

Przestrzenne zróżnicowanie sytuacji mieszkaniowej w procesie przemian demograficznych

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 4(94)/2023
© Autorzy 2023



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499549406

Kamil Nowak

Obserwatorium Polityki Miejskiej i Regionalnej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów,
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa; e-mail: knowak@irmir.pl; ORCID: 0000-0003-2339-5407

Streszczenie

W artykule dokonano syntetycznej oceny zróżnicowania sytuacji mieszkaniowej w polskich gminach w kontekście zachodzących przemian demograficznych. Ponadto przedstawiono w nim autorską metodę badań typologicznych łączących mierniki dotyczące sytuacji mieszkaniowej i demograficznej dla wszystkich 2477 gmin w Polsce według stanu na koniec 2021 r. Zakres badania obejmował lata 2011–2021. W artykule zidentyfikowano, że zarówno miejskie obszary funkcjonalne, jak i gminy nadmorskie miały odrębną specyfikę w zakresie sytuacji mieszkaniowej i demograficznej, w mniejszym stopniu takie zjawisko dotykało gmin górskich. Wskazano również, że brak podejścia zorientowanego terytorialnie w Narodowym Programie Mieszkaniowym utrudnia kształtowanie krajowej polityki mieszkaniowej w sposób dostosowany do lokalnych i regionalnych uwarunkowań.

Słowa kluczowe

polityka mieszkaniowa, mieszkalnictwo, demografia, polityka terytorialna

The Spatial Differentiation of the Housing Situation in the Process of Demographic Changes

Abstract

The article presents a synthetic assessment of the diversity of the housing situation in Polish communes in the context of ongoing demographic changes. In addition, it presents an original method of typological research combining measures of the housing and demographic situation for all 2,477 communes in Poland as at the end of 2021. The scope of the study covered the years 2011–2021. The article identified that both functional urban areas and coastal municipalities have their own specificity in terms of housing and demographic situation, to a lesser extent this phenomenon affects mountain municipalities. It was also pointed out that the lack of a place-based policy in the National Housing Program makes it difficult to shape the national housing policy in a manner adapted to local and regional conditions.

Keywords

housing policy, housing, demography, place-based policy

Wprowadzenie

Politykę demograficzną i mieszkaniową należy uznać za ważne elementy polityki rozwoju¹, które są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują. I. Sagan (2021) zauważa, że dostępność mieszkań jest jednym z kluczowych, obok pracy, elementów, które warunkują dynamikę procesów ludnościowych, a skuteczna polityka demograficzna, której celem jest poprawa liczebności populacji i odmłodzenie jej struktury wiekowej, powinna rozpoczynać się od efektywnej polityki mieszkaniowej. Zgodnie z ideą polityki opartej na dowodach (ang. *evidence-based policy*) służyć

¹ Zgodnie z art. 2 Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

temu powinno podejmowanie działań opartych na znajomości istniejących uwarunkowań lokalnych i optymalne wykorzystywanie potencjału poszczególnych obszarów (Zwierzdzyński 2021). Takie podejście pozwala zwiększyć efektywność prowadzonej polityki rozwoju (Camagni 2011; Rodríguez-Pose 2013; Churski i in. 2020). Decyzje migracyjne dokonywane przez mieszkańców z jednej strony wpływają na konieczność zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w innym miejscu, z drugiej wiążą się ze zwolnieniem dotychczas wykorzystywanego lokum, które może trafić na rynek wtórny lub pozostać niezamieszkałe. W strategicznym myśleniu o polityce demograficznej i mieszkaniowej nie sposób pomijać wymiaru przestrzennego. Z perspektywy kształtowania krajowej polityki rozwoju ważne jest rozpoznanie specyfik terytorialnych poszczególnych części państwa, co pozwala prowadzić działania służące wzrostowi gospodarczemu i zmniejszaniu dystansu rozwojowego (Villaverde 2006; Barca i in. 2012). Takie postępowanie jest zgodne z nowym paradygmatem polityki regionalnej UE, polegającym na upowszechnieniu koncepcji podejścia zorientowanego terytorialnie, co nastąpiło po wyciągnięciu wniosków z nieefektywności i nieskuteczności prowadzonej wcześniej polityki kohezyjnej dotyczącej budowania spójności i konkurencyjności krajów wspólnoty (Barca 2009; McCann, Varga 2015; Nowakowska 2015; Churski i in. 2020). A. Nowakowska (2015) stwierdza, że w podejściu terytorialnym kluczowe są trzy podstawowe czynniki:

- 1) tworzenie i wykorzystywanie kapitałów oraz uwarunkowań terytorialnych;
- 2) integracja działań podejmowanych w różnych układach instytucjonalnych;
- 3) dynamizacja mechanizmów rozwoju w obszarach funkcjonalnych (niekoniecznie uzależnionych od układu administracyjno-politycznego).

Tymczasem krajowe dokumenty strategiczne oraz ich części diagnostyczne, które dotyczą polityki mieszkaniowej Polski, sformułowane są w dużym stopniu ogólności. W niewielkim zakresie są one zorientowane terytorialnie. Ponadto jedynie sygnalizowana jest w nich potrzeba powiązania polityki mieszkaniowej z demograficzną. Dobrze widać to na przykładzie Narodowego Programu Mieszkaniowego (dalej: NPM) przyjętego w 2016 r., który jest podstawowym dokumentem strategiczno-programowym wyznaczającym kierunki realizacji polityki mieszkaniowej kraju w perspektywie kilkunastu lat. Zawarto w nim diagnozę sytuacji mieszkaniowej, która pod względem zakresu przedmiotowego była szeroka i obejmowała 11 komponentów. Pomimo to w niewielkim stopniu uwzględniała ona zróżnicowanie przestrzenne zachodzących zjawisk. W przypadku oceny poszczególnych parametrów stosowany był podział na miasta i tereny wiejskie ogółem. W odniesieniu do części zjawisk analizy prowadzone były również na poziomie województw lub miast wojewódzkich. Szczegółowo potraktowano jedynie wskaźnik przeciętnych cen transakcyjnych na rynku lokali mieszkalnych. W tym przypadku wyróżniono w analizie nie tylko miasta wojewódzkie, ale również gminy sąsiadujące z nimi. W dokumencie nie wykorzystano możliwości zastosowania bardziej zaawansowanych metod badawczych, np. taksonomicznych. Wyciągane wnioski i wskazywane kierunki działań nie odnosiły się do złożoności wewnętrznego zróżnicowania zachodzących zjawisk. Jednocześnie należy zauważyć, że w NPM zidentyfikowano występowanie zależności pomiędzy sytuacją mieszkaniową i demograficzną. Zagadnienie to nie było jednak przedmiotem pogłębionych analiz. Stwierdzono m.in., że: „wpływające w coraz większym stopniu na polską gospodarkę problemy demograficzne w dużej części są związane z brakiem bezpieczeństwa mieszkaniowego: brakiem zróżnicowanej oferty dostępnych cenowo mieszkań, pozwalającej zaspokoić potrzeby mieszkaniowe bez konieczności zaciągania wieloletnich zobowiązań kredytowych w okresie wchodzenia na rynek pracy oraz podejmowania decyzji o założeniu i rozwoju rodziny. Ponadto sytuacja demograficzna nie znajduje odzwierciedlenia w polityce mieszkaniowej również w kontekście specyfiki potrzeb osób starszych, których udział w grupach wiekowych będzie znacząco się zwiększał” (s. 4).

Innym dokumentem rządowym, w którym dostrzeżono istotną rolę powiązań między procesami demograficznymi a mieszkalnictwem, jest Krajowa Polityka Miejska 2030 (dalej: KPM 2030). W dokumencie wydzielono 11 głównych wyzwań, które dotyczyły różnych obszarów tematycznych prowadzenia polityki miejskiej. Dla każdego z nich przygotowano syntetyczną diagnozę oraz wskazano rekomendowane kierunki działań. Procesy demograficzne, a zwłaszcza kierunki migracji, stanowiły ważny punkt odniesienia dla wyzwania wskazującego na niwelowanie procesów chaotycznej suburbanizacji. Zwrócono uwagę na ich powiązanie z nieefektywną polityką przestrzenną. Demografia znalazła się również w wyzwaniu poprawy dostępności mieszkaniowej. W części tej

wskazano, że wzrost dostępności mieszkań ma decydujący wpływ na poprawę sytuacji demograficznej miast i ich obszarów funkcjonalnych, zarówno jeżeli chodzi o przyrost naturalny, jak i kierunki migracji. Dokument ten, choć w większym stopniu zorientowany terytorialnie niż NPM, z częścią diagnostyczną uwzględniającą poziom gmin lub miast w ramach poszczególnych zjawisk, zawierał proponowane rozwiązania kierowane do miast różnej wielkości, w podziale na miasta duże, średnie i małe. Nie obejmował jednak innych cech różnicujących jednostki samorządu terytorialnego.

Za dokument uwzględniający podejście terytorialne należy uznać Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (dalej: SOR). Na jej potrzeby P. Śleszyński (2016) opracował delimitację miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze, a następnie dokonał oceny nasilenia problemów społeczno-gospodarczych. Wśród 21 uwzględnionych zmiennych diagnostycznych zmiana liczby ludności stanowiła punkt wyjścia, a sytuacja mieszkaniowa reprezentowana była przez wskaźnik powierzchni użytkowej mieszkań oddanych do użytku na jednego mieszkańca w latach 2010–2014. Przeprowadzone badania pozwoliły na wdrożenie dedykowanego pakietu programów pomocowych dla grupy 122 miast, obejmującego wiele obszarów wpływających na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Dokument ten, choć dotyczący problemów mieszkaniowych i demograficznych, trudno uznać za kierunkowy w zakresie polityki mieszkaniowej.

Mając na uwadze zidentyfikowane wyżej deficyty, głównym celem artykułu uczyniono syntetyczną ocenę zróżnicowania sytuacji mieszkaniowej w polskich gminach w kontekście zachodzących przemian demograficznych. Za cele dodatkowe przyjęto próbę odpowiedzi na trzy pytania:

- 1) Czy strategiczne dokumenty rządowe wskazujące kierunki polityki mieszkaniowej powinny być rozszerzone o wyniki badań diagnostycznych zorientowanych terytorialnie?
- 2) Czy badania typologiczne, w których łączy się mierniki sytuacji mieszkaniowej i demograficznej, mogą być wartościowe dla kształtowania polityki mieszkaniowej kraju?
- 3) Czy gminy tworzące miejskie obszary funkcjonalne miast wojewódzkich lub inne spójne terytoria, m.in. w obszarach górskich i nadmorskich, mają odrębną specyfikę w zakresie sytuacji mieszkaniowej i demograficznej?

Realizacja wskazanych celów wymagała zastosowania dwóch metod badawczych: analizy danych zastanych (*desk research*) oraz analizy statystycznej. Danymi źródłowymi były: rządowe dokumenty strategiczne, literatura przedmiotu, krajowe dane statystyki publicznej dostępne w Banku Danych Lokalnych GUS, w tym wyniki Narodowych Spisów Powszechnych Ludności i Mieszkań z 2011 i 2021 r. (dalej: NSP 2011 i NSP 2021). Zakresem analiz statystycznych objęto wszystkie 2477 gmin w Polsce według stanu na 2021 r. W przypadku danych ludnościowych i dotyczących budownictwa mieszkaniowego horyzont czasowy sięgał do 2011 r.

Należy zauważyć, że badania dotyczące tematyki mieszkaniowej, które uwzględniają analizy przestrzenne, zalicza się do geografii mieszkalnictwa. Pozwalają one na syntezywanie dorobku badaczy z innych dyscyplin naukowych, tj. ekonomii, socjologii, urbanistyki, architektury (Nowak 2021a). Jak wskazywał P. Swianiewicz (1989), badania typologiczne w geografii, chociaż same niczego nie wyjaśniają, to poprzez uporządkowanie dużej liczby informacji pozwalają formułować uogólnienia i mogą służyć weryfikacji teorii i hipotez. Jednocześnie umożliwiają one identyfikowanie zróżnicowań zachodzących zjawisk w ujęciu terytorialnym. Prowadzone badania typologiczne w tym obszarze koncentrowały się zazwyczaj na przestrzeni miasta i jego zróżnicowaniu wewnętrznym. Przykładem takiego podejścia są badania rejonizacji warunków mieszkaniowych, których prekursorem był łódzki ośrodek akademicki pod kierownictwem J. Dzieciuchowicza (Matczak 2014). Opracowania obejmujące większą liczbę jednostek samorządu terytorialnego są w tym zakresie rzadziej spotykane. Na tym polu wyróżnia się praca L. Groeger (2016), która dokonała typologizacji przestrzeni mieszkaniowej obejmującej 43 miasta województwa łódzkiego. Z uwagi na deficyt wypracowanych metod badań typologicznych w zakresie geografii mieszkalnictwa zaproponowała ona autorskie podejście, w którym posłużyła się metodą typologizacji rolnictwa Kostrowickiego (1969). Innym przykładem są badania K. Nowaka (2021a), w których sporządzono typologię dostępności do zasobów mieszkań społecznych z uwzględnieniem charakteru podejmowanych działań lokalnej polityki mieszkaniowej. Zakres przestrzenny opracowania obejmował 210 miast w Polsce, a konstrukcja typologii opierała się na 15 miernikach diagnostycznych i zastosowaniu metody unitaryzacji zerowanej, co pozwalało na unormowanie wybranych zmiennych statystycznych.

Badania typologiczne w demografii prowadzone są częściej i cechują się większą uniwersalnością. Znajdują zastosowanie w różnych skalach przestrzennych, ale wielokrotnie obejmują obszar całego kraju, uwzględniając zróżnicowanie na poziomie gmin lub powiatów. K. Piech (2021) wyróżnia w swoich badaniach dwie metody, które znajdowały zastosowanie w licznych opracowaniach. Są to typologie: J. Webba (1963) oraz Z. Długosza (1992). Jak podkreśla J. Runge (2007), typy klasyfikacyjne Webba są jednymi z najbardziej znanych narzędzi badawczych, które opierają się na układzie współrzędnych prostokątnych. Pozwalają na badanie współzależności zachodzących pomiędzy składowymi przyrostu rzeczywistego, a więc przyrostu naturalnego, i salda migracji. Metoda zakłada 16 możliwych klas podziału, z czego 8 głównych. Z kolei typologia Długosza obrazuje zachowania migracyjne ludności poprzez uwzględnienie jej czterech podstawowych parametrów. Są to saldo migracji wraz z jej częściami składowymi, czyli imigracją i emigracją oraz mobilnością mieszkańców, przez którą rozumie się sumę odpływu i napływu w wartościach bezwzględnych. Konstrukcja typologii opiera się na rozkładzie badanych cech względem wartości średnich mierników. Na podstawie wydzielonych czterech kategorii występuje 16 typów, z czego 12 jest możliwych do zaobserwowania w rzeczywistości (Runge 2007).

Dostrzegając potrzebę rozwijania aparatu badawczego w badaniach diagnostycznych w obszarze mieszkalnictwa, w niniejszym artykule zaproponowano próbę stworzenia typologii umożliwiającej syntetyczne ujęcie aspektów demograficznych i mieszkaniowych dla 2477 gmin w Polsce. Do opracowania typologii posłużono się autorskim podejściem bazującym na metodzie Długosza.

Typologia sytuacji mieszkaniowej i demograficznej

Metoda badań

Dla potrzeb niniejszego opracowania zaproponowano autorską definicję pojęcia typu demograficzno-mieszkaniowego. Określa ono relację pomiędzy sytuacją demograficzną gminy a jej sytuacją mieszkaniową.

W celu zidentyfikowania typów sytuacji demograficzno-mieszkaniowej wszystkich gmin w Polsce należało zadbać o odpowiedni dobór wskaźników, który powinien cechować się reprezentatywnością, uniwersalnością, dostępnością i syntetycznością. Doboru zmiennych diagnostycznych dokonano na podstawie oceny merytorycznej i formalnej oraz statystycznych własności mierników (Babbie 2008; Grabiński 1992; Zeliaś 2000; Groeger 2016). Jednocześnie celowo zdecydowano się na wybór ograniczonej liczby zmiennych. Użycie mniejszej liczby zmiennych, ale bardziej uniwersalnych i precyzyjnie dobranych, miało nie tylko zapewnić porównywalność wyników w przestrzeni i czasie, lecz również ułatwić ich interpretację w skali obejmującej wszystkie gminy w kraju. Założono, że podobnie jak w metodzie zachowań migracyjnych ludności Długosza (1992), liczba zmiennych zostanie ograniczona do czterech. Pozwala to określać, przy zachowaniu podziału na typy, relacje zachodzące pomiędzy poszczególnymi parametrami, co uznano za ważne w kontekście kształtowania kierunków polityki mieszkaniowej kraju.

W przypadku kryterium merytorycznego zastosowano metodą ekspercką, przy czym zgodnie ze standardami wskazanymi przez T. Grabińskiego (1992) zadbano, aby badane zjawiska:

- obejmowały ich najważniejsze własności;
- miały jasne, jednoznaczne i ścisłe definicje;
- wykazywały logiczne powiązania względem siebie;
- pozwalały na wzajemną kontrolę poprzez znajomość związków statystycznych i merytorycznych pomiędzy zmiennymi;
- były dobrane w odpowiedniej proporcji względem liczby zmiennych a ich znaczeniem merytorycznym.

Z kolei w przypadku kryteriów formalnych zmienne musiały być: mierzalne, wiarygodne, łatwo dostępne w zakresie pozyskania informacji i kompletne dla wszystkich jednostek analizy.

Jednocześnie zauważono, że jeśli chce się zidentyfikować złożoność sytuacji mieszkaniowej i demograficznej, jedna część zmiennych powinna odzwierciedlać dynamiczny charakter zachodzących zmian w badanych obszarach, a druga uwzględniać stan na koniec badanego okresu. Przykładowo, jak wskazują K. Janas i in. (2019), współczynnik przyrostu rzeczywistego pozwala

ocenić sytuację demograficzną gminy, ale jest to możliwe dopiero wtedy, gdy pod uwagę bierze się dłuższą perspektywę czasową. Podobna sytuacja dotyczy wskaźników pokazujących skalę efektów budownictwa mieszkaniowego. Jednocześnie zmienne opisujące warunki mieszkaniowe na koniec danego roku, choć są statyczne, to wynikają z akumulowanego przez lata dorobku w tym zakresie, co pozwala ocenić je jako miarodajne.

W efekcie na wstępnej liście mierników spełniających kryteria formalne i merytoryczne wśród zmiennych diagnostycznych znalazło się osiem wskazujących na sytuację mieszkaniową oraz jeden demograficzny. Zagregowano je do trzech kategorii. Prezentowały się one następująco.

A. Demografia:

- zmiana liczby ludności w 2021 r. w stosunku do 2011 r.

B. Budownictwo mieszkaniowe:

- udział mieszkań oddanych do użytkowania w latach 2011–2021 w zasobach mieszkaniowych ogółem w 2021 r.;
- średnioroczna liczba mieszkań oddanych do użytku w latach 2011–2021 na 1000 mieszkańców.

C. Warunki mieszkaniowe i dostępność mieszkań:

- przeciętna liczba osób na 1 izbę;
- przeciętna liczba osób na 1 mieszkanie;
- liczba mieszkań na 1000 mieszkańców;
- liczba mieszkań zamieszkałych na 1000 mieszkańców;
- liczba mieszkań niezamieszkałych na 1000 mieszkańców;
- udział mieszkań niezamieszkałych w zasobach mieszkaniowych ogółem.

Zmienne z zakresu demografii i budownictwa mieszkaniowego miały charakter dynamiczny, z kolei te dotyczące warunków mieszkaniowych i dostępności mieszkań – statyczny. Dane dotyczące liczby mieszkań i liczby ludności pochodziły z NSP 2011 i NSP 2021, z kolei informacje o liczbie mieszkań oddawanych do użytku pochodziły z Banku Danych Lokalnych GUS. W badaniu brano pod uwagę granice administracyjne gmin aktualne na koniec 2021 r.² Ze względu na charakter analizy, która miała wskazać relację typów gmin pod względem sytuacji mieszkaniowej w stosunku do sytuacji demograficznej, założono uwzględnienie jednego podstawowego parametru z obszaru demografii. Przyjęcie wskaźnika zmiany liczby ludności w 2021 r. w stosunku do 2011 r. pozwalało w przejrzysty sposób wskazać, czy w określonym przekroju czasowym, w danej gminie, mówimy o wzroście, stabilizacji, czy regresie demograficznym.

Następnie odrzucono wskaźniki, które nie spełniały kryteriów statystycznych. Należały do nich: brak silnego wzajemnego skorelowania, wysoka zmienność przestrzenna cech oraz reprezentatywność zmiennych diagnostycznych pod względem tych, które zostały wyeleminowane z badania. W efekcie wykluczono następujące zmienne:

- przeciętną liczbę osób na 1 mieszkanie, ze względu na prawie pełną korelację z liczbą mieszkań na 1000 mieszkańców ($r = -0,95$);
- przeciętną liczbę osób na jedną izbę, ponieważ w stosunku do wskaźnika nasycenia w mieszkaniu zachodziła bardzo wysoka korelacja ($r = -0,74$);
- liczbę mieszkań zamieszkałych na 1000 mieszkańców, ponieważ w stosunku do liczby mieszkań na 1000 mieszkańców zachodziła prawie pełna korelacja ($r = 0,91$);
- liczbę mieszkań niezamieszkałych na 1000 mieszkańców, ponieważ w stosunku do udziału mieszkań niezamieszkałych zachodziła prawie pełna korelacja ($r = 0,91$);
- średnioroczną liczbę mieszkań oddanych do użytku w latach 2011–2021 na 1000 mieszkańców, ponieważ w odniesieniu do udziału mieszkań wybudowanych w latach 2011–2021 w relacji do ogółu mieszkań w 2021 r. zachodziła prawie pełna korelacja ($r = 0,93$).

Po uwzględnieniu kryteriów merytorycznych, formalnych i statystycznych spośród wstępnego zestawu zmiennych diagnostycznych dokonano wyboru czterech podstawowych. Wybrane wskaźniki wskazują na kierunek i tempo zachodzących przemian demograficznych oraz na sytuację

² Należy zastrzec, że w latach 2011–2021 na liczbę mieszkańców gmin i wskaźniki oceniające sytuację mieszkaniową wpływały decyzje administracyjne w postaci zmiany granic gmin. Na potrzeby badania przyjęto, że choć są to czynniki dodatkowe, stanowią jeden z elementów kształtujących sytuację mieszkaniową i demograficzną gminy, dlatego nie wyłączono ich z badania.

mieszkańową, reprezentowaną przez wskaźnik nasycenia w mieszkania, udziału mieszkań niezamieszkałych oraz stopnia odnowienia substancji mieszkaniowej. Ich zestawienie wraz z parametrami statystycznymi wskazano w tab. 1.

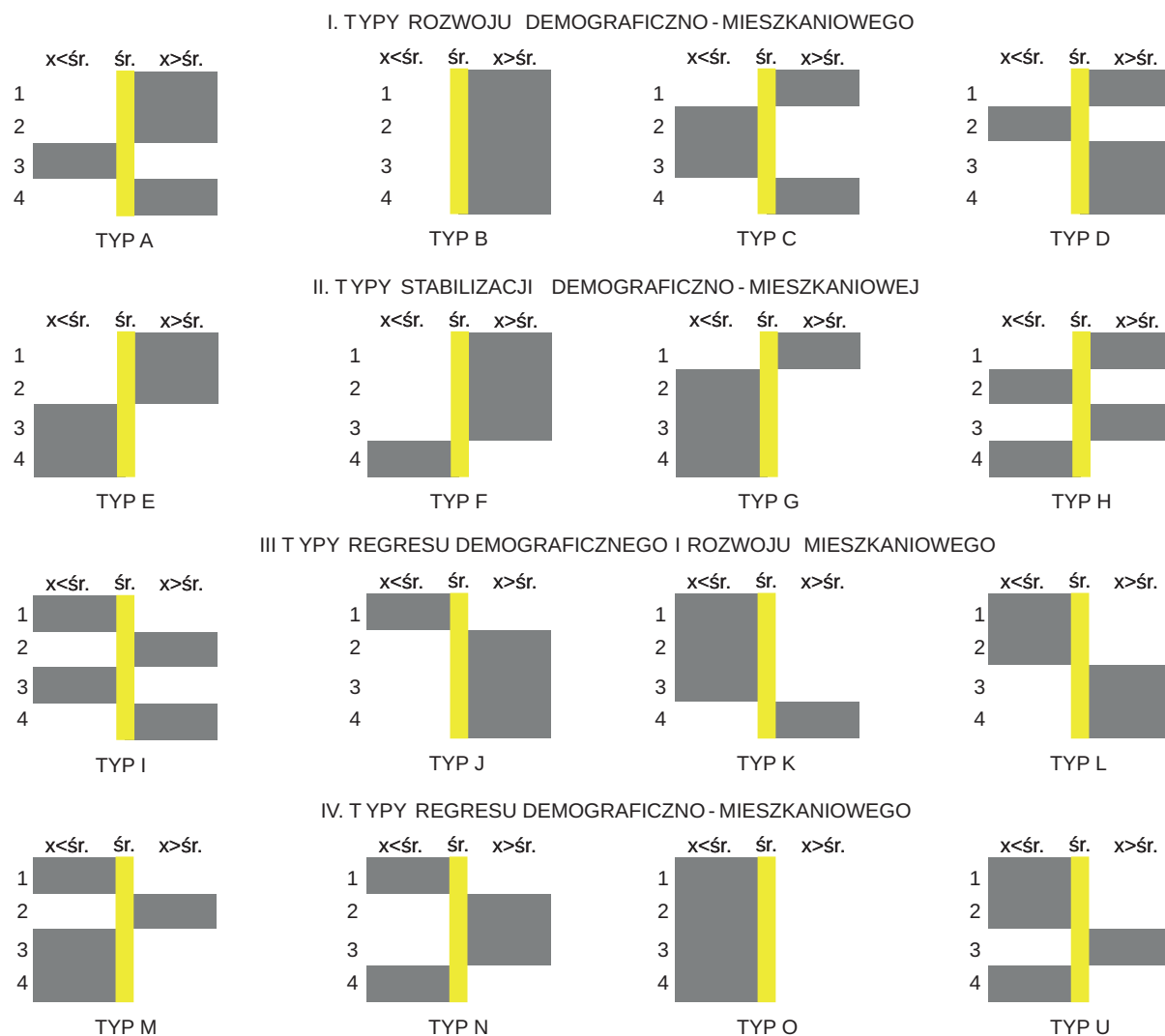
Tab. 1. Zestawienie miar statystycznych przedstawiające rozkłady wartości wskaźników wybranych do typologii demograficzno-mieszkaniowej

Typ	Zmiana liczby ludności w 2021 r. względem 2011 r. w %	Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	Udział mieszkań niezamieszkałych w %	Udział mieszkań wybudowanych w latach 2011–2021 w relacji do ogółu mieszkań w %
Odchylenie standardowe	11,1	62,6	4,61	7,0
Średnia arytmetyczna	–2,3	350,3	11,71	10,0
Wartość maksymalna	111,8	1 080,3	54,1	60,0
Wartość minimalna	–36,2	223,7	3,4	0,4
Rozstęp	148	857	51	60
Współczynnik zmienności	21	559	254	142
1 kwintyl	–9,27	301,9	8,27	4,87
2 kwintyl	–6,32	327,6	9,91	7,19
3 kwintyl	–2,86	353,2	11,68	9,64
4 kwintyl	2,59	392,7	14,53	13,65
5 kwintyl	2,60 i więcej	392,8 i więcej	14,54 i więcej	13,66 i więcej

Źródło: obliczenia własne.

Do identyfikacji typów demograficzno-mieszkaniowych postanowiono zastosować autorskie podejście bazujące na metodzie Długosza. Podobnie jak w przypadku wskazanej metody, uwzględniono cztery podstawowe parametry, a konstrukcję typologii oparto na rozkładzie badanych cech względem średnich arytmetycznych wartości mierników. W efekcie zidentyfikowano występowanie 16 możliwych typów, których wyrazem graficznym są typogramy przedstawione na ryc. 1. W przypadku metody Długosza podstawową zmienną, która dzieli typy na dwie zasadnicze grupy, jest saldo migracji. Na tej podstawie wydziela się grupy jednostek o charakterze emigracyjnym i imigracyjnym. Z kolei pozostałe zmienne służą do dalszego wewnętrznego podziału.

W zaproponowanej typologii demograficzno-mieszkaniowej charakter podstawowy mają dwie zmienne statystyczne. Pierwszą jest zmiana liczby ludności w latach 2011–2021. Rozdziela ona dwie zasadnicze grupy jednostek o charakterze przyrostu lub stabilizacji liczby mieszkańców oraz ich ubytku. Drugą jest udział mieszkań wybudowanych w latach 2011–2021 w zasobach mieszkaniowych ogółem w 2021 r., który wskazuje na stopień odnowy zasobów mieszkaniowych w ujęciu czasowym. Pokazuje on, czy dana gmina ma charakter rozwojowy (inwestycyjny), czy bierny (nieinwestycyjny). Te dwa czynniki, reprezentujące sytuację demograficzną i budownictwo mieszkaniowe, pozwalają na wyodrębnienie czterech głównych klas, które wskazano na ryc. 1. Z kolei pozostałe zmienne służą do dalszego podziału względem warunków mieszkaniowych i dostępności mieszkań. W przypadku liczby mieszkań na 1000 mieszkańców ponadprzeciętna wartość wskaźnika świadczy o wysokim nasyceniu w mieszkania. Z kolei wyższy od średniej udział mieszkań niezamieszkałych wskazuje, że istniejący zasób mieszkaniowy w dużej mierze nie jest konsumowany.



- (1) liczba ludności w 2021 r. względem 2011 r.
- (2) liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w 2021 r.
- (3) udział mieszkań niezamieszkałych w 2021 r.
- (4) udział mieszkań wybudowanych w latach 2011–2021 w relacji do ogółu mieszkań

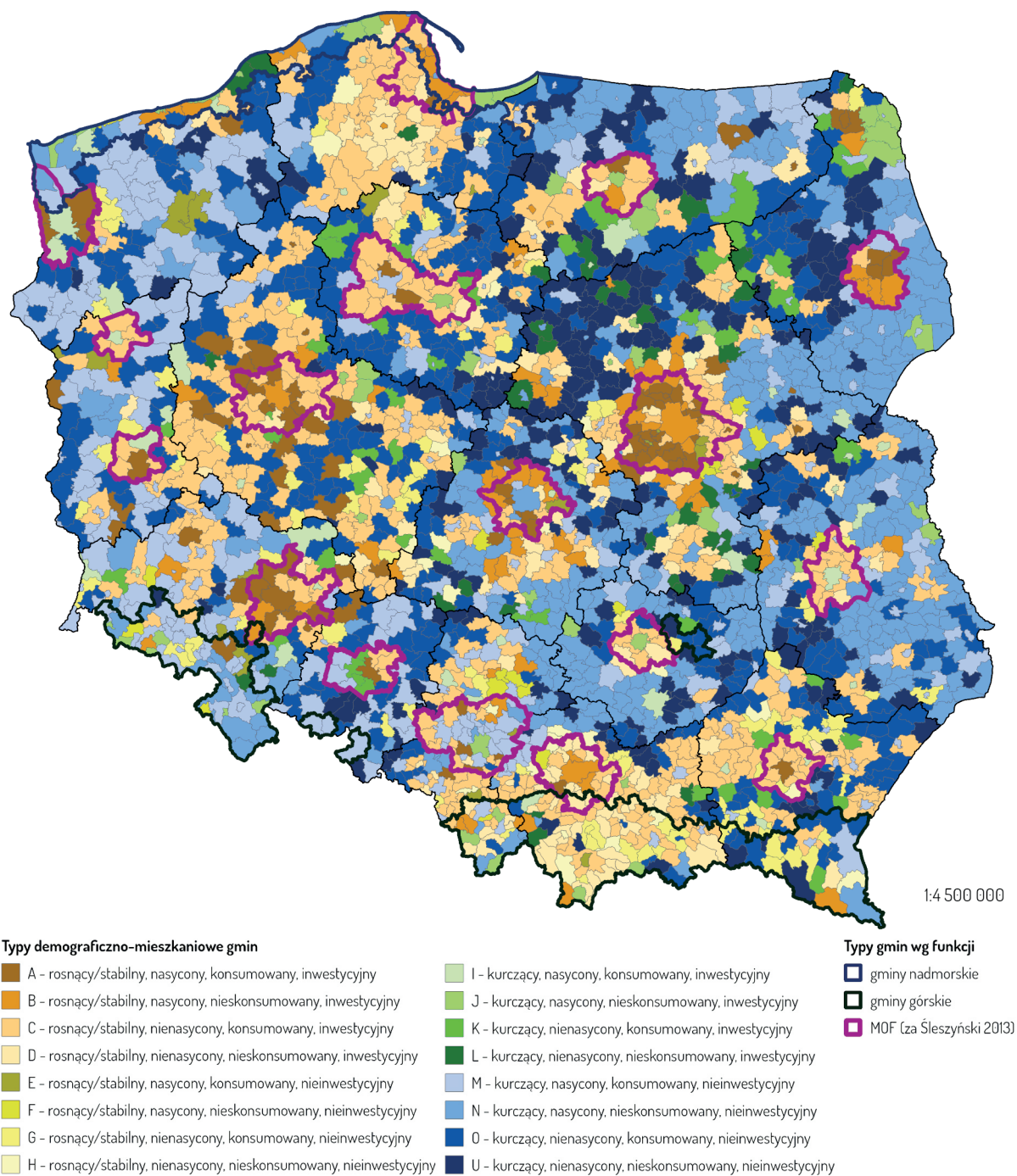
Ryc. 1. Typograf – teoretyczny układ parametrów dla autorskiej typologii demograficzno-mieszaniowej

Źródło: opracowanie własne.

Rezultaty badań

Pełne wyniki badań ze wskazaniem wszystkich zidentyfikowanych typów demograficzno-mieszaniowych gmin zilustrowano na ryc. 2. W tab. 2 przedstawiono rozkład występowania poszczególnych typów względem różnych kategorii gmin. W analizach rozkładu przestrzennego uwzględniono zasięgi miejskich obszarów funkcjonalnych (dalej: MOF), zgodnie z delimitacją P. Śleszyńskiego (2013). W 2021 r. obejmowały one 18 miast wojewódzkich i 280 gmin je otaczających, co łącznie dawało 298 gmin³. Pod uwagę wzięto również zasięg gmin górskich (203 JST) i nadmorskich (55 JST) zgodny z delimitacjami przeprowadzonymi przez GUS (2020). W rozkładzie zjawiska przedstawiono również podział względem liczby mieszkańców według stanu na koniec 2021 r. zgodny z danymi GUS, stosując podział na gminy: małe – 20 tys. os., średnie – 20–100 tys. os., i duże – powyżej 100 tys. os. Ponadto wskazano rozkład na gminy: miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie.

³ W pracy wskazano 299 gmin, jednak w wyniku połączenia gminy wiejskiej Zielona Góra z miastem na prawach powiatu o tej samej nazwie w 2014 r. ich liczba spadła do 298.



Ryc. 2. Typy demograficzno-mieszkaniowe gmin w 2021 r.

Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzone badania wskazały, że wszystkie potencjalne typy miały swoich reprezentantów. Najczęściej spotykane były te cechujące się jednocześnie ubytkiem mieszkańców i stosunkowo niskim odsetkiem nowych mieszkań (od M do U). Występowały one w 56% gmin. Rządziej dobra sytuacja mieszkaniowa szła w parze z dużym odsetkiem nowej tkanki mieszkaniowej. Taka sytuacja cechowała typy od A do D i dotyczyła 31% gmin. Ponadto w przypadku 7% gmin występowały jednocześnie depopulacja i duży udział nowych mieszkań (typy od I do L), a pozostałe 6% łączyło dobrą sytuację demograficzną ze stosunkowo niskim wskaźnikiem odnowy substancji mieszkaniowej (typy od E do H).

Tab. 2. Rozkład typów demograficzno-mieszkaniowych w odniesieniu do wybranych kategorii gmin

Typ	Gminy ogółem	MOF	Gminy nadmorskie	Gminy górskie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Gminy małe	Gminy średnie	Gminy duże
	N=2477	N=298	N=55	N=203	N=302	N=652	N=1523	N=2132	N=308	N=37
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
A	4,1	21,8	0,0	0,5	9,6	6,3	2,1	1,9	18,2	13,5
B	3,5	11,1	20,0	3,9	5,3	3,2	3,3	3,0	5,8	13,5
C	17,4	35,2	9,1	18,2	1,0	10,7	23,6	18,2	14,0	0,0
D	5,5	7,7	1,8	14,8	0,0	2,3	7,9	6,1	1,9	0,0
E	0,7	2,0	0,0	1,0	2,3	1,2	0,1	0,5	2,3	0,0
F	0,7	0,3	1,8	1,5	0,0	0,8	0,8	0,8	0,3	0,0
G	3,8	0,3	0,0	9,9	0,7	2,3	5,0	4,3	0,6	0,0
H	1,1	1,0	0,0	2,5	0,3	0,9	1,3	1,2	0,3	0,0
I	1,7	2,7	3,6	0,5	8,9	2,3	0,1	0,8	7,1	10,8
J	2,1	1,7	20,0	5,4	7,0	2,0	1,2	1,9	2,6	10,8
K	2,0	2,0	0,0	0,5	0,7	2,9	1,8	2,1	1,3	0,0
L	1,5	0,0	3,6	1,5	0,0	0,3	2,2	1,7	0,0	0,0
M	13,3	9,4	9,1	15,8	49,3	22,1	2,4	9,1	39,3	37,8
N	15,5	3,4	21,8	10,8	11,6	17,2	15,6	17,2	4,5	13,5
O	17,3	1,3	9,1	9,4	3,0	19,5	19,2	19,9	1,6	0,0
U	9,8	0,0	0,0	3,9	0,3	6,0	13,3	11,4	0,0	0,0
Σ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: obliczenia własne.

Typy od A do D były charakterystyczne dla gmin położonych w strefach oddziaływania dużych miast. Do tego grona zaliczono 75,8% gmin tworzących MOF. W przypadku jednostek należących do typów B i D wyzwaniem pozostawał ponadprzeciętny odsetek mieszkań niezamieszkałych. Typ B charakterystyczny był dla gmin atrakcyjnie położonych, przyciągających mieszkańców, turystów, jak również inwestorów, którzy na rynku mieszkaniowym lokują swój kapitał, przyczyniając się do wzrostu cen mieszkań. W gronie tym znalazły się duże polskie miasta: Warszawa, Kraków, Poznań, Gdańsk i Gdynia. Typ B popularny był jednocześnie w gminach nadmorskich. Z kolei typ D, który od typu B różni się niższym stopniem nasycenia w mieszkania, występował w mniejszych gminach, często na obszarach górskich. Obszary metropolitalne i atrakcyjne turystycznie sprzyjają zjawiskom powodującym pogłębianie się polaryzacji w zakresie dostępności mieszkaniowej. Dla tej grupy gmin preferowane mogą być działania służące zwiększaniu dostępności mieszkaniowej i przyczyniające się do niwelowania zjawiska luki czynszowej. Wyzwaniem pozostaje dla nich również zapanowanie nad dynamicznymi procesami urbanizacji. Jak wskazują W. Dawid i in. (2021), presja inwestycyjna, która towarzyszy tego typu gminom, jest tak silna, że często odsuwa na boczny tor racjonalne zagospodarowanie przestrzeni i jej zasobów, co generuje konsekwencje funkcjonalno-przestrzenne, społeczne, środowiskowe, a ostatecznie również finansowe.

Typy od E do H łączyły gminy, które pomimo stabilnej lub poprawiającej się sytuacji demograficznej zmagaly się z niskim przyrostem nowych zasobów mieszkaniowych. Warto zaznaczyć, że przyjęty wskaźnik zmiany liczby ludności w tej grupie nie osiągał już tak wysokich wartości jak w przypadku typów od A do D. Najwyższy przyrost odnotowano w gminie Nawojowa i wynosił on 7,3%, a tylko 11 gmin w tym gronie w latach 2011–2021 zwiększyło swoją populację o więcej niż 2%. W gminach należących do typów od A do D maksymalny przyrost wynosił 111,8% (gmina Stawiguda), a wzrost liczby mieszkańców o ponad 2% wykazało 67 gmin. Relatywnie niski udział nowych mieszkań, przy braku podejmowania działań służących poprawie sytuacji mieszkaniowej, może w perspektywie kolejnych lat przyczynić się do pojawienia się w tych gminach regresu

demograficznego. Typy od E do H zazwyczaj występowały w gminach o stosunkowo niskiej liczbie mieszkańców i położonych poza zasięgiem MOF. Największą gminą w tym gronie były Czechowice-Dziedzice, liczące w 2021 r. niespełna 45 tys. mieszkańców. Reprezentowały one typ E, a więc ten wskazujący na wysoki stopień nasycenia w mieszkaniach i niski udział zjawiska niezamieszkiwania. Małe gminy, które często mają ograniczone możliwości budżetowe, nie są wyłączone z zadania, jakim jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Jest to obowiązek wskazany w art. 4. ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego. Potencjalnych przyczyn niskiej podaży mieszkań na tych terenach można upatrywać m.in. w deficycie atrakcyjnych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, braku uzbrojenia działek czy ich rozdrobnieniu. Dla tego typu gmin impulsem do poprawy sytuacji mieszkaniowej mogą być instrumenty planistyczne i realizacyjne w zakresie prowadzonej polityki przestrzennej gminy (Cymerman 2011; Nowak 2021b).

Warto również zwrócić uwagę na gminy typu F, cechujące się dobrze rozwiniętą tkanką mieszkaniową, w której dodatkowo nasilone jest zjawisko pustych mieszkań. Należy podkreślić, że ponadprzeciętna wartość tego wskaźnika jest nie tylko zagrożeniem, ale także potencjałem i szansą. Tego typu gminy mogą być potencjalnie dobrym miejscem do prowadzenia działań mających na celu przywrócenie niewykorzystywanej substancji mieszkaniowej na rynek mieszkaniowy (podobnie jak typy: B, J, N). Taką możliwość dają społeczne agencje najmu⁴. Są to podmioty pośredniczące w najmie, których celem jest poprawa dostępności do oferty mieszkaniowej. W ramach ich działalności możliwe jest prowadzenie działań remontowych w dzierżawionych lokalach, co może przyczynić się do zmniejszenia się liczby pustostanów.

Typy od I do L pomimo nasilonych procesów depopulacji wyróżniają się wysokim udziałem nowych mieszkań. Cechy te wskazują, że pomimo niekorzystnych procesów demograficznych gminy należące do tej grupy mają potencjał rozwojowy. Typ I, który wyróżniał się ponadto wysokim nasyceniem w mieszkaniach i relatywnie niskim udziałem pustostanów, obserwowany był m.in. w dużych i w średnich miastach. Wiele z nich zgodnie z hierarchią osadniczą zaproponowaną przez A. Sobalę-Gwosdz (2023) jest miastami o randze subregionalnej – np. Łomża, Biała Podlaska, Ostrołęka czy Krosno – oraz silnej ponadlokalnej, jak m.in. Dębica, Malbork, Wadowice i Bolesławiec. Z kolei typ J, w którym dodatkowym problemem było natężenie zjawiska niezamieszkiwania, częściej obejmował miasta o randze wojewódzkiej, tj. Katowice, Toruń, Kielce i Olsztyn, jak również szereg gmin górskich i nadmorskich oraz innych atrakcyjnych turystycznie, m.in.: Zakopane, Szczawnicę, Karpacz, Kołobrzeg, Międzyzdroje, Mielno, Krynicę Morską, Włodawę czy Uniejów.

Wartym uwagi jest również typ L, w którym znajdują się gminy łączące spadek liczby ludności i niski stopień nasycenia w mieszkaniach z ponadprzeciętnym przyrostem nowych zasobów w latach 2011–2021. Typ ten reprezentowany był niemal wyłącznie przez gminy wiejskie. Występował również w kilku gminach atrakcyjnych turystycznie. Najczęściej spotykany był w obszarze pomiędzy MOF Olsztyna i MOF Warszawy oraz w drugim i trzecim rzędzie gmin od Płocka i Radomia. Przyczyn takiego zjawiska może być wiele i wymaga to dalszych badań. Niemniej należy zauważyć, iż wraz ze zwiększeniem się liczby miejsc zatrudnienia oferujących pracę w formie zdalnej zyskiwać mogą gminy położone poza delimitowanymi strefami MOF. W tej grupie można również doszukiwać się występowania tzw. drugich domów, czyli obiektów mieszkaniowych użytkowanych czasowo w celach rekreacyjnych. Jednocześnie gminy te często położone są w otoczeniu tych, które znajdują w gorszej sytuacji demograficzno-mieszkaniowej. Ponadprzeciętny udział nowych inwestycji mieszkaniowych może być związany z lepszą dostępnością gruntów niż w gminach sąsiednich.

Typy od M do U agregowały największą liczbę jednostek, w których następował znaczący spadek zaludnienia kroczący w parze z niskim odsetkiem nowych mieszkań. W tym gronie relatywnie w lepszej sytuacji były gminy typu M, gdzie potencjałem była rozwinięta istniejąca tkanka mieszkaniowa, w której zjawisko pustych mieszkań nie było nasilone. Do tej kategorii zaliczono 329 gmin. Najwięcej z nich znajdowało się na obszarach, które zostały włączone do Polski w 1945 r., czyli na

⁴ Zgodnie z Ustawą z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa są to podmioty prowadzące działalność polegającą na dzierżawie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od ich właścicieli oraz wynajmowaniu tych lokali lub budynków osobom fizycznym wskazanym przez gminę na zasadach określonych w ustawie.

terenach województw: zachodniopomorskiego, lubuskiego, dolnośląskiego, opolskiego, warmińsko-mazurskiego oraz częściowo województwa śląskiego, pomorskiego i północnego fragmentu wielkopolskiego. Tereny te już w 1945 r. charakteryzowały się względnie wyższym nasyceniem w mieszkania w porównaniu do pozostałej części kraju (Andrzejewski 1977). Przy niskiej skali nowych inwestycji i braku dodatkowych impulsów, które spowodowałyby zahamowanie ubytku mieszkańców, gminy te czeka stopniowy regres. Typ ten występował w 32 gminach górskich, zwłaszcza sudeckich, oraz w pięciu gminach nadmorskich. Ponadto obejmował 27 gmin tworzących miejskie obszary funkcjonalne, z czego 2/3 tworzą Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię. Największymi miastami reprezentującymi tę kategorię są: Bydgoszcz, Częstochowa i Sosnowiec, liczące powyżej 200 tys. mieszkańców.

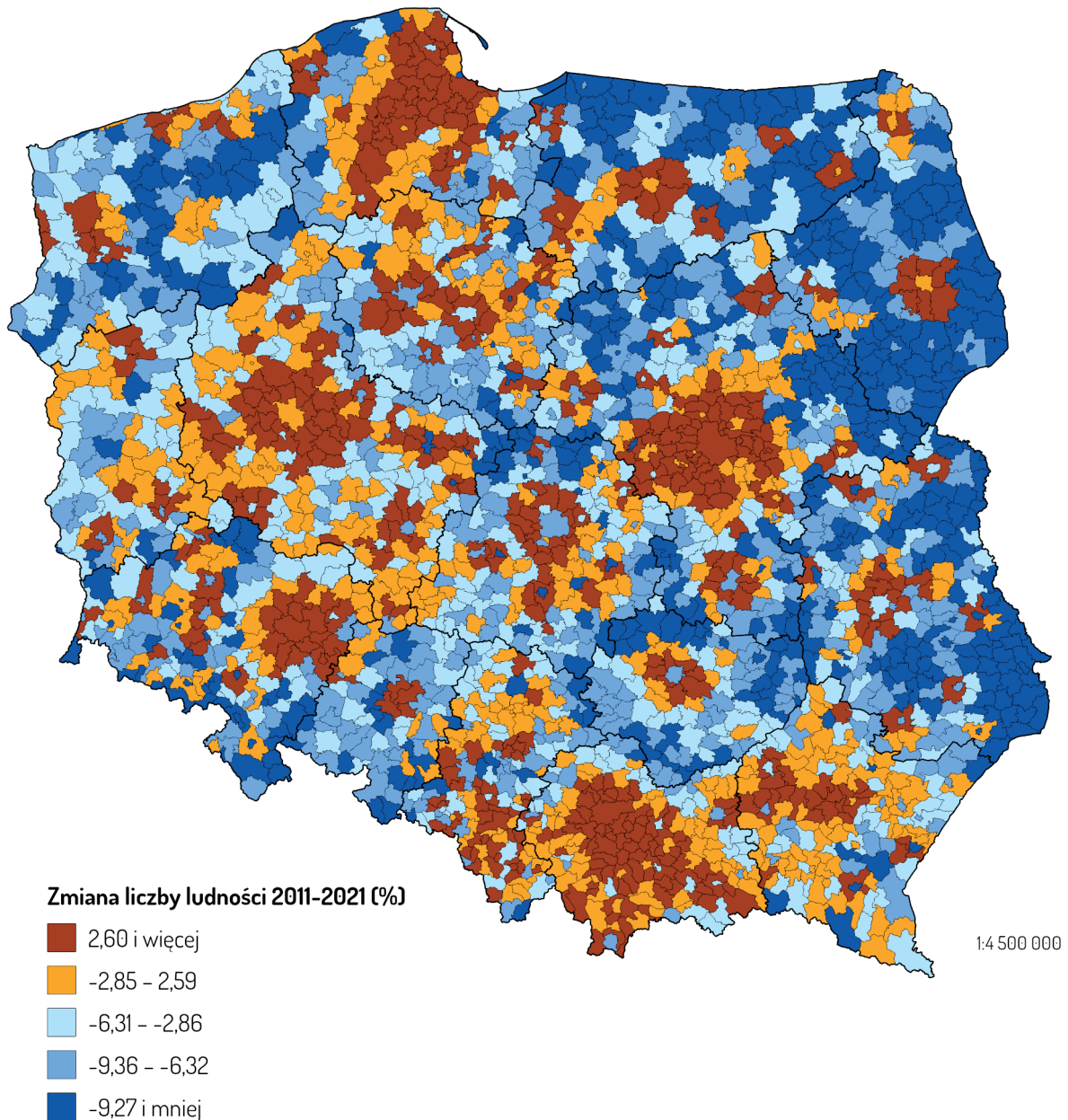
W gorszej sytuacji znajdowały się gminy zaliczone do typu N, w których dodatkowy problem polegał na wzmożonym zjawisku niezamieszkiwania mieszkań. Największymi miastami w tej kategorii były: Łódź, Radom, Rybnik, Płock, Chorzów i Kalisz. Dla lokalnych decydentów istotne jest zdiagnozowanie przyczyn wysokiego udziału pustych mieszkań. Powodem mogą być naturalne procesy demograficzne i ruch migracyjny, ale pogłębianie się tego zjawiska może być również związane z rozwojem najmu krótkoterminowego czy zjawiska tzw. drugich domów. Zwłaszcza w pierwszym przypadku wysoki udział pustych mieszkań w połączeniu z kurczeniem się populacji gminy może napędzać proces degradacji tkanki mieszkaniowej. Innym przypadkiem są gminy atrakcyjne turystycznie, w których problemem może być rosnąca niedostępność cenowa mieszkań dla lokalnej społeczności. Wśród gmin należących do typu N znalazły się m.in.: Sopot, Świnoujście, Władysławowo, Ustka, Łeba oraz Hel. Typ ten występował również w 22 gminach górskich, z czego najczęściej położonych w Sudetach (15 gmin), ale też w innych pasmach. W gronie tym znalazły się m.in.: Szczyrk, Krynica-Zdrój oraz Koszarawa. Należy zauważyć, że średnie ceny mieszkań w wielu nadmorskich miastach w 2023 r. były droższe niż w Warszawie i innych dużych miastach (*Ceny mieszkań...* 2023).

Procesy zachodzące w typie O wskazują, że zarówno pod względem demograficznym, jak i sytuacji mieszkaniowej gminy znajdują się już na etapie regresu, przy czym cechują się relatywnie niskim udziałem pustych mieszkań. W rozkładzie przestrzennym typ O ma swoje skupiska m.in. na terenie województw: kujawsko-pomorskiego, wielkopolskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego, lubelskiego i opolskiego. W najtrudniejszej sytuacji demograficzno-mieszkaniowej są gminy zaliczone do typu U. Przedstawiciele tej kategorii zazwyczaj reprezentowali gminy wiejskie (83,5%). W rozkładzie przestrzennym typ U gromadził najwięcej gmin w północnej części województwa mazowieckiego poza strefą oddziaływania warszawskiego MOF oraz w zachodniej części województwa podlaskiego poza strefą oddziaływania białostockiego MOF.

Dyskusja

Ocena sytuacji mieszkaniowej czy samej dostępności mieszkań, która dokonywana jest w dokumentach rządowych na dużym poziomie ogólności, utrudnia prowadzenie efektywnej polityki mieszkaniowej. Prowadzi to do sytuacji, w której choć cele polityki mieszkaniowej państwa mogą być osiągnięte, to w rzeczywistości nie muszą prowadzić do poprawy sytuacji mieszkańców. Przykładowo, spośród 190 gmin, które w 2021 r. osiągnęły cel 435 mieszkań na 1000 mieszkań wskazany w NPM, jedynie 13,7% znalazło się w typie wskazującym na rozwój demograficzno-mieszkaniowy. Przeprowadzone analizy pokazały, że stosowanie badań typologicznych, w których łączy się mierniki dotyczące sytuacji mieszkaniowej i demograficznej, mogą być wartościowe dla kształtowania polityki mieszkaniowej kraju czy – szerzej – polityki rozwoju. Tym samym twierdząco odpowiedziano na jedno z postawionych w artykule pytań badawczych.

Częściowo potwierdzono również, że gminy tworzące miejskie obszary funkcjonalne miast wojewódzkich lub inne spójne terytoria mają odrębną specyfikę w zakresie sytuacji mieszkaniowej i demograficznej. Spośród 298 gmin tworzących MOF 76% znalazło się w typach rozwoju demograficzno-mieszkaniowego. Podobieństwa, chociaż w mniejszej skali, wykazywały również inne wydzielone ze względu na funkcje typy gmin. Pod tym względem wyróżniły się głównie gminy nadmorskie. W sześciu typach demograficzno-mieszkaniowych znalazło się 89,1% z nich, a trzy najczęściej występujące obejmowały 61,8% badanych jednostek. Wspólną cechą okazały się: wysoki



Ryc. 3. Zmiana liczby ludności w 2021 r. w stosunku do 2011 r.

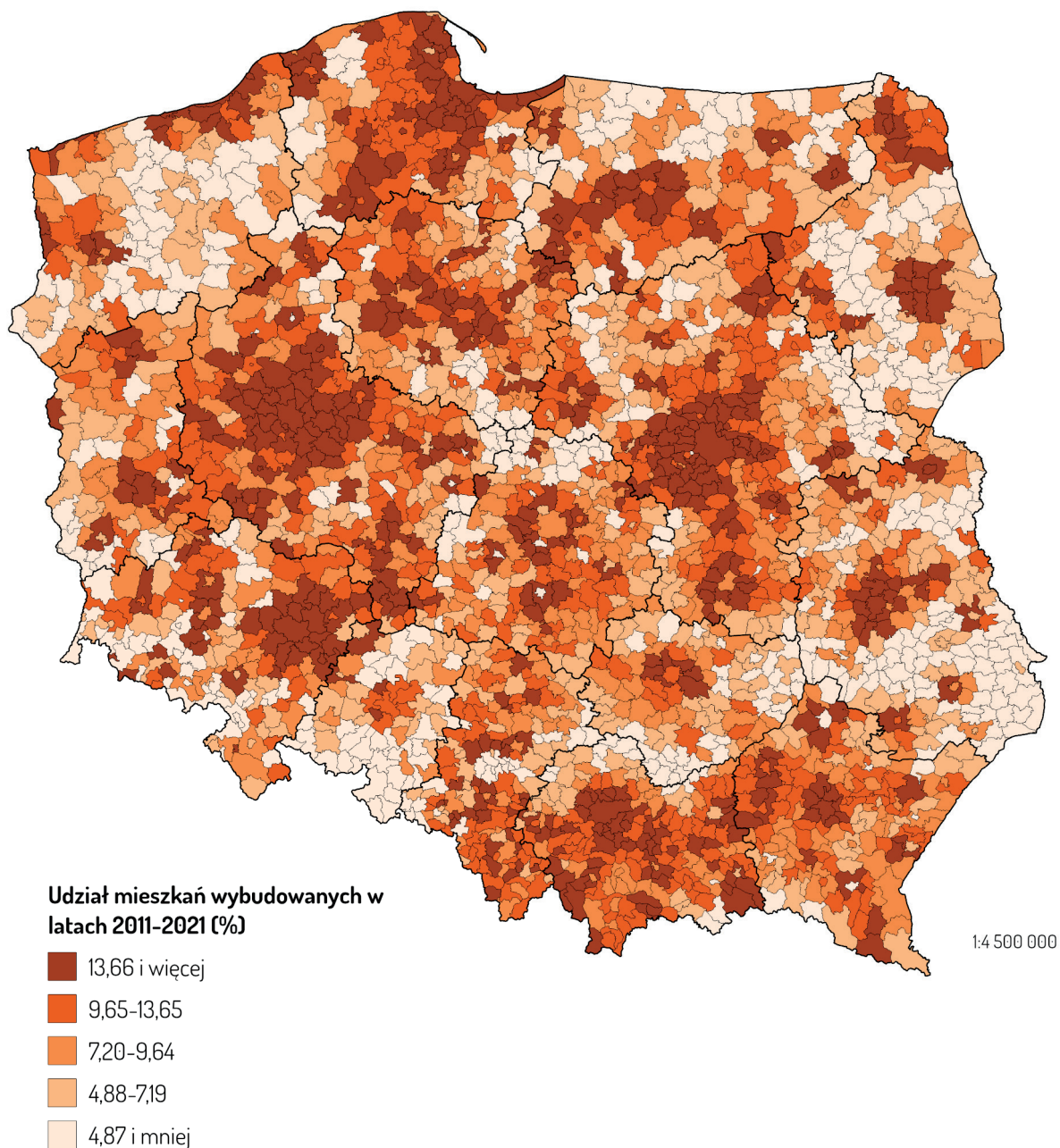
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

stopień nasycenia w mieszkania i ponadprzeciętny problem pustych mieszkań. Ponadto 2/3 gmin nadmorskich zmagają się z nasilonymi procesami depopulacji. W przypadku gmin górskich występowało większe zróżnicowanie typów demograficzno-mieszkaniowych. Najczęściej obserwowano te, które wskazywały na rozwój demograficzno-mieszkaniowy i jednocześnie wykazywały niski stopień nasycenia w mieszkania (łącznie 33%). Występowały one jednak głównie na terenie Karpat, czyli w obszarze, który historycznie obejmował zabór austriacki. W drugiej kolejności popularne były typy, w których chociaż substancja mieszkaniowa była rozwinięta, to gminy cechowały się regresem demograficzno-mieszkaniowym (łącznie 27%). W tym przypadku były to głównie jednostki położone w Sudetach, czyli na obszarze, który przez długi czas związany był z Niemcami i został przyłączony do Polski w 1945 r. W przypadku gmin górskich większą rolę w rozkładzie zjawiska odegrały uwarunkowania historyczne niż atrakcyjność turystyczna.

W artykule zidentyfikowano również, że podstawowy dokument wskazujący główne kierunki polityki mieszkaniowej kraju, jakim jest NPM, nie umożliwia identyfikacji złożoności zachodzących

zjawisk w ujęciu terytorialnym. Poszukując odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące sensowności rozszerzania dokumentów rządowych, tj. NPM, o zorientowane terytorialnie badania diagnostyczne, w dalszej części artykułu przedstawiono analizę przestrzenną poszczególnych zjawisk, uwzględnionych w typologii demograficzno-mieszkaniowej.

Analiza danych z dwóch ostatnich spisów powszechnych wskazuje, że w skali całego kraju liczba ludności Polski w latach 2011–2021 zmniejszyła się o 1,64%. W ujęciu przestrzennym widoczny był spadek zaludnienia w większości gmin na terenie kraju, jednocześnie zidentyfikowano również obszary notujące wzrost (por. ryc. 3).

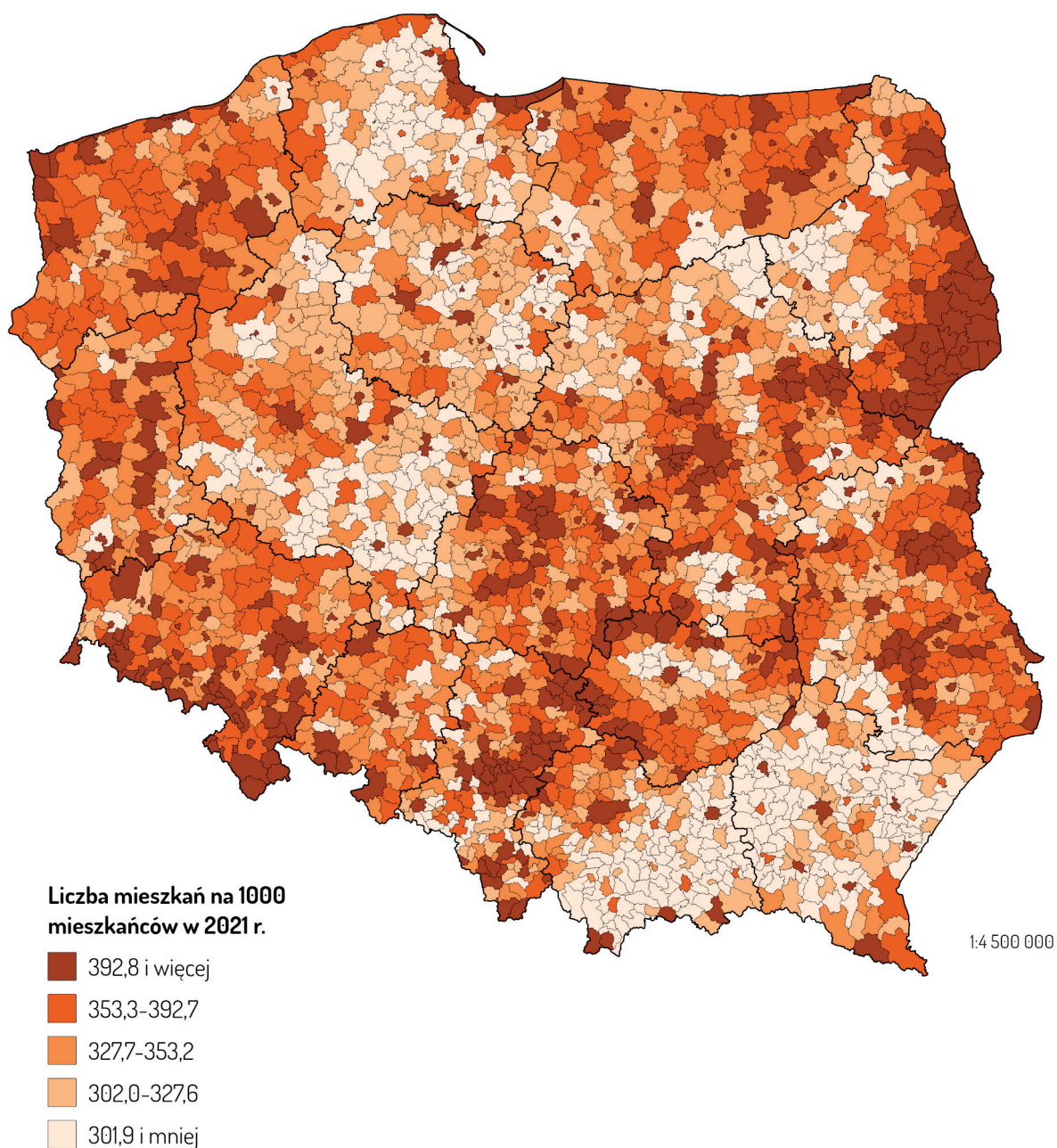


Ryc. 4. Udział mieszkań wybudowanych w latach 2011–2021 w ogólnej liczbie mieszkań według stanu na koniec 2021 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Takie przypadki najczęściej dotyczyły gmin tworzących obszary funkcjonalne dużych miast. Regres demograficzny w największym stopniu dotykał gminy wiejskie, położone poza strefami

oddziaływania dużych miast. Procesy intensywnej depopulacji najczęściej dotyczyły gmin w województwach: podlaskim, lubelskim i warmińsko-mazurskim. Znalazło się w nich relatywnie najwięcej gmin w pierwszym kwintyle, w którym spadek liczby ludności wynosił co najmniej 9,27%. Jednocześnie, zgodnie z danymi GUS, w tym samym czasie nastąpił przyrost zasobów mieszkaniowych o 13,04%. Mieszkania wybudowane w latach 2011–2021 stanowiły 12,5% ogółu zasobów w 2021 r. Jak wskazują K. Nowak i A. Muzioł-Węclawowicz (2023), celem wskazanym w planach wydatków państwa w układzie zadań budżetowych w zakresie gospodarki mieszkaniowej w latach 2016–2020 była poprawa dostępności mieszkań. Ocena jego realizacji dokonywana była na podstawie jednego miernika – liczby wybudowanych mieszkań na 1000 mieszkańców w danym roku. Zestawienie celów z osiąganymi wynikami pokazało, że rokrocznie był on realizowany z nawiązką. Biorąc jednak pod uwagę rozkład przestrzenny udziału nowych mieszkań oddanych do użytku latach 2011–2021 w stosunku do zasobu mieszkań ogółem w 2021 r., okazuje się, że nowe

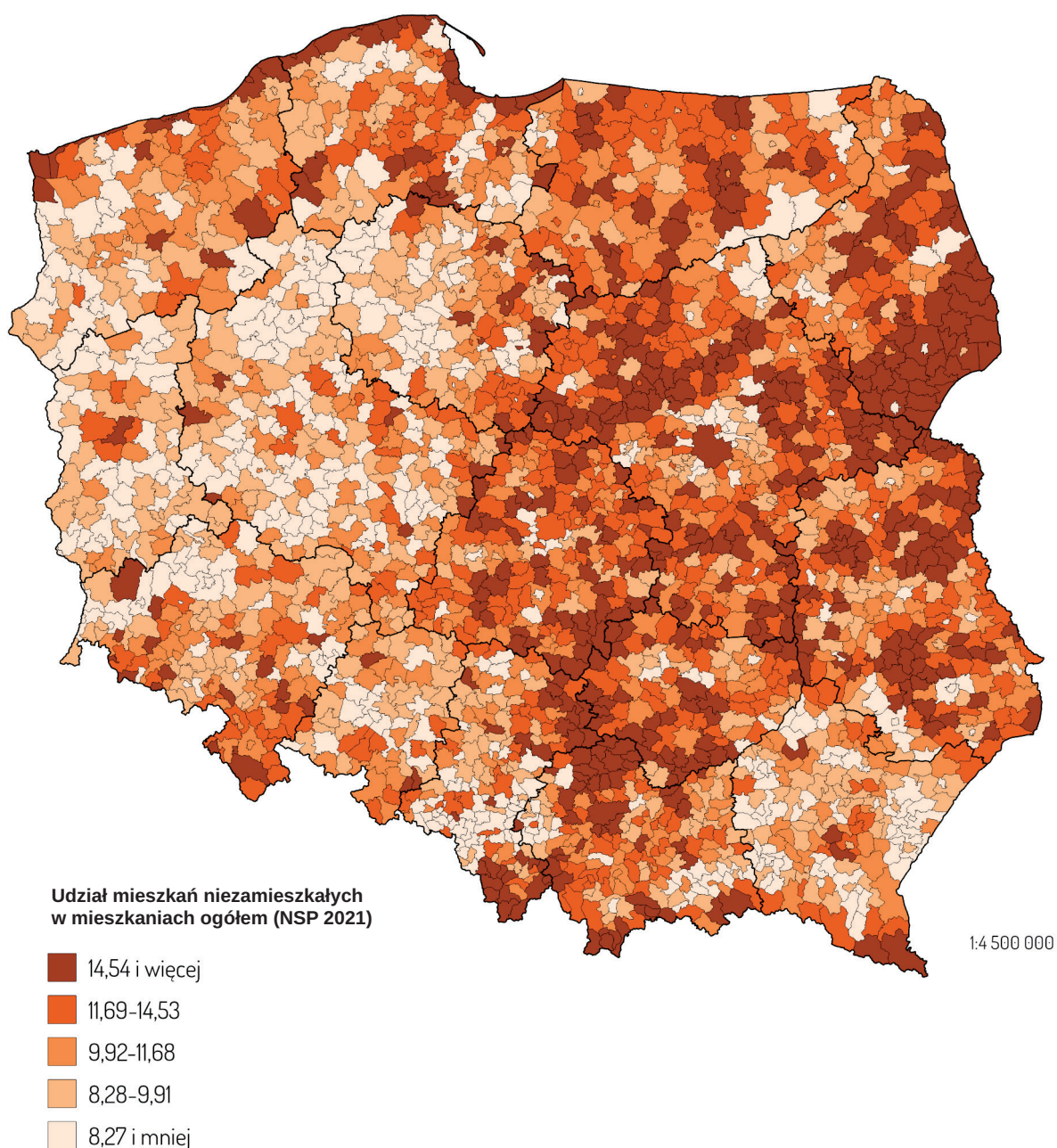


Ryc. 5. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w 2021 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

inwestycje mieszkaniowe skupione były w miejskich obszarach funkcjonalnych dużych miast oraz w ich otoczeniu. Jednocześnie w wielu innych przypadkach wskaźnik ten osiągał niskie wartości (por. ryc. 4).

Ponadto nie zawsze wzrost liczby mieszkańców wiązał się ze znaczącym udziałem nowych mieszkań. W tym samym analizowanym okresie nieodosobnione były przypadki, w których nawet przy znaczącym ubytku mieszkańców oddawano do użytku relatywnie dużo mieszkań. Taka sytuacja obserwowana była w wielu gminach atrakcyjnych turystycznie, co dobrze widoczne jest w pasie nadmorskim. Cel zwiększenia dostępu do mieszkań wskazany został również w NPM, a miernikiem jego realizacji była liczba mieszkań na 1000 mieszkańców. Wskazano, że powinien on osiągnąć poziom 435 mieszkań na 1000 mieszkańców w 2030 r., równy ówczesnej średniej dla UE. W 2021 r. zgodnie z danymi z NSP 2021 wskaźnik ten osiągnął w Polsce wartość 400,4 mieszkań na 1000 osób. Jednak, jak wskazano na ryc. 5, zjawisko to również wykazywało znaczące



Ryc. 6. Udział mieszkań niezamieszkałych w stosunku do ogółu zasobów mieszkaniowych w 2021 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

zróznicowanie wewnątrz kraju. W przypadku 1/5 gmin wskaźnik ten był niższy niż 302 mieszkania na 1000 mieszkańców, a w przypadku 190 – wyższy niż 435 mieszkań na 1000 osób.

Obraz sytuacji mieszkaniowej jest bardziej złożony, gdy zestawia się ze sobą kilka czynników. Przykładowo w gminach położonych w środkowej części województwa wielkopolskiego czy na terenie województw małopolskiego i podkarpackiego pomimo obserwowanego przyrostu ludności w latach 2011–2021 i wysokich wartości wskaźnika odnowy zasobów mieszkaniowych poziom nasycenia w mieszkania jest w nich niższy niż we wschodniej części województwa podlaskiego, gdzie nowych inwestycji mieszkaniowych jest relatywnie mało, ale nasilone jest zjawisko depopulacji. Przekłada się to jednocześnie na wysoki udział mieszkań niezamieszkałych, o czym świadczą wyniki NSP 2021⁵ (ryc. 6).

W efekcie może się okazać, że na danym obszarze, pomimo obserwowanej dużej dynamiki w budownictwie mieszkaniowym, nie tylko nie poprawia się dostępność do mieszkań, lecz także pogłębia się zjawisko luki czynszowej⁶. Potwierdzają to inne badania, w których diagnozowano, że zjawisko to w 2017 r. w największym nasileniu występowało w miejskich obszarach funkcjonalnych, gdzie pomimo iż oddawano do użytku najwięcej mieszkań, najtrudniej było zaspokoić potrzeby mieszkaniowe średniozamożnej części społeczeństwa (Nowak 2021a). Podobnie wysoka wartość wskaźnika liczby mieszkań na 1000 mieszkańców, choć świadczy o nasyceniu w mieszkania, może się wiązać również z nasilonym procesem depopulacji i rosnącym problemem pustych mieszkań. Spośród 190 gmin, które w 2021 r. osiągnęły cel 435 mieszkań na 1000 mieszkańców, 85% zmagало się z nasilonym procesem ubytku mieszkańców, 58% z wysokim udziałem niezamieszkałych mieszkań, a 70% z niskim udziałem nowych mieszkań.

Przeprowadzone analizy pozwoliły zobrazować potrzebę uwzględniania w strategicznych dokumentach rządowych, wyznaczających kierunki polityki mieszkaniowej, badań diagnostycznych zorientowanych terytorialnie. Takie podejście uwypukla złożoność zachodzących procesów w obszarze mieszkalnictwa. Tym samym uzyskano odpowiedź na ostatnie z postawionych w pracy pytań badawczych.

Podsumowanie

Wykonane badania pokazały, że sytuacja mieszkaniowa na terenie Polski w 2021 r. wykazywała duże zróznicowanie na poziomie gmin. Z kolei uwzględnienie w analizach zmian ludnościowych pozwoliło zwrócić uwagę, że aspekt demograficzny odgrywa bardzo istotną rolę w uchwyceniu złożoności procesów zachodzących w obszarze mieszkalnictwa. Chociaż wzrost czy spadek populacji gmin nie zawsze był skorelowany ze stopniem nasycenia w mieszkania, ze skalą budownictwa mieszkaniowego czy problemem pustych mieszkań, to czynnik ten w zestawieniu z wymienionymi aspektami pozwolił dokonać syntetycznej oceny procesów kształtujących sytuację mieszkaniową.

W wyniku przeprowadzonego badania typologicznego zidentyfikowano 16 typów demograficzno-mieszkaniowych gmin, które zagregowano w cztery główne klasy: rozwoju demograficzno-mieszkaniowego, stabilizacji demograficzno-mieszkaniowej, regresu demograficznego i rozwoju mieszkaniowego oraz regresu demograficzno-mieszkaniowego. Zastosowana metoda badawcza nawiązywała do metodologii zachowań migracyjnych ludności Długosza. Najczęściej identyfikowano typy wskazujące na regres demograficzno-mieszkaniowy. Ten widoczny był w największym stopniu w gminach położonych poza zasięgiem oddziaływania metropolii. Największe natężenie

⁵ Dane dotyczą stanu na 31 marca 2021 r. Zgromadzono je na podstawie meldunków i deklaracji przebywania w momencie spisu, co uzupełniono odczytami liczników energii. Łączna liczba mieszkań niezamieszkałych wyniosła 1,8 mln, co stanowiło 11,7% ogółu mieszkań w Polsce (Habitat for Humanity Poland 2022). Należy zauważyć, że do tej grupy zaliczają się zarówno opuszczone domy i mieszkania, jak również apartamenty traktowane przez właścicieli jako lokata kapitału. Do tego grona zaś zaliczają się również mieszkania sezonowe, które wykorzystywane są w okresie letnim. Dodatkowo badanie przeprowadzono w czasie trwania pandemii Covid-19, co wiązało się z ograniczeniami w przemieszczaniu i edukacją zdalną. W efekcie część studentów wynajmujących mieszkania mogła w tym czasie przebywać w innym miejscu (Grzeszak 2022). Pomimo wskazanych zastrzeżeń były to pierwsze tak dokładne dane o tym zjawisku, które zebrano w ramach spisów powszechnych w Polsce.

⁶ Zjawisko występujące, gdy osoby mają dochody zbyt wysokie w stosunku do limitów najmu mieszkania komunalnego i jednocześnie zbyt niskie, żeby zakupić mieszkanie lub wynająć je na rynku komercyjnym (Muzioł-Węclawowicz 2017).

problemów w układzie przestrzennym zaobserwowano w obszarze pomiędzy strefą oddziaływania Warszawy, Olsztyna, Białegostoku, Bydgoszczy, Torunia i Płocka. Z kolei potencjał rozwojowy widoczny był zwłaszcza wewnątrz miejskich obszarów funkcjonalnych. Wyjątkiem był MOF Katowic, w którym większość gmin należała do typów wskazujących na regres mieszkaniowo-demograficzny. W pracy potwierdzono, że w badaniach sytuacji mieszkaniowej i demograficznej zasadne jest wyodrębnianie obszarów, które tworzą miejskie obszary funkcjonalne. Odrębną specyfikę w tym zakresie miały również gminy nadmorskie, w przeciwieństwie do gmin górskich.

Ponadto w analizach przestrzennych zidentyfikowano, że rozwojowy charakter demograficzno-mieszkaniowy w największym stopniu występował na terenie województw: małopolskiego, podkarpackiego, pomorskiego i wielkopolskiego. Zwłaszcza w tym ostatnim dobrze widoczny był duży kontrast pomiędzy gminami, w których przybywało mieszkańców i nowych mieszkań, a sąsiadującymi z nimi jednostkami, w których populacja znacząco się skurczyła, a udział nowych mieszkań był niski.

W perspektywie zachodzących przemian demograficznych i zmniejszania się populacji kraju dobre warunki do rozwoju mieszkalnictwa, obok rozwiniętego rynku pracy, mogą być jednym z kluczowych czynników wpływających na decyzję ludności o wyborze miejsca zamieszkania.

Literatura

- Andrzejewski, A. (1977). *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918–1974*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Babbie, E. (2008). *Podstawy badań społecznych*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*. https://ec.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2010-12/docl_17396_240404999.pdf (dostęp: 11.08.2023).
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A. (2012). The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152.
- Camagni, R. (2011). Local knowledge, national vision: Challenge and prospect for the EU regional policy. W: *Territorial Dimension of Development Policies* (s. 75–84). Ministry of Regional Development.
- Ceny mieszkań nad morzem Bałtyckim. Wcale nie Sopot (2023). <https://businessinsider.com.pl/poradnik-finansowy/ceny-mieszkan-nad-morzem-baltyckim-wcale-nie-sopot/7hg3j8z> (dostęp: 11.08.2023).
- Churski, P., Herodowicz, T., Konecka-Szydłowska, B., Perdał, R. (2020). *Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie*. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Cymerman, J. (2011). *Aktywna gospodarka nieruchomościami w gminie. Prawo, instrumenty, dochody gmin*. Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.
- Dawid, W., Dawid, M., Kudłacz, K. (2021). Kosztocłonność suburbanizacji – ujęcie holistyczne. *Urban Development Issues*, 70, 75–85.
- Długosz, Z. (1992). *Typologia miast Polski w świetle wybranych parametrów migracji ludności*. Rozprawy Habilitacyjne UJ, nr 241, Uniwersytet Jagielloński.
- Główny Urząd Statystyczny (2020). *Zeszyt metodologiczny. Statystyka turystycznej bazy noclegowej*. GUS.
- Gabiński, T. (1992). *Metody taksonometrii*. Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Groeger, L. (2016). Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych. *Space – Society – Economy*, 18, 131–146.
- Grzeszak, J. (2022). Pustostany w Polsce – więcej pytań niż odpowiedzi po Narodowym Spisie Powszechnym. *Tygodnik Gospodarczy PIE*, 41, 8–9.
- Habitat for Humanity Poland (2022). *Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne*.
- Janas, K., Piech, K., Trzepacz, P. (2019). Współczesne i prognozowane przemiany ludnościowe polskich miast. W: K. Krzysztofik (red.), *Przemiany demograficzne miast Polski. Wymiar krajowy, regionalny i lokalny* (s. 23–40). Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Kostrowicki J. (1969). *Polska – przyroda – osadnictwo – architektura*. Wydawnictwo Arkady.
- Krajowa Polityka Miejska 2030 (2022). Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.
- Matczak, A. (2014). Problematyka mieszkalnictwa w badaniach Profesora Jerzego Dzieciuchowicza. W: E. Klima (red.), *Ludność, mieszkalnictwo, usługi – w 70. rocznicę urodzin Profesora Jerzego*

- Dzieciuchowicza* (s. 107–126). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego (= *Space – Society – Economy*, 13).
- McCann, P., Varga, A. (2015). The Reforms to the Regional and Urban Policy of the European Union: EU Cohesion Policy. *Regional Studies*, 49(8), 1255–1257.
- Muzioł-Węclawowicz, A. (2017). *Społeczna Agencja Najmu*. Habitat for Humanity Poland.
- Narodowy Program Mieszkaniowy (2016). Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.
- Nowak, K. (2021a). *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UG.
- Nowak, K. (2021b). Lokalna polityka mieszkaniowa jako instrument przeciwdziałania niekontrolowanej urbanizacji w miastach kurczących się. *Urban Development Issues*, 71, 128–138.
- Nowak, K., Muzioł-Węclawowicz, A. (2023). *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*. Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Nowakowska, A. (2015). Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej. W: A. Nowakowska (red.), *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym* (s. 11 – 37). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Piech, K. (2021). Ocena sytuacji demograficznej Polski na podstawie analizy typologii demograficznych J. Webba i Z. Długosza. *Urban Development Issues*, 72, 42–52.
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do institutions matter for regional development. *Regional Studies*, 47(7), 1034–1047.
- Runge, J. (2007). *Metody badań w geografii społeczno-ekonomicznej – elementy metodologii, wybrane narzędzia badawcze*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Sagan, I. (2021). *Mieszkalnictwo jako narzędzie samorządowej polityki lokalnej, Opinie i komentarze FRDL*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.
- Sobała-Gwosdz, A. (2023). *Pozycja miast jako ośrodków centralnych*. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów.
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (2017). Ministerstwo Rozwoju.
- Swianiewicz, P. (1989). *Społeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*. Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Śleszyński, P. (2013). Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*, 84(4), 559–576.
- Śleszyński, P. (2016). *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego z dnia 21 czerwca 2001 r., Dz.U. 2023, poz. 725.
- Ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa z dnia 26 października 1995 r., Dz.U. 2023, poz. 790.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r., Dz.U. 2023, poz. 1259 i 1273.
- Webb J.W. (1963). The natural and migrational components of population changes in England and Wales, 1921–1931. *Economic Geography*, 39(2), 130–148.
- Villaverde, J. (2006). A new look to convergence in Spain. A spatial econometric approach. *European Urban and Regional Studies*, 13(2), 131–141.
- Zeliaś, A. (red.) (2000). *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*. Akademia Ekonomiczna.
- Zwierzdzyński, M. (2021). Polityka oparta na dowodach. W: A. Wołek (red.), *Polityki publiczne* (s. 339–357). Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum w Krakowie.