

ZBIGNIEW STRZELECKI
ANTONI HOLCEL

Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie

TERENY WIEJSKIE
OBSZARU METROPOLITALNEGO
MIASTA WARSZAWY *

Abstract: Rural Areas of Warsaw Metropolitan Area. The paper presents the outcomes of the analysis concerning selected processes taking place in the Warsaw Metropolitan Area (WMA), especially in rural areas. Delimitation of the WMA and outcomes of the analysis resulted from the studies made by the Mazovian Office for Regional Development during elaboration of the *Spatial Development Plan* for the WMA. Rural areas covers 82% of the WMA and they are resided by 17% of the WMA's population. Population of these areas is still growing mainly because of the migrations. On the one hand, they have great natural values important for the national and European spatial structures and for ecological systems. The rural areas of WMA are also base for development of the Warsaw Green Belt. Rural areas fulfill a crucial role in offering food products for the Warsaw metropolis. On the other hand high economic and urban development can be observed within WMA what results in intensive decrease of land use for agricultural purposes. This process is the strongest in the municipalities surrounding Warsaw and along main roads, especially these which run in the south, south-west and east directions. This paper focuses on global aspect of urban sprawl, which takes place in the developed and developing countries. Therefore, common actions are taken in order to lobby for consolidated development policy of peri-urban areas. One of the examples of such action at European level is the Peri-Urban Regions Platform Europe (PURPLE), where Mazovia Region also belongs.

Wstęp

Istotę teoretycznych przesłanek relacji metropolii i otaczających ją terenów, a w konsekwencji procesów i prawidłowości mających miejsce w obszarach metropolitalnych odnajdujemy już w klasycznych teoriach lokalizacji działalności gospodarczej.

* Zgromadzenie materiałów oraz opracowanie kartograficzne wykonali pracownicy Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego Oddziału Terenowego w Ostrołęce, a także Biura Geodety Województwa Mazowieckiego, za co Autorzy składają im wyrazy podziękowania.

Perroux w teorii biegunów wzrostu stwierdził, że w takich obszarach, najbardziej rozwiniętych (metropolitalnych), lokują się zaawansowane technologicznie gałęzie przemysłu, silnie konkurencyjne na arenie międzynarodowej i w ten sposób stają się „biegunami rozwoju”, a następnie, jak dodał do tego Hirschman w teorii geograficznych centrów wzrostu, a także Friedmann w koncepcji centrum i peryferii, ten rozwój gospodarczy rozprzestrzenia się na tereny sąsiadujące¹. Prawdopodobieństwom tym podlegają procesy zachodzące w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat w obszarach metropolitalnych w Polsce. W procesach tych szczególną rolę odgrywają tereny wiejskie.

Tradycyjnie w Polsce stanowiły one naturalną strefę żywicielską znajdujących się tam miast, miejsca wyjazdów rekreacyjnych oraz więzi rodzinnych, gdyż znaczna część mieszkańców terenów rdzeniowych obszarów metropolitalnych wcześniej odpływała na stałe z tych stref. Wraz z rozwojem transportu i technologii przetwórstwa żywności (w powiązaniu ze wzrostem zamożności społeczeństwa) został zasadniczo zredukowany czynnik odległości w odniesieniu do wspomnianych funkcji. Jakkolwiek procesy koncentracji funkcji gospodarczych i rosnące znaczenie wiedzy w ich rozwoju, doprowadziły do silnego wzrostu zainwestowania w dużych aglomeracjach, a to w konsekwencji i do wzrostu cen terenów. Poszukiwanie tańszych sposobów realizowania zamierzeń rozwojowych doprowadziło do zwrócenia uwagi na tereny podmiejskie, gdzie ceny działek były relatywnie niższe, a bliskość metropolii dawała możliwość korzystania z jej potencjałów usługowych i powiązań ze światem, szczególnie istotnych wobec nasilających się mechanizmów globalizacyjnych. Proces ten w Polsce, szczególnie w okresie transformacji ustrojowej, przybrał żywiołowy charakter, prowadząc do tzw. rozlewania się zabudowy, w konsekwencji stwarzając ogromne zagrożenie dla terenów rolnych w strefach podmiejskich. Narzędzia racjonalizacji zjawiska okazały się niewystarczające. Istotę tego problemu doskonale przedstawili, na początku obecnej dekady, Ziobrowski i Jeżak² stwierdzając, że „Polskie prawo, a w tym *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*, a także plany miejscowe i wydawane na ich podstawie decyzje nie są wystarczająco skuteczną barierą rozpraszania zabudowy i ekstensywnego wykorzystania przestrzeni. Tereny budowlane są wyznaczane najczęściej tam, gdzie życzy sobie właściciel, a ponieważ wartość gruntu budowlanego jest 5-10-krotnie wyższa niż rolnego, prawie każdy, kto ma prawo do gruntu po ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, występuje z wnioskiem o tzw. przekwalifikowanie terenu na budowlany. Dzięki temu w dotychczas obowiązujących planach sporządzonych przed końcem 1994 r. rezerwy terenów budowlanych są średnio 3 razy większe w stosunku do potrzeb, a dokonywane po 1 stycznia 1995 r. zmiany tych planów jeszcze powiększają te rezerwy”. Obszar Metropolitalny Warszawy (OMW) był (i jest nadal) miejscem konfliktów przestrzennych związanych z ekspansją zainwestowania w szczególności na tereny rolne, a potrzeba równoważenia tych procesów – przedmiotem troski i działań programowych Samorządu Województwa.

¹ Szerszy przegląd stosownych teorii i koncepcji rozwoju regionalnego w: Strzelecki (2008).

² Ziobrowski, Jeżak (2001), s. 109. Szerzej zjawisko rozlewania się zabudowy w kontekście kolejnych uregulowań ustawowych przedstawili także Sławiński, Denis (2008).

1. Delimitacja Obszaru Metropolitalnego Warszawy

Identyfikacja problematyki terenów wiejskich Obszaru Metropolitalnego Warszawy wymaga przede wszystkim zdefiniowania jego zasięgu. Abstrahując od teoretycznych rozważań na temat cech i kryteriów wyróżniających obszary metropolitalne w przestrzeni kraju, lub regionów, na potrzeby prezentowanego opracowania przyjęto obszar zdelimitowany w trakcie prac nad *Planem zagospodarowania przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy*. Posłużymy się zatem w tym celu metodologią przyjętą w Mazowieckim Biurze Planowania Regionalnego w Warszawie prowadzącym prace nad wymienionym *Planem*. Obowiązek opracowania i uchwalenia takiego *Planu* nakłada na samorządy wojewódzkie *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (art. 39).

Uwzględniając ustalenia uwzględniające stanowisko Wojewódzkiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, w ostatecznej delimitacji podjęto próbę wyznaczenia obszaru, w którym występuje znaczne natężenie powiązań funkcjonalnych z ośrodkiem centralnym, w większym stopniu niż określenie terenu o dużym natężeniu cech metropolitalnych. Dobierano więc w konsekwencji wskaźniki takich powiązań pod kątem ich przydatności w wydzieleniu obszarów wymagających wspólnego planowania. Zrezygnowano z próby wydzielenia administracyjnego obszaru na podstawie granic powiatów lub jednostek statystycznych NUTS 3, nie tylko ze względu na ich nieprzystawalność do realnych cech przestrzeni i występujących w niej powiązań, ale także ze względu na zakres kompetencyjny tych jednostek (ewentualna przyszła wspólna struktura zarządzania, możliwa jest tylko przy cedowaniu na poziom metropolitalny właściwych prerogatyw gminom).

Ze względu na charakter występujących problemów przy ostatecznej delimitacji dokonano analizy³:

- cech funkcjonalnych, fizycznych i społeczno-ekonomicznych (określono ją mianem analizy wskaźnikowej i problemowej);
- związków funkcjonalno-przestrzennych i problemów przestrzennych występujących na obszarze, w tym zamierzeń inwestycyjnych (tzw. analiza problemowa);
- podziałów administracyjnych (tzw. analiza formalna).

Delimitację OMW zatwierdziły: Wojewódzka Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna, Komisja Strategii Rozwoju Regionalnego i Zagospodarowania Przestrzennego Sejmiku Woj. Mazowieckiego oraz w styczniu 2006 r. Zarząd Województwa Mazowieckiego (ryc. 1 – patrz wkładka, s. 200).

³ W szczególności brano pod uwagę takie czynniki, jak: przestrzeń (ukształtowanie terenu, sposób zabudowy i zagospodarowania terenu oraz ciągłość przestrzenna podstawowych typów zainwestowania), polityka gmin w zakresie zagospodarowania przestrzennego, środowisko, zagadnienia społeczne (rozwój demograficzny, rynek pracy, infrastruktura społeczna, turystyka, innowacyjność), gospodarka, transport (rozwiązania transportowe, transport publiczny, transport lotniczy, centra logistyczne), infrastruktura techniczna (sieć wodno-kanalizacyjna, sieć gazowa, sieć elektroenergetyczna), inwestycje celu publicznego, wreszcie stanowisko gmin na temat przynależności do OMW.

Tak wyznaczony OMW, położony w centralnej części woj. mazowieckiego, zajmuje powierzchnię ponad 6200 km² (17,5% województwa), zamieszkaną przez blisko 3 mln osób (2/3 populacji województwa), z tego 1,7 mln w Warszawie⁴. Obszar OMW obejmuje 72 jednostki terytorialne, w tym m.st. Warszawa, 16 gmin miejskich, 19 gmin miejsko-wiejskich oraz 36 gmin wiejskich. Jest terenem silnie zurbanizowanym – wskaźnik urbanizacji sięga 83% (w województwie blisko 65%).

1.1. Miejsce obszarów wiejskich w OMW

Pod względem administracyjnym⁵ obszary wiejskie zajmują blisko 82% powierzchni OMW (w województwie 94%), na których zamieszkuje nieco ponad 17% populacji (w województwie 35%), przy czym udziały te zmniejszają się przy zastosowaniu kryterium gęstości zaludnienia (ryc. 2 – patrz wkładka, s. 201). Należy jednak zwrócić uwagę, że w Europie przy ocenie charakteru obszarów coraz częściej odchodzi się od kryteriów formalnych (administracyjnie określony status miejscowości), na rzecz statystycznych. Według klasyfikacji OECD⁶ tereny wiejskie OMW zajmowałyby obszar niespełna 71% z ok. 12% populacji (w województwie 92% i 32%), z kolei na podstawie kryterium Eurostatu⁷ udziały te stanowiłyby odpowiednio 51,2% i 7,1% (w województwie 87% i 28%).

1.2. Osadnictwo i tendencje demograficzne

Sieć osadnicza OMW ma charakter policentryczny z relatywnie równomiernym rozmieszczeniem miast. Wiejską sieć osadniczą tworzy blisko 1620 miejscowości (ok. 19% miejscowości wiejskich województwa), w tym ponad 1300 sołectw. Na jedną miejscowość przypada ok. 320 osób – znacznie więcej niż w województwie (210) i kraju (280). Policentrycznie ukształtowane osadnictwo przynosi korzyści w obsłudze obszarów wiejskich, m.in. w zakresie dostępności do rynku pracy i usług.

Liczba ludności wiejskiej od 1995 r. wzrosła o blisko 18% – do poziomu 524 tys. – stanowiąc w 2006 r. nieco ponad 17% populacji OMW, przy ciągle wzrostowej tendencji tego udziału (ryc. 3 – patrz wkładka, s. 202). Procesy demograficzne w OMW w znacznym stopniu kształtowane są przez migracje, przy czym największe przyrosty liczby ludności, zwłaszcza w wieku produkcyjnym, nastąpiły w gminach położonych w pobliżu Warszawy. Saldo migracji (ryc. 4 – patrz wkładka, s. 203) w okresie 1995-2006 na obszarze metropolitalnym kształtowało się średniorocznie na poziomie 4,8‰ (w województwie 1,8‰), przy czym na obszarach wiejskich wyniosło aż 10,3‰ (odpowiednio w województwie 1‰), a w wielu gminach przekraczało nawet 20‰ (Lesz-

⁴ Na podstawie: BDR GUS 2006 r.

⁵ Podział miasto-wieś wg GUS.

⁶ Według OECD *obszar wiejski* – kryterium gęstości zaludnienia – wskaźnik do 150 osób /km²

⁷ Według Eurostat *obszar wiejski* – kryterium gęstości zaludnienia – wskaźnik do 100 osób /km²

nowola, Piaseczno, Michałowice, Nadarzyn, Łomianki, Stare Babice, Jabłonna). Migracjom towarzyszy ubytek naturalny ludności (średniorocznie blisko -2‰ w OMW, -0,2‰ na obszarach wiejskich, w województwie odpowiednio -0,7‰ i ~0‰) uwarunkowany głównie niską liczbą urodzeń, co jest niekorzystnym zjawiskiem dla dynamiki procesów demograficznych i rozwojowych OMW. Tendencja ta jest charakterystyczna, chociaż z mniejszym natężeniem, dla obszarów wiejskich.

1.3. Rynek pracy

W ostatnich latach w regionie zarysowuje się korzystna tendencja na rynku pracy, w tym w OMW, co przekłada się na wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia. W obszarze metropolitalnym pracuje ponad 1 mln osób, co czyni go największym rynkiem pracy w województwie (ponad 60% pracujących na Mazowszu). Charakteryzuje się on jednocześnie dość nowoczesną strukturą, bowiem przeważają tu pracujący w usługach (ponad 71% ogółu, z czego $\frac{3}{4}$ w usługach rynkowych), przy relatywnie niskim udziale (7%) najniższej produktywnego sektora rolniczego.

Wpływ na kształt struktury pracujących ma głównie Warszawa, bowiem na obszarach peryferyjnych dominują pracujący w rolnictwie, których udział w strukturze pracujących w wielu powiatach o bardziej peryferyjnym położeniu jest wielokrotnie większy, np. w grójeckim 60%, wyszkowskim 47%, mińskim 33%, sochaczewskim 31%.

Obszar Metropolitalny Warszawy charakteryzuje się nierównomiernym rozmieszczeniem bezrobocia (ryc. 5 – patrz wkładka, s. 204). Najniższe (znacznie poniżej średniej dla województwa – 11,8%) występuje w Warszawie (4,6%) i w powiatach na południe od stolicy. Natomiast najwyższa stopa bezrobocia, przekraczająca średnią dla kraju (14,8%), występuje w północnych powiatach OMW oraz w żyrardowskim. Poważnym problemem OMW jest wysoki, liczący blisko 26% (w województwie 43,4% – 2006 r.) udział w liczbie bezrobotnych ludności wiejskiej. Relatywnie niższy odsetek niż średnio w województwie jest „zasługą” głównie Warszawy, bowiem po „wyłączeniu” stolicy udział ten gwałtownie wzrasta do 46% (w 6 z 13 powiatów wchodzących do analizowanego obszaru udział ten przekracza 50%), co stwarza groźbę pauperyzacji i marginalizacji tej społeczności.

1.4. Walory przyrodniczo-kulturowe terenów wiejskich OMW

Obszary wiejskie OMW wyróżniają się wysokimi walorami przyrodniczymi w krajowym i europejskim układzie przestrzennym oraz pełnią ważne funkcje ekologiczne przez występujące tu doliny głównych rzek: Wisły i Bugu (paneuropejskie korytarze ekologiczne) oraz Narwi i Bzury. Doliny rzeczne, wraz z większymi kompleksami leśnymi, w większości objęte są różnymi formami prawnej ochrony przyrody (blisko 43% powierzchni OMW – przy 30% w województwie), które stanowią główne kierunki zasilania ekologicznego systemu przyrodniczego Warszawy (ryc. 6

– patrz wkładka, s. 205). Na obszarach o największych walorach wypoczynkowych rozwijają się różne formy turystyki i rekreacji, w tym agroturystyka sprzyjająca wielofunkcyjności obszarów wiejskich oraz turystyka kwalifikowana (rowerowa, sporty żeglarskie). W przedmiotowym obszarze funkcjonuje 51 gospodarstw agroturystycznych, co stanowi 19% tych gospodarstw w województwie, największa koncentracja w gminach: Nadarzyn (6), Kampinos (5), Pomiechówek (7)⁸.

OMW jest położony w centrum historycznego Mazowsza i obejmuje znaczną część ziem wchodzących w skład dawnego woj. mazowieckiego, największego z trzech województw utworzonych po włączeniu Mazowsza do Korony. Ważna rola obszaru w historii regionu i kraju spowodowała powstanie bogactwa kulturowego, które jest widoczne również w zagospodarowaniu przestrzennym. Na obszarach wiejskich wartości historyczne zachowały się w mniejszym stopniu niż w miastach. Na wyróżnienie zasługują jednak tzw. wsie olęderskie oraz wsie ulicówki i rzędówki położone wzdłuż traktu królewskiego z Warszawy do Sochaczewa, które są przykładem najstarszego osadnictwa wiejskiego.

2. Rolnictwo OMW

Z wsią i rolnictwem związanych jest ok. 17% mieszkańców Obszaru Metropolitalnego Warszawy, a 7,5% ogółu pracujących przypada na sektor rolniczy⁹. Wprawdzie relatywnie niska produktywność tego sektora nie wpływa w szczególnie istotny sposób na poziom dochodów (PKB) generowanych przez całą gospodarkę OMW, jednak tereny wiejskie odgrywają niezwykle ważną rolę jako strefa żywicielska metropolii warszawskiej (w szczególności produktów świeżych, wrażliwych na długotrwałe przemieszczanie) oraz – co nabiera coraz ważniejszego znaczenia – jako element niezbędnych terenów otwartych wokół aglomeracji.

W OMW znajduje się 15,7% wojewódzkich zasobów użytków rolnych, które zajmują 59% powierzchni tego obszaru (w województwie 57%). W strukturze terenów rolnych przeważają grunty średnie jakościowo, zaliczane do klasy IV (ok. 35%) oraz słabe klasy V (ok. 30%). Natomiast bardzo dobre i dobre jakościowo (grunty klas I-III) stanowią nieco ponad 15% ogólnej powierzchni użytków rolnych i skoncentrowane są zwłaszcza w dolinie Wisły oraz na zachód od niej, w szczególności na Równinie Błońskiej.

Terytorialna alokacja poszczególnych rodzajów produkcji rolniczej jest uwarunkowana predyspozycjami rolniczej przestrzeni produkcyjnej¹⁰, a także wieloletnimi niekiedy

⁸ Por.: *Mazowsze* (2007/8).

⁹ O liczbie pracujących w sektorze rolniczym można wnioskować tylko pośrednio, ponieważ stosowany w statystyce system agregacji czyni dostępnymi dane wyłącznie na poziomie powiatów (NTS-4), a tylko 6 powiatów (z 13) oraz m.st. Warszawa w całości znajduje się w granicach OMW.

¹⁰ OMW charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej, od 40,8 do 94 pkt w 100-punktowej skali IUNG.

tradycjami (ryc. 7 – patrz wkładka, s. 206). Przykładem jest sadownictwo (zajmujące ok. 1/3 wojewódzkiej powierzchni sadów, z dwukrotnie wyższym udziałem w strukturze upraw), występujące głównie w rejonie grójecko-wareckim (w gminie Grójec ich udział wynosi ponad 50%, a w Górze Kalwarii ponad 30%). Rozwija się również warzywnictwo, przeważnie wzdłuż Wisły i na zachód od Warszawy (z trzykrotnie większą koncentracją niż średnio w województwie). W ponad połowie miast i gmin OMW uprawy warzyw zajmują powyżej 5%. Słabiej jest wykształcona specjalizacja w hodowli, występująca w wyraźniejszych rozmiarach na północnych obrzeżach obszaru metropolitalnego.

Jednocześnie obserwuje się korzystną tendencję do tworzenia zorganizowanych form działalności – grup producenckich. W styczniu 2008 r. funkcjonowało 8 takich struktur (ponad ¼ działających w całym województwie), ukierunkowanych na typowe dla tego obszaru produkty, tj. owoce i warzywa. Możliwości rozwoju wspomnianych kierunków wzmacnia także „renta położenia” względem chłonnego rynku warszawskiego¹¹. W Obszarze Metropolitalnym Warszawy funkcjonuje ok. 1/5 (80,6 tys.) gospodarstw rolnych województwa. Są to jednak w większości gospodarstwa małe, o przeciętnym areale 3,8 ha użytków rolnych (w województwie 6,1 ha), przy czym gospodarstwa o najmniejszej powierzchni (do 2 ha) występują w gminach położonych wokół Warszawy, gdzie istnieje największa presja urbanistyczna (o problemie tym będzie mowa w dalszej części opracowania) i prawdopodobieństwo zmiany funkcji terenów. Zaledwie 28% ogółu gospodarstw w OMW jest ukierunkowanych głównie na produkcję rynkową (w województwie stanowią one zdecydowanie większą część – 45%), z koncentracją głównie w rejonie o wykształconej specjalizacji sadowniczej i warzywniczej, a także na północnych obrzeżach obszaru, co przedstawiono na ryc. 8 (patrz wkładka, s. 207).

Powyższe okoliczności sprawiają, że gospodarstwa rolne OMW wykorzystują instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej w nieco słabszym stopniu niż na pozostałych terenach wiejskich Mazowsza. Widoczne jest to zwłaszcza w wykorzystaniu środków *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004-2006*, co zaprezentowano na ryc. 9 (patrz wkładka, s. 208). Udział zbliżonego do OMW powierzchni¹² w płatnościach, które z tego tytułu wpłynęły w latach 2004-2006¹³ do woj. mazowieckiego, wynosi jedynie 11% (165 mln zł), tj. znacznie mniej od udziału w ogólnej powierzchni użytków rolnych regionu (blisko 18%). Analizując poszczególne działania PROW 2004-2006, uwagę zwraca wysoki udział tego obszaru w płatnościach z tytułu zalesień gruntów rolnych (ponad połowa płatności całego województwa) oraz z tytułu progra-

¹¹ Występuje bardzo ważna instytucja rynkowa, umożliwiająca sprzedaż produktów rolnych, Warszawski Rolno-Spożywczy Rynek Hurtowy S.A. w Broniszach.

¹² Ze względu na dostępność danych tylko na poziomie powiatów, do analizy przyjęto następujące powiaty: grodziski, legionowski, miński, nowodworski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, sochaczewski, warszawski zachodni, wołomiński, żyrardowski.

¹³ Z powodu braku szczegółowych danych, w przypadku działania 6 PROW *Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów UE* do analizy przyjęto dane za lata 2005-2007. Nie uwzględniono także następujących działań PROW: *Grupy producentów rolnych, Pomoc techniczna, Uzupełnianie płatności obszarowych*. Ostatnie działanie zaliczono do kategorii płatności bezpośrednich.

mów rolno-środowiskowych (blisko jedna trzecia płatności). Głównym beneficjentem był w tych przypadkach powiat warszawski zachodni, który partycypuje w płatnościach skierowanych do analizowanego obszaru odpowiednio w 80% i 50%¹⁴. Udział OMW w płatnościach z tytułu pozostałych działań jest o wiele mniejszy. Najślabiej wypada w dostosowaniach gospodarstw rolnych do standardów UE (4,5% poziomu wojewódzkiego), nieco lepiej zaś pod względem wspierania gospodarstw niskotowarowych (13%), rent strukturalnych (12%) oraz wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania OMW (10% płatności całego województwa). W stopniu adekwatnym do udziału w wojewódzkim areale użytków rolnych OMW partycypuje natomiast w płatnościach bezpośrednich (jednolite płatności obszarowe i uzupełniające płatności obszarowe), bowiem 17% kwoty, która w latach 2004-2006 trafiła z tego tytułu na Mazowsze, została wypłacona rolnikom z analizowanego terenu. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na występujący, przed wejściem Polski do UE, silny wzrost powierzchni odłogów i ugorów, których udział w powierzchni gruntów ornych zwiększył się w latach 1996-2002 r. z 16% do 30%, z koncentracją w miastach i gminach okalających stolicę, a także na terenach, na których przeważają grunty o niskich klasach bonitacyjnych. Jest bardzo prawdopodobne, że po objęciu polskich rolników instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej, w szczególności dopłatami bezpośrednimi, tendencja ta uległa odwróceniu.

3. Obszary wiejskie w kontekście procesów urbanizacyjnych w OMW

OMW jest obszarem aktywnego rozwoju gospodarczego i silnie postępującej urbanizacji. Wobec wzrastającego zapotrzebowania na tereny pod inwestycje obserwuje się konflikty przestrzenne w granicach OMW, dotyczące głównie presji urbanistycznej na obszary wiejskie, co przedstawiono na ryc. 10 i 11 (patrz wkładka, s. 209, 210). Uwidoczniono na nich udział terenów zabudowanych i zurbanizowanych w stosunku do ogólnej powierzchni gminy w 2008 r. oraz zmianę powierzchni zabudowanej i zurbanizowanej w latach 2003-2008 – wyliczoną jako różnicę udziału tych terenów w powierzchni ogólnej gminy¹⁵ (w pkt. proc.). Na ich podstawie można dostrzec postępującą urbanizację gmin otaczających Warszawę, mimo niezbyt odległego przedziału czasowego analizy. Tylko w ciągu 5 lat liczba gmin, w których udział procentowy terenów zurbanizowanych osiągnął poziom 10% i więcej, wzrosła z 18 do 27, przy zwiększeniu powierzchni tych terenów w całym obszarze (o 31%). Zabudowa, w szczególności zwarta i miejska, zachowuje w dużej mierze ciągłość przestrzenną na kierunkach wiodących

¹⁴ Biuro ARiMR zlokalizowane w tym powiecie realizuje także płatności dla rolników z Warszawy.

¹⁵ Wyliczono na podstawie geodezyjnej ewidencji gruntów przekazanych przez Biuro Geodety Województwa Mazowieckiego.

z Warszawy do Legionowa, Radzymina, Sulejówka, Otwocka, Piaseczna i Żyrardowa. Utrzymywanie się tego trendu może doprowadzić do pogłębienia konfliktów na styku działalności człowieka i funkcjonowania środowiska przyrodniczego, w tym redukcji otwartych terenów użytkowanych, dotąd, rolniczo.

Temu procesowi sprzyja długookresowa polityka przestrzenna gmin określona w ich dokumentach planistycznych, co przedstawiono na ryc. 12, 13 i 14 (patrz wkładka, s. 211-213). Analiza ustaleń studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin wskazuje, że na badanym obszarze globalne rezerwy terenów pod nową zabudowę wynoszą 134 tys. ha i przewyższają o 70% istniejące obszary zainwestowane. Obserwuje się dużą „ekspansję planistyczną” w strefie peryferyjnej OMW, zwłaszcza w kierunku południowym i zachodnim (gdzie w wielu gminach rezerwy 8–10-krotnie przekraczają istniejące zainwestowanie) oraz sporadycznie w kierunku przeciwnym (okolice Wołomina). W gminach okalających Warszawę relacje terenów nowych do zainwestowanych są niższe, co wynika z dotychczasowego dużego zainwestowania. Przybywa również terenów przewidzianych na aktywizację gospodarczą. W całym OMW obejmują one, wraz z rezerwami, blisko $\frac{1}{4}$ ogólnych terenów zainwestowanych. Relatywnie duży ich udział cechuje gminy położone w południowej i zachodniej części obszaru. Niemal $\frac{2}{3}$ terenów zainwestowanych OMW (wraz z przewidywanymi do zainwestowania) zostało przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Koncentrację tego zjawiska obserwuje się w pierścieniu gmin w większości nie graniczących bezpośrednio z Warszawą, np. Tarczyn, Wiązowna, Dębe Wielkie, Kobyłka, Jabłonna i Leszno. Powyższa analiza pokazała też, że chłonność nowo wyznaczonych terenów pod zabudowę mieszkaniowo-usługową, (biorąc pod uwagę miejskie wskaźniki intensywności wykorzystania terenu rzędu 3500 mieszkańców na 1 km²) w gminach poza Warszawą, sięgnie miliona mieszkańców. Z kolei Studium Warszawy wyznaczyło następne tereny inwestycyjne, które są w stanie zabezpieczyć zabudowę dla kolejnych 3 mln osób. Tym samym ogólna podaż terenów inwestycyjnych wskazanych w studiach OMW mogłaby zaspokoić potrzeby mieszkaniowe dla kilku mln nowych mieszkańców, wielokrotnie przewyższając liczbę ludności przewidzianą dla tego obszaru w prognozie GUS.

Specyficzny rodzaj ekspansji suburbanizacyjnej – skutkującej niejednokrotnie inicjowaniem zmian w planach zagospodarowania przestrzennego, a następnie wyłączeniami terenów rolnych lub leśnych z dotychczasowego użytkowania – stanowi rozwój budownictwa letniskowego, przybierającego nierzadko formę tzw. drugich domów na weekend (czasami nawet na cały rok). Już wcześniej wielu mieszkańców stolicy zrezygnowało zupełnie z mieszkań w centrum aglomeracji i przeniósł się do tzw. zielonej Warszawy, czyli poza administracyjne granice miasta. Nie jest to zjawisko nowe – dzięki imigrantom ze stolicy wyrosły miasta ogrody: Podkowa Leśna, Milanówek, Konstancin-Jeziorna, które są w większości miejscem stałego zamieszkania. Drugie domy są inną formą realizacji tej zrozumiałej skądinąd potrzeby. Największa koncentracja tego zjawiska występuje na terenach o wysokich walorach przyrodniczo-krajobrazowych, w szczególności:

- w kierunku północnym od Warszawy – w gminach Wieliszew, Pomiechówek, Serock, Dąbrówka, Wyszaków;
- w kierunku południowo-wschodnim – w gminach Otwock, Wiązowna, Karczew, Celestynów, Kołbiel;
- w kierunku południowym – w gminach Lesznówola, Piaseczno, Raszyn, Prażmów, Góra Kalwaria;
- w kierunku zachodnim – w gminach Czosnów, Nadarzyn.

Z rozwojem urbanizacji wiąże się zjawisko wypadania gruntów rolnych z użytkowania rolniczego, co zobrazowano na ryc. 15 i 16¹⁶ (patrz wkładka, s. 214, 215). W analizowanym okresie (2003-2008) powierzchnia terenów rolnych w całym OMW zmniejszyła się o ponad 17 tys. ha, w tym w ponad ¼ gmin o 5% i więcej. Proces ten najwyraźniej zarysowuje się w gminach okalających Warszawę, wzdłuż głównych tras transportowych, zwłaszcza w kierunku południowo-zachodnim, południowym i wschodnim.

Procesowi temu towarzyszy zjawisko przeznaczania „chronionych” gruntów rolnych, na cele nierolnicze. W ciągu kilkunastu lat (1992-2004) została udzielona zgoda na zmianę przeznaczenia blisko 27 tys. ha gruntów rolnych na cele nierolnicze, ze szczególnym nasileniem w okresach 1992-1994 oraz 2003-2004¹⁷, przy czym skala rzeczywistych ubytków rolniczej przestrzeni produkcyjnej była najprawdopodobniej znacznie większa, gdyż zgody wojewody (obecnie marszałka województwa) lub ministra rolnictwa wymagane są tylko w odniesieniu do najbardziej wartościowych gleb. Przestrzenny rozkład zjawiska zaprezentowano na ryc. 17 (patrz wkładka, s. 216). Największa jego koncentracja występuje w gminach okołowarszawskich, wzdłuż ważniejszych szlaków komunikacyjnych, głównie w kierunku południowo-zachodnim oraz północno-zachodnim, przy czym ubytek gruntów szczególnie cennych dla produkcji rolnej (klasy I-III) występuje zwłaszcza w kierunku zachodnim i południowo-zachodnim od Warszawy. Do gmin, w których dokonano największych „odrolnień” należą Lesznówola (~1,6 tys. ha), Nadarzyn (1,2 tys. ha), Jabłonna (~1,1 tys. ha), Raszyn (~1,1 tys. ha), Piaseczno (~1,0 tys. ha)¹⁸.

Przeciwdziałaniu nadmiernej eksploatacji zasobów przestrzeni (w tym głównie rolniczej) w Obszarze Metropolitalnym Warszawy, ma służyć polityka Samorządu Województwa ukierunkowana na porządkowanie żywiolowej urbanizacji w strefie podstołecznej. Jest to istotne również z punktu widzenia potrzeby zachowania wokół Warszawy tzw. zielonego pierścienia, którego tworzywem, dopełniającym obszary chronione i inne wartościowe pod względem przyrodniczym, są również otwarte tereny rolnicze z zachowanym harmonijnym krajobrazem, zwłaszcza w zachodniej, południowej i północno-wschodniej części OMW (ryc. 6 – patrz wkładka, s. 205).

¹⁶ Przedstawiono na nich udział terenów rolnych w stosunku do ogólnej powierzchni gminy w 2008 r. oraz zmianę powierzchni terenów rolnych w latach 2003-2008 wyliczoną jako różnicę udziału tych terenów w powierzchni ogólnej gminy (w punktach proc.). Wyliczeń dokonano na podstawie geodetycznej ewidencji gruntów z danych przekazanych przez Biuro Geodety Województwa Mazowieckiego.

¹⁷ Sławiński, Denis (2008).

¹⁸ *Ibid.*, s. 396.

4. Międzynarodowy aspekt terenów wiejskich i rolnych w strefach podmiejskich

Problem rozlewania się miast na obszary wiejskie ma wymiar globalny, zwłaszcza w krajach rozwiniętych i rozwijających się. W 2004 r. kilkanaście europejskich regionów¹⁹, w tym również woj. mazowieckie, zdecydowało się na podjęcie wzajemnych kontaktów i działań w celu silnego lobbowania na rzecz jednolitej polityki dla rozwoju obszarów wiejskich stref podmiejskich (Peri Urban), tworząc grupę partnerską europejskich regionów PURPLE (Peri-Urban Regions Platform Europe). Regiony te, mimo wielu różnic wynikających z położenia geograficznego, specyfiki historycznej i społecznej, charakteryzują się wspólną cechą – zagrożeniem terenów wiejskich ze strony ekspansji miast.

Grupa PURPLE podjęła próbę zdiagnozowania głównych zagrożeń dla rolnictwa wynikających ze zjawiska rozlewania się miast. W wyniku szerokich konsultacji, do podstawowych niebezpieczeństw dla rolnictwa na obszarach podmiejskich zaliczono m.in.²⁰:

- dużą pracochłonność sektora rolniczego przy osiągnięciu relatywnie niskich dochodów w porównaniu z przedsiębiorstwami miejskimi;
- odpływ młodych ludzi do innych sektorów gospodarki;
- opuszczanie ziemi rolniczej przez właścicieli (odłogowanie), którzy jednak zatrzymują ją jako lokatę kapitału (wysoka cena gruntów rolnych przeznaczanych na cele nierolnicze);
- społeczną izolację rolników przez pozostałych mieszkańców terenów wiejskich znajdujących zatrudnienie w miastach;
- fragmentację gospodarstw spowodowaną dużym zagęszczeniem sieci infrastrukturalnych, zwłaszcza transportową, energetyczną, wodno-ściekową;
- szkody wyrządzane przez „uciążliwe” bliskie sąsiedztwo miejskie (wandalizm, zaśmiecanie);
- zanieczyszczenie środowiska w wyniku silnej antropopresji (zanieczyszczenie komunikacyjne i przemysłowe, gromadzenie odpadów miejskich na terenach wiejskich);
- stałe obniżanie walorów krajobrazowych obszarów wiejskich i ich bioróżnorodności.

Zachowanie specyficznej struktury obszarów wiejskich w strefach podmiejskich przez ich zrównoważone użytkowanie jest głównym, strategicznym celem działalności grupy PURPLE, który ma być osiągnięty m.in. przez następujące działania:

¹⁹ Obecnie do PURPLE należą: region Sztokholmu (Szwecja), Dublinia (Irlandia), South East England, West Midlands (Anglia), Katalonii (Hiszpania), Flandrii (Belgia), Frankfurtu nad Menem (Niemcy), Nord Pas de Calais (Francja), Ille de France, MHAL (region przygraniczny Niemiec, Holandi i Belgii), Randstadt (Holandia), Rhone Alps (Francja) oraz Mazowsze (Polska).

²⁰ PURPLE and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) Opportunities and Challenges 2007-13.

- promowanie pozytywnych zmian społeczno-gospodarczych (dzielenie się wiedzą i dobrymi praktykami, przeprowadzanie wspólnych projektów) na podmiejskich obszarach wiejskich oraz w sektorze rolniczym;
- wpływanie na tworzenie europejskiej polityki – głównie regionalnej i wiejskiej;
- prowadzenie dialogu z instytucjami wspólnotowymi, politykami oraz decydentami w zakresie ważnych, dla europejskich regionów, podmiejskich zagadnień.

Znaczna część tych problemów stała się już udziałem terenów podmiejskich Warszawy, inne zapewne pojawią się w miarę zbliżania się społeczeństwa do poziomu zamożności osiągniętego przez kraje Europy Zachodniej („starej” Unii) i przejmowania stamtąd adekwatnych wzorców zachowań.

Zważywszy, że obecna Wspólna Polityka Rolna nie zapobiega niekorzystnym zmianom, które zachodzą na obszarach wiejskich stref podmiejskich, stowarzyszenie przedstawiło na forum europejskim²¹ stanowisko w sprawie reformy WPR. W swoim wystąpieniu grupa położyła nacisk przede wszystkim na podnoszenie atrakcyjności i konkurencyjności środowiska wiejskiego stref podmiejskich oraz zwiększenie budżetu na rozwój obszarów wiejskich, zwłaszcza na program Leader oraz pomoc młodym rolnikom – ze szczególnym uwzględnieniem w tych środkach, obszarów wiejskich stref podmiejskich. Zwrócono także uwagę na kwestie większej ochrony różnorodności tych terenów (zarówno w sensie przyrodniczym, jak i kulturowym), ochrony ich cennych krajobrazów i bioróżnorodności jako dóbr publicznych, a także zwiększenia udziału terenów podmiejskich w ochronie zdrowia ludności (zdrowa, lokalna żywność, aktywność i rekreacja) oraz ich roli w walce ze zmianami klimatycznymi (np. przez utrzymywanie wolnych przestrzeni).

Zakończenie

Warszawa należy do najdynamiczniej rozwijających się miast w Polsce, osiągając poziom PKB w przeliczeniu na mieszkańca trzykrotnie przewyższający przeciętą dla kraju. Jednocześnie generuje (i przyciąga) procesy inwestycyjne zarówno w samej metropolii, jak i na jej obrzeżach. Doprowadziło to do wyjścia zabudowy miejskiej poza granice miasta, czasem wręcz zatarcia się granic między stolicą a najbliższymi miejscowościami. W konsekwencji, na wzór wielu metropolii europejskich pojawiło się wiele zagrożeń dla ładu przestrzennego na obszarach podmiejskich, w tym biologicznie czynnych terenów otwartych i rolniczych, niezbędnych do harmonijnego funkcjonowania aglomeracji. Rozwiązania wymaga problem, jak w racjonalny sposób zapewnić przestrzenne możliwości rozwoju aglomeracji warszawskiej (uwzględniając przy tym, będące funkcją rosnącej zamożności ludności, potrzeby poprawy jakości zamieszkiwania), bez dewastacji – ograniczonych przecież zasobów terenów otwar-

²¹ 6 listopada 2007 r. w Maastricht stanowisko PURPLE w sprawie WPR zostało przekazane Komisji Europejskiej.

tych i biologicznie czynnych w otoczeniu miasta²². Nie wolno doprowadzić do sytuacji, gdy dla stołecznych dzieci proces uprawy ziemi, pochodzenie wielu produktów rolniczych i wygląd zwierząt będą abstrakcją znaną w zasadzie z telewizji.

Przestrzenny rozrost stołecznej metropolii od wielu lat nie jest całościowo planowany, zaś decyzje dotyczące jej rozbudowy są właściwie podejmowane przez kilkadziesiąt niezależnych, samorządowych gmin²³. Rozwój ten staje się przez to niekontrolowany, nieskoordynowany i w konsekwencji chaotyczny, prowadzący do powstawania wielu komplikacji i konfliktów przestrzennych. Wyrazem tego jest chociażby ilość terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i produkcyjno-usługową, znacznie przewyższająca istniejące, a tym bardziej prognozowane potrzeby.

Próbę uporządkowania i racjonalizacji procesów rozwojowych w otoczeniu stolicy podjął Samorząd Województwa Mazowieckiego powierzając Mazowieickiemu Biuru Planowania Regionalnego podjęcie prac nad planem zagospodarowania przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Prace te są obecnie bardzo zaawansowane i w przedstawionym opracowaniu wykorzystano wiele materiałów przygotowanych na potrzeby tego planu. Rezultat tych prac oczekuje na możliwość wszczęcia toku formalno-prawnego uchwalenia *Planu*, co jest jednak uwarunkowane zapowiadanymi zmianami ustawowymi. Należy jednak podkreślić, że warstwa merytoryczna ustaleń planistycznych nie gwarantuje powodzenia działań sanacyjnych w przestrzeni obszaru metropolitalnego, gdyż umożliwia co najwyżej oddziaływanie indykatywne, a warunkiem skuteczności jest ustanowienie mechanizmu zapewniającego efektywne zarządzanie tym obszarem, stanowiącym obecnie zbiór suwerennych w swych decyzjach gmin. Przy scenariuszu kontynuacji tej sytuacji należy spodziewać się narastania zagrożeń dla obszarów otwartych i rolniczych ze strony metropolii oraz pogłębiającego się chaosu przestrzennego na obszarze OMW.

Literatura

- Mazowsze „Agroturystyka”, Wyd. Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie, Warszawa 2007/8.
- Nowakowski M., 2002, *Raport miasto za miastem*. Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa, s. 38.
- Sławiński T., Denis M., 2008, *Rozlewanie się zabudowy w świetle zmian ustawodawstwa z 1994 i 2003 r.*, [w:] *Planowanie przestrzenne w Polsce po wprowadzeniu ustroju samorządowego – diagnoza stanu i nowe propozycje*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- Strzelecki Z., 2008, *Polityka regionalna*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

²² Nowakowski (2002), s. 38.

²³ Strzelecki, Kucińska (2006), s.126.

- Strzelecki Z., Kucińska M., 2006, *Żywiotowe rozprzestrzenianie się metropolii warszawskiej*, [w:], *Żywiotowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, S. Kozłowski (red.). Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, PAN, Białystok-Lublin-Warszawa, s. 126.
- Ziobrowski Z., Jeżak J., 2001, *Kształtowanie ładu przestrzennego polskich metropolii w procesie transformacji ustrojowej III RP. „Aglomeracja krakowska”*. Biuletyn KPZK PAN, z. 193, Warszawa, s. 109.