mieszkaniowej, orientowanej na warunki gospodarki rynkowej, np.:

(1) czy gmina ma być aktywnym inwestorem mieszkaniowym i docelowym właścicielem obecnych zasobów komunalnych, czy też jej obowiązki mają się ograniczać do funkcji menedżerskich;

(2) jakie kategorie mieszkańców powinny być przedmiotem aktywnej polityki mieszkaniowej władz lokalnych;

(3) jaką politykę ma prowadzić gmina wobec przyszłych inwestorów mieszkaniowych;

(4) jakie formy mobilizacji kapitału na inwestycje mieszkaniowe należy promować w skali lokalnej.

Gminy powinny zdecydować o wyborze adresatów aktywnej polityki mieszkaniowej władz lokalnych w krótkim, przejściowym oraz dłuższym horyzoncie czasowym. Problemem jest tu pogodzenie zainteresowania gmin mieszkaniami socjalnymi z polityką wobec mieszkańców, którzy mogliby w przyszłości zaspokajać swe potrzeby mieszkaniowe drogą rynkową. Bezdyskusyjna jest sprawa mieszkaniowej pomocy socjalnej gmin. Wspieranie przyszłych inwestycji mieszkaniowych powinno natomiast dotyczyć innych inwestorów (np. firm budowlanych, banków, spółdzielni, innych osób prawnych i osób prywatnych) podejmujących budowę domów jednorodzinnych i wielorodzinnych według nowych rozwiązań organizacyjnych. W mieście jest wiele mieszkań nadających się dla obecnych i przyszłych uboższych warstw ludności. Pewne rezerwy tkwią w budynkach zakładowych - mieszkalnych i hotelach robotniczych. Powinny one być wykupione przez samorządy za symboliczną cenę i przeznaczone na obiekty mieszkalne instytucji użyteczności publicznej, w tym dla uboższych osób starszych. Polityka w stosunku do osób o wysokich dochodach powinna polegać na stworzeniu przez gminę atrakcyjnych warunków dla inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez różnych inwestorów z przeznaczeniem mieszkań i domów na sprzedaż.

Podstawowym instrumentem lokalnej polityki mieszkaniowej są oferty terenów uzbrojonych i polityka cenowa. Polityka niskich cen (stosowanych elastycznie) będzie przyciągać inwestycje mieszkaniowe. Polityka wysokich cen, zapewniając gminom początkowo wyższe dochody, może przyczynić się do zahamowania ruchu budowlanego, szczególnie w okresie przejściowym. Tereny komunalne powinny być udostępniane do zabudowy drogą umów dzierżawnych. Warunki i formy tych umów powinny być uzależnione od struktury wartości renty gruntowej.

Utrzymanie komunalnej własności gruntów pozwoli racjonalizować użytkowanie terenów mieszkaniowych. Warszawa jest w przeważającej części miastem niskich domów; uzyskiwanie dodatkowych mieszkań poprzez nadbudowę byłoby tańsze i technicznie możliwe w wielu osiedlach komunalnych.

Dużą szansą dla mieszkalnictwa jest mobilizacja kapitału lokalnego. Źródłem pozyskiwania względnie taniego kapitału na inwestycje miejskie i dla wykonawców operujących na lokalnym rynku powinien być bank komunalny emitujący miejskie papiery wartościowe i wykupujący mieszkania obciążone kredytem.

Możliwe jest też wprowadzenie lokalnego podatku mieszkaniowego (samoopodatkowania). Chodziłoby tu o nieznaczne opodatkowanie z przeznaczeniem na waloryzację bezpośredniego otoczenia budynków. Podatek lokalny jest bowiem efektywnym narzędziem gospodarowania przestrzenią. Może on zostać rozbudowany przez wprowadzenie skal różnicujących (np. podatek karny za użytkowanie niezgodne z funkcjami podstawowymi, uzależnienia podatku od stanu zasobów i lokalizacji).

Program transformacji mieszkaniowej Warszawy powinien, zarówno w okresie przejściowym, jak i w układzie docelowym, być kompleksowy. Ratowanie, czy próby ulepszenia jednej z dziedzin mieszkalnictwa są - przy obecnej skali problemu mieszkaniowego - z góry skazane na niepowodzenie i brak aprobaty społecznej.

7. INFRASTRUKTURA TECHNICZNA

Funkcjonowanie infrastruktury technicznej Warszawy jest niezadowolające, przede wszystkim ze względu na stale postępującą dekapitalizację, przy niesprawnie działających strukturach organizacyjnych. Wielkość nakładów na rozbudowę urządzeń infrastrukturalnych w Warszawie nigdy nie dorównywała istniejącym potrzebom. Ich rozwój był wypadkową różnych warunków gospodarczych i politycznych, w jakich się kształtowały, oraz niekiedy decyzji, u których podłoża leżały głównie cele polityczno-propagandowe.

Stan techniczny, układ przestrzenny i pojemność urządzeń infrastruktury technicznej wymagają podjęcia pilnych prac nad jej modernizacją i rozbudową. Obecnie o kolejności i zakresie podejmowanych działań decyduje szczupłość środków, jakimi dysponuje miasto. Nie zwalnia to jednak władz miasta z opracowania nowej koncepcji rozwoju infrastruktury komunikacyjnej i technicznej Warszawy. Powinna ona być jednak wynikiem uprzedniego opracowania planu przestrzennego rozwoju miasta i musi uwzględniać kilka wariantów rozbudowy infrastruktury, w zależności od przewidywanych potrzeb i możliwości.

Warszawa ze względu na swą wielkość, znaczenie gospodarcze, społeczne i polityczne oraz położenie geograficzne jest miastem, które skupia i generuje intensywny ruch komunikacyjny. Leży ona na szlaku wielu połączeń tranzytowych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym. Ponadto dość silnie zdekcentrowany układ miejsc zamieszkania, pracy i usług w mieście powoduje dużą ruchliwość ludności w samej Warszawie i znaczny udział przejazdów między dzielnicami (na znaczne odległości). Coraz więcej firm lokalizuje się w strefie podmiejskiej, co także przyczynia się do wzrostu ruchu. Opracowując koncepcje rozbudowy i modernizacji infrastruktury komunikacyjnej trzeba te elementy wziąć pod uwagę. Wprawdzie komunikację publiczną można stosunkowo łatwo przystosować do nowej sytuacji, lecz zmiana układu drogowo-ulicznego jest znacznie trudniejsza, często nawet niemożliwa. Jego przebudowa musi ponadto uwzględniać potrzeby strefy podmiejskiej i aglomeracji. Zmiana tego układu jest trudna i kosztowna, ale musi być przeprowadzona w stosunkowo bliskiej przyszłości; w przeciwnym razie Warszawie grożą ogromne kłopoty komunikacyjne.

Coraz bardziej odczuwalny jest brak tras szybkiego ruchu łączących dzielnice Warszawy. Krajowy ruch tranzytowy jest obecnie z konieczności prowadzony ulicami, które pełnią jednocześnie funkcję podstawowych połączeń między dzielnicami. Nie można się zgodzić z koncepcją przeprowadzenia przez Warszawę nowych tras tranzytowych. Pełniąc jednocześnie rolę połączeń międz dzielnicowych, powodowałyby one ogromny wzrost intensywności ruchu w Warszawie wraz ze wszystkimi ujemnymi tego konsekwencjami. System dróg tranzytowych

przechodzących przez Warszawę jest odzwierciedleniem koncepcji z lat siedemdziesiątych, gdy sytuacja gospodarcza była inna, liczba samochodów znacznie mniejsza, a ruch na drogach o wiele mniej intensywny.

W zakresie zarządzania układem drogowym Warszawy powinna nastąpić zmiana kompetencji; powinien on zostać wyłączony spod zarządu wojewody i przekazany miastu. Nie do utrzymania jest bowiem sytuacja, w której ulice miasta (wraz z przejściami podziemnymi) znajdują się w kompetencji innych władz niż pozostałe tereny miejskie.

Ruch na niektórych ulicach, szczególnie w godzinach szczytu, jest bardzo utrudniony. Ta sytuacja będzie się zaostrzać w miarę wzrostu liczby samochodów, polepszania sytuacji gospodarczej kraju i wzrostu zamożności społeczeństwa. Można oczekiwać wzmocnienia się roli Śródmieścia jako centrum handlu i powstania dużych terenów o charakterze przemysłowo-składowym na peryferiach i w strefie podmiejskiej Warszawy. W połączeniu z rozmieszczonymi peryferyjnie dużymi osiedlami mieszkaniowymi spowoduje to znaczny wzrost popytu na transport publiczny i indywidualny.

Problemem, który stał się bardzo widoczny w ostatnich dwóch latach, są niewłaściwe zasady i praktyka parkowania, przede wszystkim samochodów osobowych. W wielu miejscach zmniejszają one przepustowość ulic, ograniczają widoczność kierowcom i pieszym, często stwarzają zagrożenie dla ruchu. Wydaje się, że władze miasta pogodziły się z tą sytuacją. Problem stosunkowo łatwy do rozwiązania wydaje się nierozwiązalny. Aby tej sytuacji zaradzić, jest konieczne: budowa parkingów wielokondygnacyjnych i podziemnych, wprowadzenie płatnego parkowania w strefie centralnej Warszawy, egzekwowanie zakazów parkowania oraz usprawnienie komunikacji publicznej.

Coraz pilniejsza staje się sprawa budowy piętrowych parkingów. Ich koszty są wprawdzie wysokie, ale nie są to przedsięwzięcia deficytowe. Część funduszy można uzyskać sprzedając awansiem miejsca przyszłym stałym użytkownikom. Część pieniędzy powinna pochodzić, jak to się dzieje w innych krajach europejskich, z opłat pobieranych za parkowanie samochodów.

Planując rozwój komunikacji publicznej, powinno się uwzględnić specyfikę transportu, w której oprócz niezbędnych nakładów na wybudowanie urządzeń komunikacyjnych występują znaczne koszty eksploatacji tych urządzeń. Należy także pamiętać, że każda inwestycja w zakresie infrastruktury transportu, oprócz realizacji istniejącego popytu na transport, stwarza popyt na transport przez zapewnienie lepszej dostępności terenu, na którym jest realizowana. Koncepcja komunikacji publicznej musi się opierać na komunikacji tramwajowej, autobusowej i metrze. Jest to jednak wizja bliżej nieokreślonej przyszłości ze względu na niezwykle powolną budowę metra. Z tego względu znacznie większą uwagę powinno poświęcić się komunikacji tramwajowej. W pierwszym rządzie trzeba jednak zapewnić odpowiednie standardy jakościowe istniejącej sieci i wprowadzić nową generację taboru. Nie trudno skorzystać z doświadczeń w tym zakresie europejskich miast o podobnej wielkości. Tramwaj byłby bardzo efektywnym środkiem transportu, szczególnie na obrzeżach Warszawy.

Rozbudowa obecnego portu lotniczego na Okęciu będzie miała także istotne konsekwencje dla układu komunikacyjnego stolicy. Praktycznie istnieje niewielka możliwość zwiększenia przepustowości Al. Żwirki i Wigury. Trzeba się więc zastanowić nad modyfikacją projektu budowy metra i doprowadzeniem linii do portu lotniczego w drugiej kolejności. Wymagałoby to jednak przeprowadzenia dodatkowych analiz. Zapewne łatwiejsze i zdecydowanie mniej kosztowne byłoby zrealizowanie połączenia kolejowego. Ta ostatnia propozycja wydaje się bardziej realistyczna z punktu widzenia możliwości budżetowych miasta. Rozwiązanie będzie zależać od koncepcji obsługi ludności. Jeśli weźmie się pod uwagę tylko obsługę komunikacyjną portu lotniczego, wówczas najlepszym sposobem (najtańszym i najmniej kłopotliwym) jest połączenie lotniska linią kolejową z Dworcem Centralnym. Jeśli jednak brać pod uwagę obsługę komunikacyjną ludności wówczas znacznie lepszym wyjściem jest rozbudowa I linii metra i poprowadzenie jej właśnie do dworca lotniczego. W tym przypadku byłoby to zgodne z planem, zmieniona zostałaby tylko kolejność prac.

Obecnie nie ma już znaczenia dyskusja nad zasadnością podjętej i zrealizowanej decyzji rozbudowy obecnego portu lotniczego na Okęciu. W żadnym wypadku nie powinna ona jednak wpłynąć negatywnie na podjęcie decyzji budowy nowego lotniska towarowego i pasażerskiego poza Warszawą. Podjęcie takiej decyzji wymaga jednak wyobraźni i odwagi. Decyzja ta nie powinna być uzależniona od wyników ekspertyz wykonywanych przez zespoły z zagranicy. Reprezentują one bowiem, bardziej lub mniej świadomie, interesy innych krajów i konkurencyjnych portów lotniczych; należy wątpić, czy w ostrej walce konkurencyjnej, która obecnie się toczy w przewozach lotniczych, mogą one być wystarczająco obiektywne. Należałoby bardzo poważnie rozważyć koncepcję budowy portu lotniczego w Modlinie. W pierwszej kolejności powinno się zbudować port towarowy. Teraz i w najbliższej przyszłości mógłby się on stać miejscem rozwoju towarów przede wszystkim do (i z) państw byłego ZSRR. W krótkim czasie mógłby on pełnić w tej części Europy podobną rolę, jaką w jej części zachodniej odgrywają Frankfurt n/Menem, Amsterdam oraz Londyn. Później można by wprowadzić ruch pasażerski, przede wszystkim międzykontynentalny (Okęcie mogłoby pełnić rolę portu dla lotów o zasięgu europejskim, chociaż ze względu na uciążliwość, które stwarza, powinno zostać w przyszłości zlikwidowane). Połączenie ze stolicą powinna zapewnić autostrada oraz szybka kolej, najlepiej metro (naziemne), które jednocześnie stałoby się osią rozwoju Warszawy w kierunku północnym (w przypadku wyboru Modlina). Z lotniskiem wiązałyby się aktywizacja gospodarcza przynajmniej trzech województw: warszawskiego, ciechanowskiego i płockiego.

Zbyt późne wprowadzenie w życie tego projektu spowoduje, że rolę Warszawy w komunikacji lotniczej dla Europy Środkowej i Wschodniej przejmie prawdopodobnie planowane lotnisko w pobliżu Berlina. Już obecnie port lotniczy w Berlinie stanowi konkurencję dla Warszawy.

Dostępność czasowa do Berlina jest z niektórych miast Polski dogodniejsza niż do Warszawy (nb. Wrocław łączy z portem lotniczym w Berlinie specjalna ekspresowa linia autobusowa; w ten sposób czas przejazdu do Berlina jest krótszy niż do Warszawy).

Zarząd Warszawy przede wszystkim powinien sformułować politykę rozwoju komunikacji w mieście i ją realizować. Wydaje się, że polityki w zakresie rozwoju komunikacji nie ma, a decyzje podejmuje się *ad hoc* pod presją różnych czynników. Przykładem są kolejne podwyżki cen biletów komunikacji miejskiej. Powodują one, że wykorzystywanie własnych samochodów do codziennych przejazdów staje się coraz bardziej opłacalne, zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę niską jakość usług oferowanych przez komunikację publiczną.

Infrastruktura techniczna obejmuje także wodociągi, kanalizację sanitarną i deszczową, ciepłownictwo, elektroenergetykę i gazownictwo. Podziemna infrastruktura techniczna w Warszawie jest w znacznym stopniu zdekapitalizowana. Wszelkie działania naprawcze w tym zakresie, przy istniejącej szczupłości środków finansowych, muszą być z konieczności doraźne. Trudności w odbudowie i rozwoju infrastruktury w skali całego miasta mogą stanowić zagrożenie funkcjonowania Warszawy. Problem polega na tym, że w Warszawie trzeba jednocześnie odbudowywać i budować infrastrukturę techniczną.

W zakresie zaopatrzenia w wodę Warszawy i aglomeracji trzeba rozróżnić dwa systemy: zaopatrzenie w wodę przemysłu i mieszkańców. Większość wodochłonnych zakładów zlokalizowanych jest w pobliżu Wisły i ma własne ujęcia wodne. Niektóre jednak, jak Ursus oraz Polkolor pobierają na potrzeby produkcji wodę pitną z Wodociągu Centralnego. Tak być nie powinno. Jeśli rzeczywiście niektóre zakłady potrzebują wodę o wysokich parametrach jakościowych dla celów produkcji, powinny same ją uzdatniać.

Wodociągi komunalne strefy podmiejskiej korzystają z wód czwartorzędowych. Wody te wykazują postępujące zanieczyszczenie, szczególnie na terenach uprzemysłowionych i zurbanizowanych. Proces ten można powstrzymać, albo znacznie spowolnić, pod warunkiem zorganizowanej ochrony wód. Konieczna jest rozbudowa systemu dosyłowego wody z Wodociągu Centralnego do miejscowości położonych w strefie podmiejskiej Warszawy.

Korzystanie z wody wiślanej grozi sytuacją awaryjną w przypadku wystąpienia na rzece fali zanieczyszczeń. Konieczne jest więc wyposażenie miasta w zbiorniki wody uzdatnionej o pojemności docelowej odpowiadającej dwunastogodzinnemu zaopatrzeniu.

Konieczne też jest zastosowanie innego systemu odkażania wody aniżeli dotychczasowe chlorowanie. Ponieważ obecnie troska o zaopatrzenie ilościowe miasta w wodę przeważa nad dbaniem o jej jakość, w ramach zaopatrzenia lokalnego powinno się dążyć do rozbudowy ujęć wody oligoceńskiej przeznaczonej na cele spożywcze. Zasoby tej wody nie są jednak wielkie, ze względu na ich intensywne eksploatowanie przez zakłady przemysłowe co powinno zostać ograniczone.

Należy dążyć do objęcia całego terenu Warszawy (a także strefy intensywnego budownictwa podmiejskiego) centralnym systemem kanalizacyjnym. Konieczna jest realizacja planu budowy oczyszczalni ścieków wraz z niezbędnymi układami dosyłowymi i kolektorami. Jest to jeden z progów, który w niedalekiej przyszłości może decydować o rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Nasilająca się intensywność budowy małych osiedli domków jednorodzinnych na obrzeżach Warszawy i w jej strefie podmiejskiej wskazuje na bliską konieczność bardzo radykalnych działań w zakresie rozbudowy sieci kanalizacyjnej. Ani obecnie, ani w najbliższej przyszłości ten pilny problem nie zostanie rozwiązany bez uzyskania znacznych kredytów z zagranicy.

Podstawową metodą unieszkodliwiania stałych odpadów w Warszawie jest ich składowanie. Miasto korzysta obecnie z kilku wysypisk, z których jedynie wysypisko w Łubnej ma pewną rezerwę chłonności. Pozostałe wysypiska przekroczyły powierzchnię oraz wysokość składowania i wymagają pilnej likwidacji. Przepiętnienie wysypisk uniemożliwia ich prawidłową eksploatację. Stały się one uciążliwe dla otoczenia i ich istnienie wywołuje protesty mieszkańców. Nie rozwiązują sprawy tzw. wysypiska lokalne, których ponad trzydzieści istnieje na terenie województwa. Są one małe, w większości źle zlokalizowane i niewłaściwie eksploatowane. Poszukiwania terenów dla nowych wysypisk trwają od początku lat siedemdziesiątych, bez większych jednak rezultatów. Konieczne jest więc zastosowanie innych technologii, jak kompostowanie oraz spalanie odpadów.

We wszystkich planach rozwoju Warszawy przyjmowano niemal całkowite pokrycie miasta siecią kanalizacyjną, co powinno praktycznie wyeliminować lokalne urządzenia kanalizacyjne i wywóz ścieków. Tymczasem ilość wywożonych ścieków stale rośnie ze względu na rozwój budownictwa jednorodzinnego na terenach nie skanalizowanych. Proces ten będzie się prawdopodobnie w najbliższych latach nasilał w miarę narastania budownictwa jednorodzinnego na obrzeżach miasta i w jego strefie podmiejskiej. Konieczne jest szybkie podjęcie decyzji dotyczącej modelu funkcjonowania systemu usuwania i unieszkodliwiania odpadów stałych. Dopiero na tej podstawie można opracować plan rozbudowy i budowy odpowiednich urządzeń. Przede wszystkim trzeba oprzeć się na systemie spalarń odpadów.

Należy się liczyć z faktem, że w dającej się przewidzieć przyszłości będzie wciąż istniał centralny system zaopatrzenia w ciepło. Konieczna jest jednak aktualizacja i modernizacja systemu elektroenergetycznego miasta.

Na połowie ulic przekroczony jest dopuszczalny hałas. Brakuje zarówno pieniędzy, jak i chęci, a może i wyobraźni, by mu przeciwdziałać. Szczególnie w projektowaniu nowych tras komunikacyjnych decydujący głos powinni mieć akustycy. Na obszarach peryferyjnych i podmiejskich Warszawy, o gęstej zabudowie, wzdłuż arterii komunikacyjnych, powinno się stosować ekrany chroniące mieszkańców przed hałasem i przed spalinami. Wystarczy przenieść np. niemieckie doświadczenia na grunt Polski.

Stan zanieczyszczenia powietrza w Warszawie przez samochody jest bardzo wysoki. Jedynie poziom dwutlenku siarki nie przekracza dopuszczalnego stężenia średniorocznego. Największe przekroczenia dopuszczalnych stężeń wykazują tlenek węgla i związki ołowiu. Stężenia tlenu węgla dziesięciokrotnie przekraczają w południowej części Śródmieścia wartości dopuszczalne, natomiast związki ołowiu - ośmiokrotnie. Dopuszczalne stężenia obejmują niemal całą Warszawę poza obszarami peryferyjnymi. Również stężenie średnioroczne tlenków azotu przekracza na znacznym obszarze Warszawy wartości dopuszczalne.

Powyższe uwagi tym bardziej uzasadniają propozycje dotyczące rezygnacji z budowy tranzytowych tras komunikacyjnych przechodzących przez Warszawę. W ten sposób zmniejszy się przynajmniej wzrost poziomu zanieczyszczeń. Uzyskanie radykalnej poprawy przekracza jednak możliwości władz miasta i jest zadaniem o znaczeniu krajowym. Wymaga to po prostu użytkowania samochodów o odpowiednich parametrach technicznych. Nie ma wielkich szans szybkiej poprawy sytuacji, niemniej należy postulować przestrzeganie norm w zakresie składu spalin. Obecnie możliwość działania może ograniczać się głównie do zmian organizacji ruchu.

Środowisko przyrodnicze aglomeracji warszawskiej, pomimo dużej koncentracji potencjału produkcyjnego i ludności, nie zalicza się do szczególnie zanieczyszczonych, ale w wielu punktach notuje się znaczne przekroczenie dopuszczalnych norm skażenia. Do obszarów o wysokim stopniu zagrożenia środowiska zaliczono Warszawę oraz miasta położone na linii Pruszków - Grodzisk Maz. ze względu na:

(1) wysoki stopień zanieczyszczenia rzek spowodowany zrzutem ogromnej ilości nie oczyszczonych ścieków oraz znaczne zanieczyszczenia wód podziemnych na skutek skażenia gleby;

(2) wysoki poziom zanieczyszczeń powietrza, spowodowany głównie koncentracją źródeł emisji (elektrociepłownie, zakłady przemysłowe), w przypadku Warszawy spotęgowany dodatkowo emisją związków ołowiu i tlenu węgla w wyniku natężenia ruchu samochodowego.

Szczególnie ważne jest zapewnienie odpowiedniej jakości wody pitnej dla mieszkańców aglomeracji i potrzeb gospodarczych tego obszaru. Wiąże się to z koniecznością ochrony ujęć wody z Wisły i Narwi wraz z Bugiem, poprzez działanie w strefie ochrony bezpośredniej, pośredniej i strefie osłony. Ochrona ujęć wody wymaga likwidacji zanieczyszczeń w miejscu ich powstawania, a w związku z tym konieczna jest budowa bądź rozbudowa oczyszczalni ścieków w kilkunastu miastach i kilku dużych zakładach przemysłowych położonych poza obszarem aglomeracji.

8. ZMIANY POLITYKI MIEJSKIEJ I ZMIANY USTROJU M.ST. WARSZAWY

W pełnym opracowaniu przedstawiono prawdopodobne zmiany i strategie polityki miejskiej na tle założeń Planu Ogólnego Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy. Zmiany polityki miasta będą zależały od rozwoju sytuacji w kraju, regionie i mieście.

Wdrażanie nowego systemu zarządzania w układach terytorialnych wywołuje liczne konflikty i niekiedy niezrozumienie przez społeczności lokalne celów wyższego rzędu. Stan ten pogarsza fakt nieuporządkowania prawa własności i gospodarki gruntami. Przyczynia się to do znacznego wydłużenia czasu negocjacji, co niejednokrotnie prowadzi, np. do rezygnacji inwestorów zagranicznych z zamiaru inwestowania w Warszawie i aglomeracji warszawskiej. Dodatkowo na ten stan wpływa obecnie obowiązujący ustrój samorządu Warszawy. Dotychczasowe doświadczenia oraz przeprowadzone konsultacje polityczne, badania opinii publicznej i ekspertyzy udowodniły, że wybrany model zarządzania stolicą jest nieskuteczny i wymaga zmiany. W Warszawie istnieje swoista trójwładza, której ośrodkami są: prezydent miasta, wojewoda i burmistrzowie gmin-dzielnic.

Ponadto sama ustawa o ustroju samorządu Warszawy spowodowała wystąpienie zbyt daleko posuniętej dezintegracji władzy w gminach. Zjawisko to oceniane jest jako niebezpieczne i zagrażające skuteczności pełnienia przez Warszawę funkcji stołecznej i międzynarodowej. Sytuacja ta wymaga opracowania nowej ustawy o ustroju Warszawy, w której zostałyby precyzyjnie określone kompetencje władzy rządowej i zarządu miasta, jak również relacje między nimi.

Scenariusze rozwoju Warszawy są określone przez ustrój gospodarczy państwa oraz możliwości i tempo wprowadzania gospodarki rynkowej. Niezależnie od możliwości inwestycyjnych miasta przedstawionych w scenariuszach (rozdział 1), istnieje pewne pole zmienności zależne od wewnętrznych i zewnętrznych przemian struktur politycznych i prawnych. Dla przykładu, zmiana prawnego ustroju miasta może, przy likwidacji cech ujemnych obecnego układu, być bezinwestycyjnym impulsem rozwojowym. Podobnie reprivatyzacja nieruchomości skomunalizowanych w 1945 r. (realizowana zarówno w naturze, jak i w papierach wartościowych) może w znacznym stopniu stymulować rozwój gospodarczy określonego obszaru.

Podstawą uwag na temat zmian ustroju m.st. Warszawy jest pięć wariantów zmian organizacji terytorialnej Warszawy przekazanych do konsultacji publicznych w maju 1991 r.

Wariant zerowy zakłada utrzymanie obecnego ustroju i organizacji przestrzennej Warszawy jako obligatoryjnego związku siedmiu gmin-dzielnic. Zasadniczą słabością tego wariantu jest brak jasnego podziału kompetencji i zakresu odpowiedzialności między władzami dzielnic a władzami Warszawy oraz niefortunny podział kompetencji między Burmistrzem Dzielnicy Śródmieście, Prezydentem m. st. Warszawy i Wojewodą Warszawskim. Przy obecnie istniejącym podziale kompetencji Zarząd i Prezydent m. st. Warszawy mają faktycznie tyle

uprawnień, a zwłaszcza środków finansowych, ile zgodzą się im przekazać dzielnice. Te ostatnie zaspokajają natomiast w głównej mierze swe własne potrzeby i interesy, z oczywistą szkodą dla całego miasta i jego mieszkańców.

Słabością terytorialną wariantu zerowego jest również uznanie dysfunkcyjnych granic dzielnic z 1958 r. za granice obecnych gmin. Granice te są dysfunkcyjne, gdyż co najmniej dwa ich odcinki stanowią swoiste kuriozum. Dotyczy to zachodniej granicy dzielnicy Śródmieście, przecinającej względnie jednorodne społecznie i architektonicznie jednostki urbanistyczne (Muranów, Mirów, południowe Śródmieście) oraz granicy dzielnic prawobrzeżnych, która rozcina starą Pragę wzdłuż nasypu i wiaduktu kolejowego, nie będących w centrum Pragi ani barierą komunikacyjną, ani tym bardziej społeczno-ekologiczną.

Reorganizacja podziału na dzielnice z 1958 r. służyła usprawnieniu zarządzania miastem w centralistycznym systemie „demokracji ludowej”, gdzie granice między dzielnicami miały służyć wygodzie dystrybucji dóbr reglamentowanych przez „jednolite organa władzy państwowej” oraz kontroli przez nie obywateli („ludności”), nie zaś rozgraniczeniu majątku zbiorowości terytorialnych.

Obecne gminy-dzielnice Warszawy, jako mające osobowość prawną zbiorowości terytorialne z demokratycznie powoływanymi organami przedstawicielskimi, są jednostkami zbyt dużymi (od 160 000 do 370 000 mieszkańców) i zbyt heterogenicznymi, przede wszystkim zaś zbyt przypadkowo zdelimitowanymi, by aspirować do roli społeczności lokalnych, z którymi mogliby się identyfikować mieszkańcy. Przedkładanie przez władze gminne interesów dzielnic nad interesy miasta nie znajduje więc dostatecznej akceptacji ze strony mieszkańców. Utożsamiają się oni w nikłym stopniu z dzielnicami postrzeganymi jako jednostki głównie formalne, biurokratyczne, natomiast sentymenty i interesy indywidualne wiążą się z jednostkami mniejszymi (dzielnicami funkcjonalnymi, osiedlami) lub z Warszawą jako całością.

Zaletą wariantu zerowego jest natomiast niewprowadzanie nowych granic administracyjnych rozcinających miasto, lecz zachowanie - jako mniejszego zła - utrwalonych od ponad trzydziestu lat granic międzydzielnicowych.

Wariant A zakłada utrzymanie nie zmienionego przebiegu obecnych granic między dzielnicami, przy dodatkowym podziale czterech z nich. Spośród jedenastu proponowanych dzielnic, Śródmieście - w swych obecnych granicach - pełniłoby funkcje gminy stołecznej. Pod względem ustrojowym organa ogólnomiejskie pełniłyby jednocześnie funkcje organów gminy stołecznej, co oznaczałoby tożsamość zakresu działań Prezydenta m. st. Warszawy i Burmistrza Gminy Stołecznej.

Zaletą ustrojową tego wariantu jest formalne podporządkowanie dzielnic peryferyjnych gminie stołecznej, mającej stać na straży interesów ogólnomiejskich. Zaletą terytorialną jest dość znaczna homogeniczność niektórych dzielnic z punktu widzenia identyfikacji z nimi ich mieszkańców, chociaż dzielnice centralne przekraczają znacznie skalę społeczności lokalnych.

Podstawową wadą ustrojową tego wariantu jest utożsamienie funkcji ogólnomiejskich z funkcjami stołecznymi. Gmina Stołeczna mogłaby z założenia liczyć na subwencje państwa na inwestycje o znaczeniu ogólnopolskim. Połączenie organów Gminy Stołecznej z organami ogólnomiejskimi mogłoby więc doprowadzić do strukturalnego preferowania w ich polityce funkcji stołecznych kosztem ogólnomiejskich i lokalnych. Dominacja funkcji stołecznych (ogólnokrajowych) nad lokalnymi mogłaby zaowocować znacznym ograniczeniem liczby mieszkańców Śródmieścia wskutek takiego przekształcenia form użytkowania ziemi, które byłyby pożądane ze stołecznego punktu widzenia, niekoniecznie zaś z lokalnego punktu widzenia mieszkańców Śródmieścia, ani Warszawy jako całości. Dominacja funkcji stołecznych nad ogólnomiejskimi miałaby znacznie bardziej dalekosiężne skutki. Sprowadzałyby się one do podporządkowania lokalnych interesów częściowo zewnętrznym, pozawarszawskim interesom Gminy Stołecznej. Organa Gminy Stołecznej byłyby więc raczej organami administracji rządowej niż samorządowej.

Istotną wadą terytorialną jest przyjęcie obecnych granic dzielnicy Śródmieście za granice Gminy Stołecznej. Rozwiązanie takie, pomijając już nawet kwestię nieakceptowanego społecznie podziału Muranowa granicami gmin, zakłada ograniczenie funkcji stołecznych do niewielkiej części centrum Warszawy. Tylko ta gmina mogłaby więc liczyć na subwencje państwa na inwestycje o znaczeniu ogólnopolskim. W stosunkowo krótkim czasie mogłoby się jednak okazać, że na lokalizację takich inwestycji w obecnej dzielnicy Śródmieście nie ma już odpowiednich terenów, wskutek czego cała koncepcja gminy stołecznej mogłaby się załamać.

Dodatkową wadą jest rozcięcie Warszawy nowymi granicami gmin, chociaż w większości nawiązywałyby one do granic dzielnic i miast sprzed 1958 r.

Wariant B zakłada przekształcenie Warszawy w jedną gminę, reprezentowaną przez pochodzącą z wyborów bezpośrednich Radę Warszawy oraz wybierany przez nią Zarząd i Prezydenta. Obecne dzielnice o statusie gmin mających osobowość prawną uległyby likwidacji, a ich majątek przeszedłby na własność gminy warszawskiej. W zamian powołano by natomiast dzielnice jako jednostki pomocnicze Urzędu m. st. Warszawy. Nie ma żadnych powodów merytorycznych, by jednostki te nawiązywały do obecnych dzielnic. Powinny one natomiast być jednostkami funkcjonalnymi nastawionymi na sprawną obsługę obywateli przez organa Urzędu m. st. Warszawy. Nowe dzielnice powinny mieć też uprawnienia samorządowe w sprawach ściśle lokalnych, jednak bez osobowości prawnej.

Podstawową zaletą ustrojową tego wariantu jest likwidacja strukturalnego konfliktu między interesami miasta jako całości a interesami dzielnic. Podstawową zaletą terytorialną jest likwidacja granic administracyjnych rozcinających miasto, niekiedy dosyć przypadkowo. Zaletą mogłaby też być delimitacja nowych dzielnic funkcjonalnych zgodnie z oczekiwaniami ich mieszkańców. Zasadniczą wadą tego wariantu są znaczne rozmiary tak utworzonej gminy. Trzeba się liczyć z dążeniami mieszkańców niektórych peryferyjnych obszarów Warszawy do odłączenia się od gminy mającej ponad półtora miliona mieszkańców. Dotyczy to zwłaszcza

miejsowości o statusie miast, włączonych do Warszawy nie tylko bez pytania o zdanie ich mieszkańców (Rembertów, Włochy), ale nawet "za karę" (Ursus). Przyjęcie wariantu B oznaczałoby stworzenie sytuacji bliskiej ustrojowi Wiednia, miasta stołecznego o niemal identycznej liczbie mieszkańców i obszarze jak Warszawa. Jest to przykład sprawdzony i dobrze na ogół funkcjonujący, chociaż znane są konflikty między Wiedniem a otaczającą miasto prowincją (landem) Dolnej Austrii na tle świadczeń podatkowych mieszkańców fikcyjnie zameldowanych poza granicami Wiednia.

Wariant C jest pod względem ustrojowym tożsamy z wariantem A, od którego różni się tylko pod względem struktury terytorialnej. Projektowana Gmina Stołeczna wykracza na zachodzie i wschodzie poza granice obecnej dzielnicy Śródmieście, zamykając się w granicach centrum funkcjonalnego. Pozostałe dzielnice dzielą się jak w wariantcie A.

Zasadniczą zaletą ustrojową tego wariantu jest - podobnie jak w wariantcie A - formalne podporządkowanie dzielnic peryferyjnych Gminie Stołecznej, mającej stać na straży interesów ogólnomiejskich. Zaletą terytorialną jest włączenie do Gminy Stołecznej całego centrum funkcjonalnego Warszawy, w przybliżeniu w granicach wciąż nie istniejącej obwodnicy śródmiejskiej. Nadaje to sens merytoryczny i szansę trwałości Gminie Stołecznej.

Wady ustrojowe tego wariantu są identyczne jak w wariantcie A. Zasadniczą wadą terytorialną jest - podobnie jak w wariantcie A - rozcięcie Warszawy nowymi granicami gmin. Ponadto, przyłączenie centralnej Pragi i Saskiej Kępy do Gminy Stołecznej stawia pod znakiem zapytania sensowność merytoryczną istnienie kadłubowej gminy Pragi Południe i Pragi Północ.

Wariant D jest pod względem ustrojowym tożsamy z wariantem A i C, od których różni się tylko pod względem struktury terytorialnej. Projektowana Gmina Stołeczna wykracza ze wszystkich stron poza granice obecnej dzielnicy Śródmieście, obejmując w przybliżeniu obszar Warszawy z 1945 r.

Niewątpliwą zaletą tego wariantu jest objęcie granicami Gminy Stołecznej gruntów skomunalizowanych po wojnie. Jest to jednak istotna zaleta tylko z punktu widzenia uregulowania praw własności gruntów. Ponieważ kwestia ta wcześniej czy później zostanie ostatecznie rozwiązana, jest wątpliwe, czy budowanie koncepcji Gminy Stołecznej na kryteriach historycznych jest merytorycznie zasadne.

Wady ustrojowe tego wariantu są identyczne jak w wariantcie A i C. Co więcej, formalne podporządkowanie kadłubowych dzielnic peryferyjnych milionowej Gminie Stołecznej ma więcej wad niż zalet. Można sądzić, iż większość gmin peryferyjnych będzie usiłowała pozbyć się krępującej je, a niewiele w zamian dającej, kurateli Gminy Stołecznej i uzyskać status zwykłych gmin. Ostatecznym tego rezultatem będzie zatem ich formalne odłączenie się od Warszawy. Rozcięcie Warszawy nowymi granicami gmin doprowadzi więc nieuchronnie do rozpadu Warszawy na konstelację gmin formalnie niezależnych. Perspektywę taką trzeba ocenić jako wysoce niepokojącą i generalnie nie akceptowaną społecznie. Tendencje separatystyczne można obecnie zauważyć tylko w tych spośród projektowanych nowych gmin

peryferyjnych, w których zachowanie się miasteczkowej (Ursus, Włochy, Rembertów) lub podmiejskiej (Wawer, Powsin) struktury społeczno-przestrzennej zahamowało proces integracji z Warszawą. W przypadku Ursynowa tendencje separatystyczne są elitarnym ruchem intelektualistów w osiedlu o względnie wysokim prestiżu społecznym. W projektowanych gminach, których znaczną część tworzą blokowiska o niższym prestiżu społecznym (Bemowo, Bielany, a zwłaszcza Bródno) przeważają natomiast, i to niekiedy zdecydowanie, tendencje do nieoddzielania się od Warszawy. Dotyczy to również tych części projektowanych gmin, w których przeważa przedwojenna zabudowa wielopiętrowa i silne związki emocjonalne z Warszawą.

Do ujemnych cech wariantu D należą między innymi: (1) przyłączenie Okęcia do Włoch, (2) oddzielenie Targówka od Pragi i połączenie go z Bródnem, (3) połączenie Kamionka z Saską Kępą oraz (4) merytorycznie bezzasadne zachowanie obecnych granic dzielnic w ramach Gminy Stołecznej (przecięcie Muranowa, Mirowa, południowego Śródmieścia i Pragi).

Reasumując należy stwierdzić, iż najmniej wad i najwięcej zalet ma wariant B, w którym Warszawa byłaby jedną gminą, podzieloną na dzielnice jako funkcjonalne jednostki pomocnicze. Wariant ten różni się zasadniczo swymi podstawami koncepcyjnymi od wszystkich pozostałych wariantów.

Warianty A, C i D opierają się na tych samych założeniach ustrojowych mających na celu utworzenie Gminy Stołecznej dominującej nad dzielnicami peryferyjnymi. Koncepcja Gminy Stołecznej opiera się na niejasnych przesłankach. W tych ramach odmienne propozycje terytorialne zawarte w poszczególnych wariantach zawierają odmienne implikacje praktyczne: od funkcjonalnego centrum Warszawy w wariantcie C do rozpadu Warszawy jako miasta w wariantcie D.

Po rozpatrzeniu wszystkich wariantów ustroju m. st. Warszawy należy stwierdzić, że rzeczywistą alternatywę stwarza wybór między wariantem zerowym a wariantem B.

Wariant zerowy ma tę przewagę, że został już wprowadzony w życie. Jego niemal dwuletnie funkcjonowanie wykazało jednak jego wady ustrojowe i terytorialne. Wariant zerowy wymaga co najmniej nowego podziału kompetencji między organa dzielnic, miasta i województwa. Pod względem terytorialnym wariant ten opiera się natomiast na dysfunkcjonalnych granicach, wyznaczonych w innym ustroju i do innych celów. Jako mniejsze zło przyjmuje on jednak te granice, nie wprowadzając nowych.

Wariant B zakłada likwidację dysfunkcjonalnych granic dzielnic poprzez likwidację osobowości prawnej obecnych gmin-dzielnic. Nowe dzielnice, jako funkcjonalne jednostki pomocnicze nastawione na obsługę obywateli i wyposażone w lokalne uprawnienia samorządowe, zapewniłyby integralność Warszawy. Integralności tej zagrażałyby natomiast znaczne rozmiary gminy warszawskiej. Rezultatem tego byłaby, być może, secesja kilku miasteczek peryferyjnych o wyraźnej tożsamości społecznej, zbyt pochopnie włączonych swego czasu do Warszawy. W przeciwieństwie do wariantu D, wariant B nie groziłby natomiast nieakceptowa-

nym społecznie oddzieleniem od Warszawy jej dzielnic peryferyjnych i zespołów mieszkaniowych powstałych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, o dość słabej lub nawet bardzo słabej tożsamości społecznej, a za to o silnych więziach społecznych z resztą Warszawy.

Początkowo należałoby utworzyć około trzydziestu dzielnic, zdelimitowanych na podstawie świadomości terytorialnej mieszkańców i dostępności komunikacyjnej. Średnia wielkość dzielnicy wynosiłaby około 55 000 mieszkańców, przy zróżnicowaniu od 20 000 do 100 000. W miarę potrzeb, wraz z rozbudową osiedli w dzielnicach peryferyjnych, można by tworzyć nowe dzielnice. Podział na dzielnice nie musiałby być wyczerpujący. Niektóre obszary (np. większe kompleksy leśne, tereny kolejowe, a nawet ważniejsze arterie drogowe) nie musiałyby być rozdzielone między dzielnice, lecz mogłyby należeć do miasta jako całości. Należy przy tym stwierdzić, że ostateczny wybór modelu ustrojowego m. st. Warszawy powinien być powiązany z wyborem polityczno-ustrojowego modelu państwa i jego podziału administracyjnego.

Model ten powinien bez wątplenia uwzględnić potrzebę koordynowania polityki władz Warszawy z polityką mniejszych miast oraz gmin tworzących aglomerację warszawską.

9. PROGRAM BADAŃ

Scenariusze rozwoju Warszawy, charakteryzowane skrótowo w niniejszym opracowaniu, a szerzej w opracowaniu pełnym, wymagają konkretyzacji. Polegałaby ona na przypisaniu poszczególnym wariantom liczb oraz wartości, pozwalających na określenie skali zmian, a także na wskazanie rodzaju i zakresu wymaganych działań.

Punktem wyjścia w tego typu modelowaniu mogą być alternatywne projekcje demograficzne dotyczące Warszawy i województwa stołecznego, wstępnie opracowane już przez zespół. Powinny one ulec rozbudowaniu, tak by uwzględniły skład społeczny ludności, a następnie powinny zostać skorelowane z projekcjami odnoszącymi się do struktury zatrudnienia, dochodów, własności oraz inwestycji, przy wzięciu pod uwagę zasadniczych współzależności w wymienionym zespole zmiennych. Kolejnym wymogiem jest wpisanie omawianych struktur w mapę miasta i regionu.

Pełny model rozwoju miasta powinien uwzględniać jednoczesne interakcje występujące między jego sferą ekonomiczną (procesem restrukturyzacji), społeczno-demograficzną (zmianami w zakresie prokreacji, mobilności przestrzennej, prestiżu społecznego), polityczno-instytucjonalną (regulacją, promocją), fizyczną tkanką miasta (budową, przebudową) oraz środowiskiem przyrodniczym (zakłóceniami równowagi). Nie proponujemy budowy takiego modelu, ani adaptacji żadnego z modeli istniejących w obszernej światowej literaturze przedmiotu. Era konstruowania tzw. wielkich modeli miasta już zresztą przeminęła. Akcentujemy natomiast znaczenie identyfikacji oraz intensywnej analizy wybranych zmiennych i ich współzależności. Kryteriami tego wyboru są między innymi: stopień trwałości danej struktury oraz jej podatność na regulację i interwencję ze strony władz miasta.

Do względnie trwałych, a ściślej: podlegających regularnym i dającym się przewidywać zmianom składników struktury miasta należy jego struktura demograficzna. Dotyczy to również wieku migrantów, a w pewnym stopniu i wielkości potoków migracyjnych. Badania przeprowadzone w ostatnich latach przez autorów niniejszego opracowania wykazały zasadność budowy alternatywnych projekcji ludnościowych, wykorzystujących dane wyjściowe w formie serii czasowych. Pozwalają one między innymi na przewidzenie możliwości odwrócenia dominującego trendu, jak również na znaczne zawężenie zakresu niepewności, jeśli idzie o zmienność wartości podstawowych parametrów demograficznych oraz globalnej liczby i struktury ludności w poszczególnych przekrojach czasowych. Istnieje, np. możliwość pomiaru stopnia zależności rozwoju ludnościowego Warszawy od procesów demograficznych występujących w skali Polski oraz w skali regionu stanowiącego dorzecze migracyjne stolicy.

W świetle przytoczonych tu prac można przewidzieć znaczny wzrost napływu migracyjnego do Warszawy w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Wprowadzenie alternatywnych założeń dotyczących procesów ekonomicznych pozwoliłoby natomiast na zdezagregowanie prawdopodobnego napływu według obszaru pochodzenia, zawodu oraz składu społecznego (struktura wieku, jak wspomniano wcześniej, jest najbardziej stałą cechą). Z kolei uwzględnienie alternatywnych założeń odnoszących się do kredytowania budownictwa i gospodarki ziemią umożliwiłoby przedstawienie konsekwencji migracji w dziedzinie zmian warunków mieszkaniowych oraz przestrzennego zróżnicowania ludności pod względem społecznym. Tego typu wyniki powinny być uwzględnione w formułowaniu polityki miejskiej władz centralnych, jak również polityki prowadzonej przez władze miasta.

Chociaż zagadnienia związane z przejściem do systemu gospodarki rynkowej i pluralizmu politycznego decydują o specyficznej sytuacji Warszawy (jak i innych miast byłych krajów socjalistycznych), staje ona obecnie także w obliczu wielu problemów przemian, które są wspólne dla współczesnych wielkich miast. Do Warszawy odnosi się przecież w pełni stwierdzenie znanego kanadyjskiego uczonego i planisty, L.S. Bourne'a: „Miasta oraz systemy miast odziedziczyły zbiór trudnych problemów po burzliwych dziesięcioleciach powojennej historii. Stają one w obliczu ciągłego procesu restrukturyzacji ekonomicznej zachodzącej w skali międzynarodowej, niepewnej sytuacji politycznej, konfliktów pracowniczych i związkowych, transformacji demograficznej i kulturowej, trwałości sfer ubóstwa i alienacji społecznej. Deterioracja fizycznej substancji miast oraz ich naturalnych ekosystemów, a także niedostatek publicznej oraz prywatnej infrastruktury, to dalsze poważne problemy. Nasza zdolność przeciwdziałania tym trudnościom jest ponadto ograniczona niewydolnością budżetu, rozdrobnieniem politycznym i brakiem zaangażowania - oczywistym paraliżem w odniesieniu zarówno do środków i zasobów, jak i woli wspólnego działania” (*Recycling Urban Systems and Metropolitan Areas*, Economic Geography, 1991).

Rola planistów i władz miejskich w krajach zachodnich uległa w latach osiemdziesiątych znacznemu rozszerzeniu. Władze lokalne występują coraz częściej, bezpośrednio lub pośrednio w charakterze przedsiębiorców. Wymaga tego zaostrzająca się konkurencja między miastami o ograniczone zasoby kapitału generującego inwestycje i podtrzymującego siłę nabywczą. Rola taka jest nieunikniona i pożądana w przypadku Warszawy.

Skuteczność działania w tym zakresie może w znacznej mierze zależeć od szczegółowego poznania obecnej anatomii miasta, jego dynamiki demograficznej, uwarunkowań przestrzennej mobilności ludności, tendencji kształtowania się przestrzennych zróżnicowań społecznych. Proponowane tu studia należy zatem rozpatrywać jako element konstrukcji strategii rozwoju.

A DEVELOPMENT PROGRAMME FOR WARSAW

(Summary)

As a consequence of present-day economic and political transformations, the city, and the capital region of Warsaw face prospects for accelerated growth. These involve potential gains, risks, as well as losses.

The paper reviews possible development scenarios for Warsaw against alternative economic and political trends in Poland as a whole. The authors identify a number of urban policy issues and suggest choices to be made with respect to housing policy, development of technical infrastructure, the location of selected functions (such as commercial and office complexes), as well as spatial political and administrative organization of the city. As to the latter aspect, they postulate an integration of the presently existing eight townships into one township, with some 20-30 secondary administrative districts. Generally, the paper focuses on pro-growth policy.

Individual sections of the paper deal with: (1) the set of alternative development scenarios for Warsaw, (2) main present and possible future functions of the City, (3) the economic base of Warsaw, (4) demographic structure and migration, (5) social differentiation over space, (6) housing issues, (7) technical (mainly transportation) infrastructure, (8) future political and administrative status of Warsaw, (9) programme of proposed research.



ZESZYTY INSTYTUTU GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA PAN

1. T. KOZŁOWSKA-SZCZĘSNA - **Antropoklimat Polski**, Warszawa 1991.
2. G. WEŁŁAWOWICZ - **Zróżnicowania społeczno-przestrzenne w aglomeracji warszawskiej (1978 i 1988)**, Warszawa 1991.
3. P. EBERHARDT - **Rozmieszczenie i dynamika ludności wiejskiej w Europie środkowo-wschodniej w XX wieku**, Warszawa 1991.
4. L. STARKEL, B. OBREŃSKA-STARKŁOWA - **Efekt cieplarniany a globalne zmiany środowiska przyrodniczego**, Warszawa 1991.
5. K. BŁAŻEJCZYK, B. KRAWCZYK, J. SKOCZEK - **Badania topoklimatyczne i mikroklimatyczne w różnych strefach klimatycznych**, Warszawa 1992.
6. T. KOZŁOWSKA-SZCZĘSNA - **Uwagi o metodach badań klimatu miast**; K. BŁAŻEJCZYK - **Wpływ urbanizacji na lokalne warunki bioklimatyczne**; J. PIWOWARCZYK - **Wpływ rzeźby terenu na bezpośrednie promieniowanie słoneczne w Zakopanem**, Warszawa 1992.
7. R. SZCZĘSNY - **Produktywność ziemi w rolnictwie indywidualnym w Polsce. Przestrzenne zróżnicowanie i przemiany w latach 1938-1988**; W. STOLA, R. SZCZĘSNY - **Funkcje podstawowe gmin a typy rolnictwa indywidualnego**, Warszawa 1992.
8. K. BŁAŻEJCZYK - **Bioklimatyczna analiza warunków pogodowych w Polsce**, Warszawa 1992.
9. B. GŁĘBOCKI - **Organizacja przestrzenna rolnictwa indywidualnego w gminie Wolsztyn**; W. TYSZKIEWICZ, K. ZELEŃSKY - **Typy rolnictwa uspołecznionego Słowacji**, Warszawa 1992.
10. A. WERWICKI - **Zatrudnienie w usługach wybranych krajów środkowoeuropejskich pod koniec nakazowo-rozdziałowego systemu gospodarczego; Rozwój usług rynkowych w wybranych krajach środkowoeuropejskich w ostatniej dekadzie istnienia nakazowo-rozdziałowego systemu gospodarczego**, Warszawa 1992.
11. S. MISZTAŁ - **Przemiany strukturalne w przemyśle aglomeracji warszawskiej**, Warszawa 1992.
12. Z. BABIŃSKI - **Stopień wodny Ciechocinek i jego zbiornik Nieszawa - prognoza zmian środowiska geograficznego**; P. GIERSZEWSKI - **Denudacja chemiczna w zlewni Rudy**, Warszawa 1993.
13. A. GAWRYSZEWSKI - **Struktura przestrzenna zatrudnienia i bezrobocia w Polsce, 1990-1992**, Warszawa 1993.
14. M. SOBCZYŃSKI - **Trwałość dawnych granic państwowych w krajobrazie kulturowym Polski**, Warszawa 1993.
15. P. KORCELLI i inni - **Program rozwoju Warszawy. Synteza**, Warszawa 1993.
16. T. GERLACH i inni - **Nowe dane o pokrywie karpackiej odmiany lessów w Humniskach koło Brzozowa (1992)**, Warszawa 1993.

PL - ISSN 0867-6836

WYDAWNICTWA IGI PZ PAN, WARSZAWA
<http://rcin.org.pl>