

O POTRZEBIE KAPITAŁU SPOŁECZNEGO W PRZESTRZENI

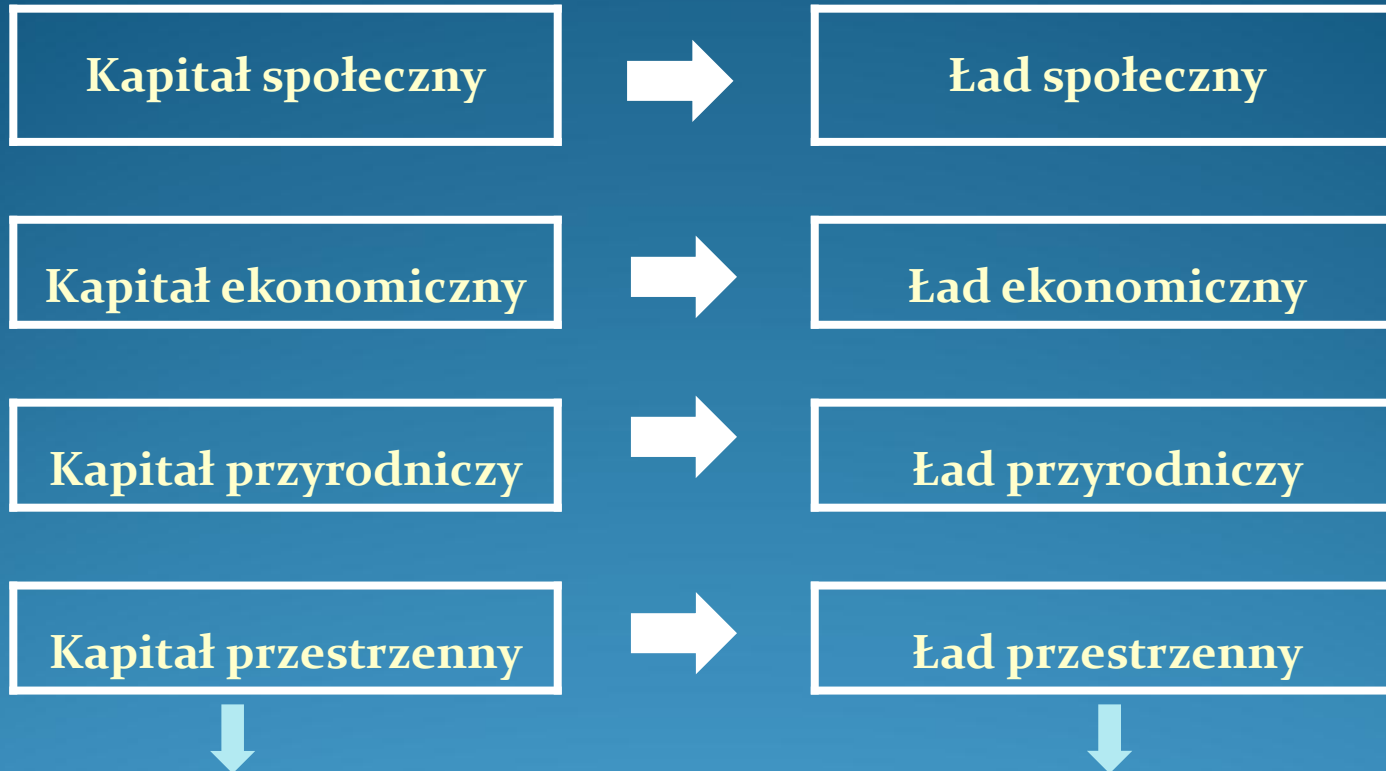
Przemysław Śleszyński
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN



Konwersatorium „CZWARTKI U EKONOMISTÓW”

12 marca 2015 • Warszawa

KAPITAŁ → ŁAD



Zasoby związane z **organizacją przestrzenną** systemów przyrodniczych, społecznych i gospodarczych:

- dostępność przestrzenna,
- synergia przestrzenna,
- funkcjonalność
- użyteczność
- sprawność/efektywność

Pożądaný, harmonijny i optymalny stan zagospodarowania przestrzennego, w zakresie (zgodnie z ustawą o pizp 2003):

- środowiskowym,
- społeczno-gospodarczym,
- kulturowym,
- funkcjonalnym,
- kompozycyjno-estetycznym.

HIERARCHIA POTRZEB MASLOWA A ŁAD PRZESTRZENNY

Model ogólny

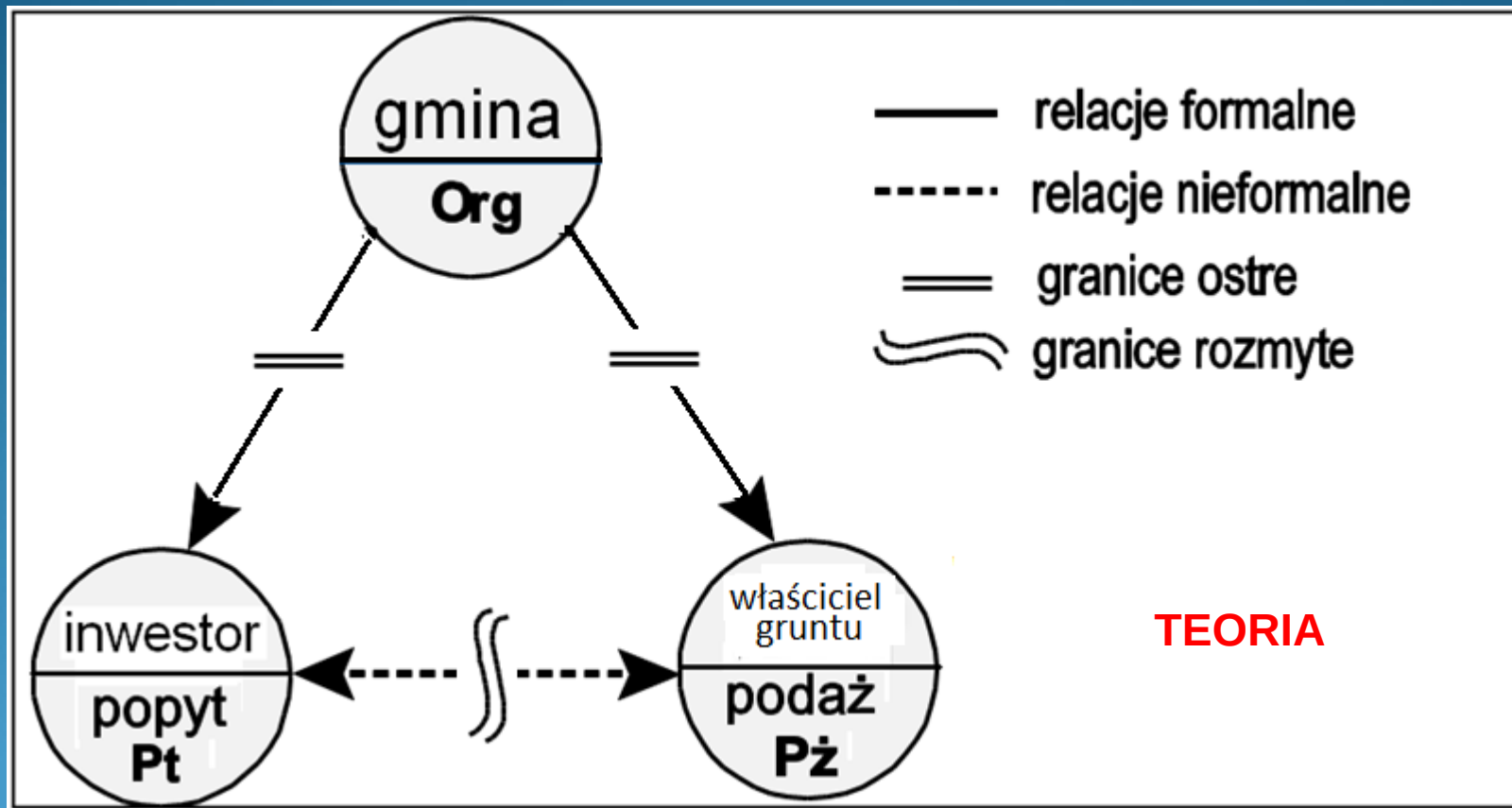


*Zagospodarowanie
przestrzenne*

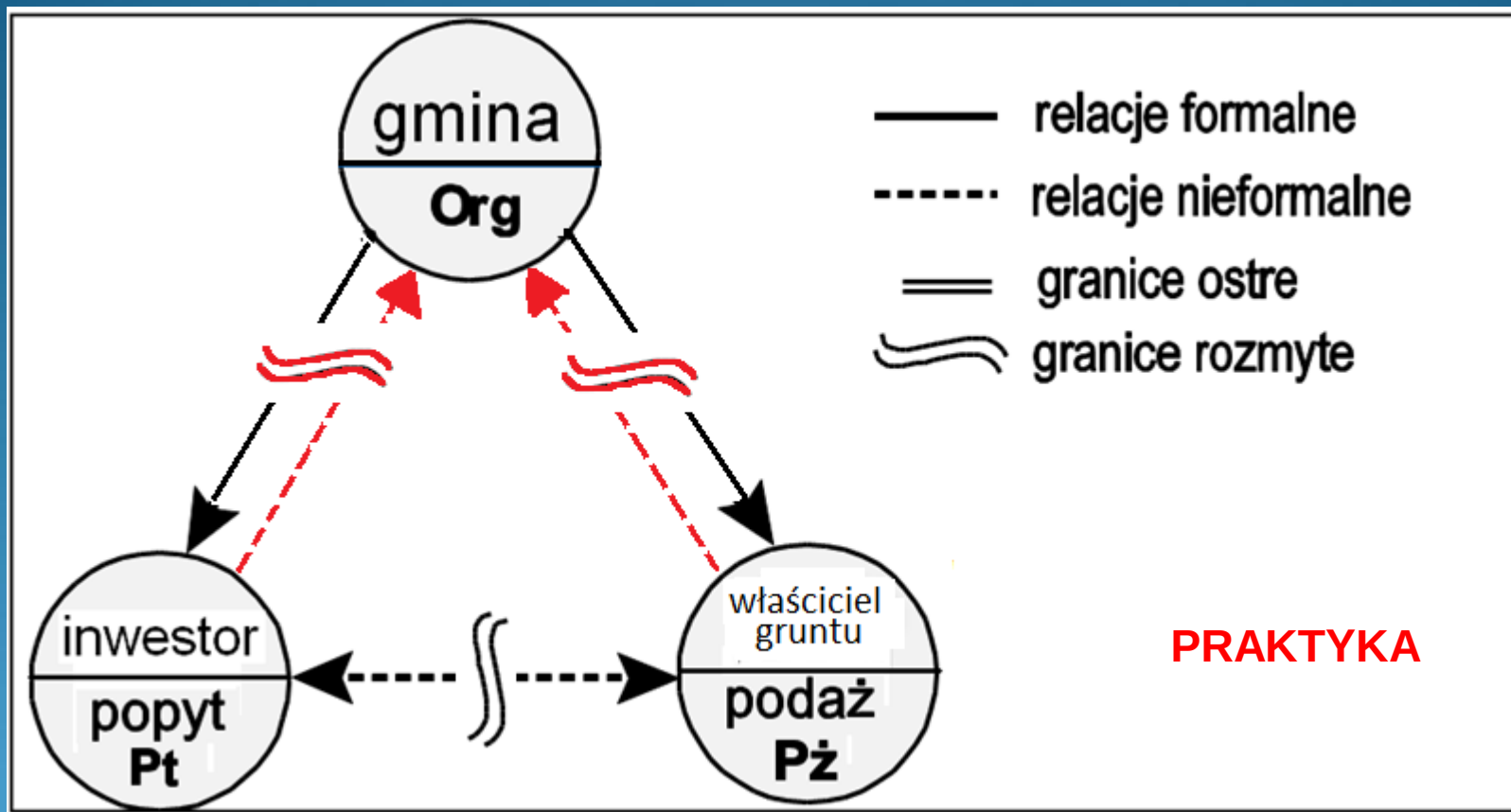


Potrzeby wyższego rzędu są spełniane
pod warunkiem zaspokojenia potrzeb niższego rzędu

TRÓJKA RYNKOWA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM: PRZYPADEK LOKALIZACJI INWESTYCJI (rynek lokalizacji administracyjnej inwestycji)



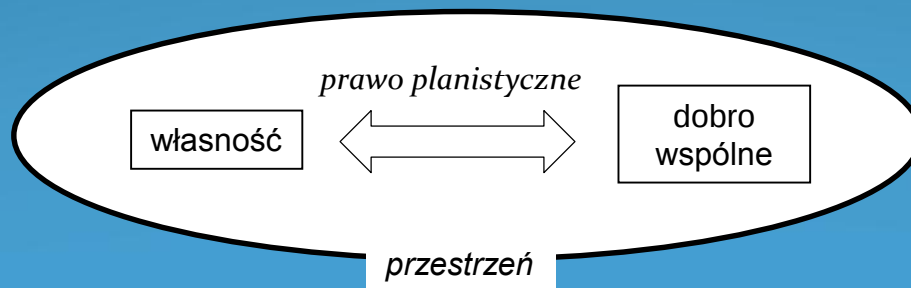
TRÓJKA RYNKOWA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM: PRZYPADEK LOKALIZACJI INWESTYCJI (rynek lokalizacji administracyjnej inwestycji)



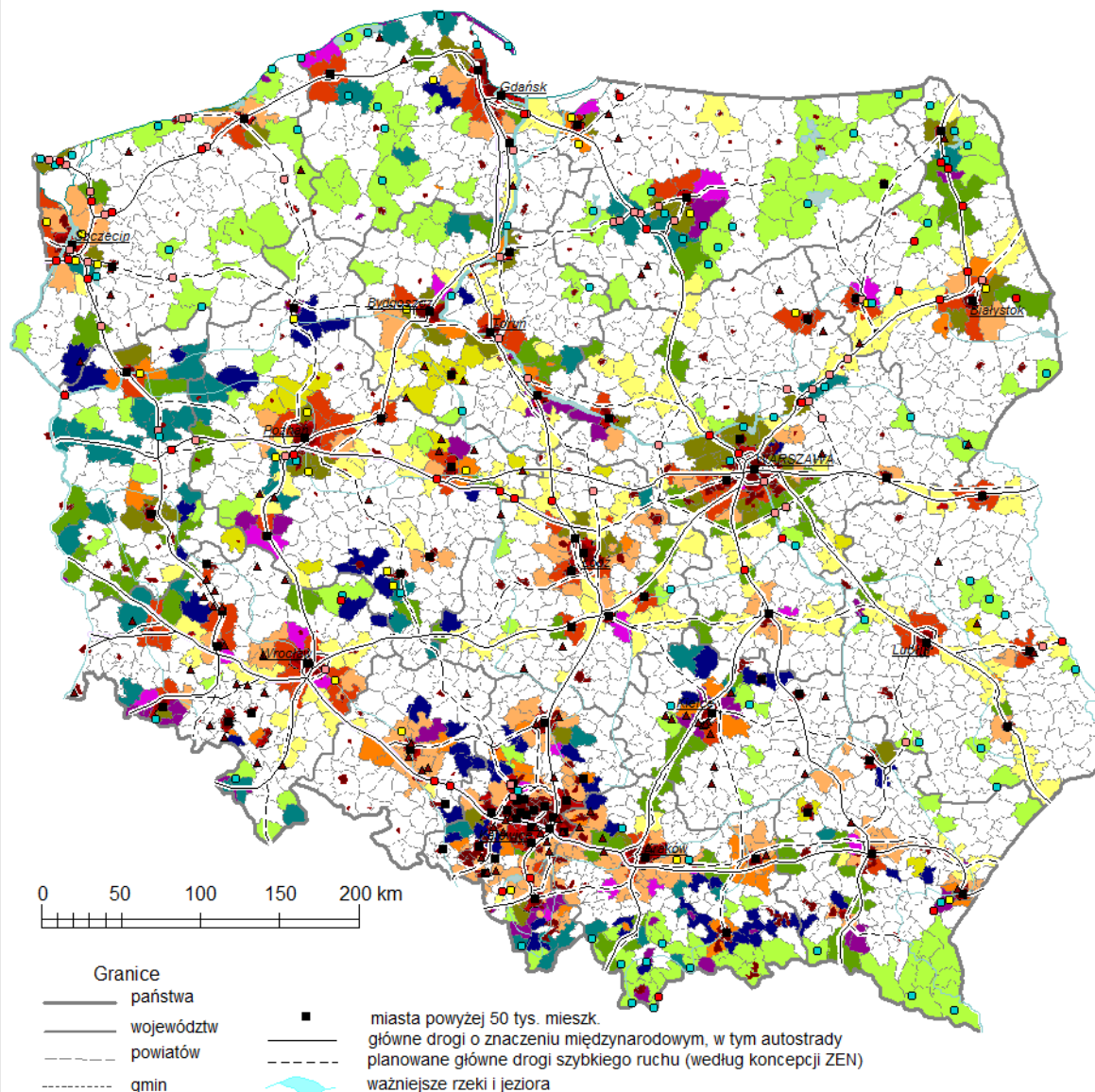
Model umowny. Na tym rynku każdy z wymienionych podmiotów może być w szczególnej sytuacji organizatorem

Główny cel planowania przestrzennego w perspektywie społeczno-ekonomicznej:

1. Optymalizacja, czyli wskazanie najlepszych możliwości racjonalnego, efektywnego gospodarowania przestrzenią z punktu widzenia zaspokajania potrzeb i jakości życia.
2. Rola regulacyjna pomiędzy prawami indywidualnymi a dobrem wspólnym – godzenie różnych interesów różnych podmiotów.



A JEŚLI ROLI REGULACYJNEJ NIE MA... ... SĄ KONFLIKTY PRZESTRZENNE



Konflikty w rdzeniach obszarów metropolitalnych i zespołów miejskich średniej wielkości

- silne i częste na obszarach silnie zurbanizowanych związane z koncentracją funkcji miejskich
- silne i częste, w granicach administracyjnych miast, związane szczególnie z rozwojem zabudowy jednorodzinnej i transportu Z

Konflikty w gminach położonych w zasięgu oddziaływania większych miast

- silne i częste, związane szczególnie z procesami suburbanizacji rezydencjalnej i transportu UM
- jak wyżej, związane często z obszarami cennymi przyrodniczo i chronionymi UME
- częste, związane z procesami urbanizacji na obszarach szczególnie cennych przyrodniczo i chronionych UE
- jak wyżej, przy współwystępowaniu presji turystycznej UET
- częste i silne, związane z presją turystyczną UT
- umiarkowane, związane głównie z rozpraszaniem zabudowy, wzrostem intensywności użytkowania ziemi oraz oddziaływaniem transportu U

Konflikty w gminach poza strefami wpływu większych miast na obszarach rozwiniętych rolniczo

- związane z przebiegiem korytarzy transportowych
- związane z rozwojem przemysłu

Konflikty w gminach poza strefami wpływu większych miast na obszarach cennych przyrodniczo i chronionych

- silne i permanentne, z funkcjami transportu, ewentualnie przemysłu EK
- silne i umiarkowane, okresowe, z funkcją turystyczną, związane zwłaszcza z zagospodarowaniem turystycznym ET
- silne i umiarkowane, z funkcją turystyczną i transportową oraz przemysłową EKT
- silne i umiarkowane, związane z zagospodarowaniem przemysłowym EP

Obserwowane i spodziewane szczególnie uciążliwe konflikty przestrzenne oraz przejawy antropopresji na obszarach chronionych (parki narodowe, sieć Natura 2000)

- suburbanizacja
- turystyka
- główne drogi
- planowane drogi szybkiego ruchu
- ▲ wydobywanie i przetwórstwo surowców mineralnych

potencjalnie około 1100 gmin (44% w kraju)

Źródło: Śleszyński 2008/ Ekspercki projekt KPZK

ETAPY ROZWOJU PRZESTRZENNEGO MIAST

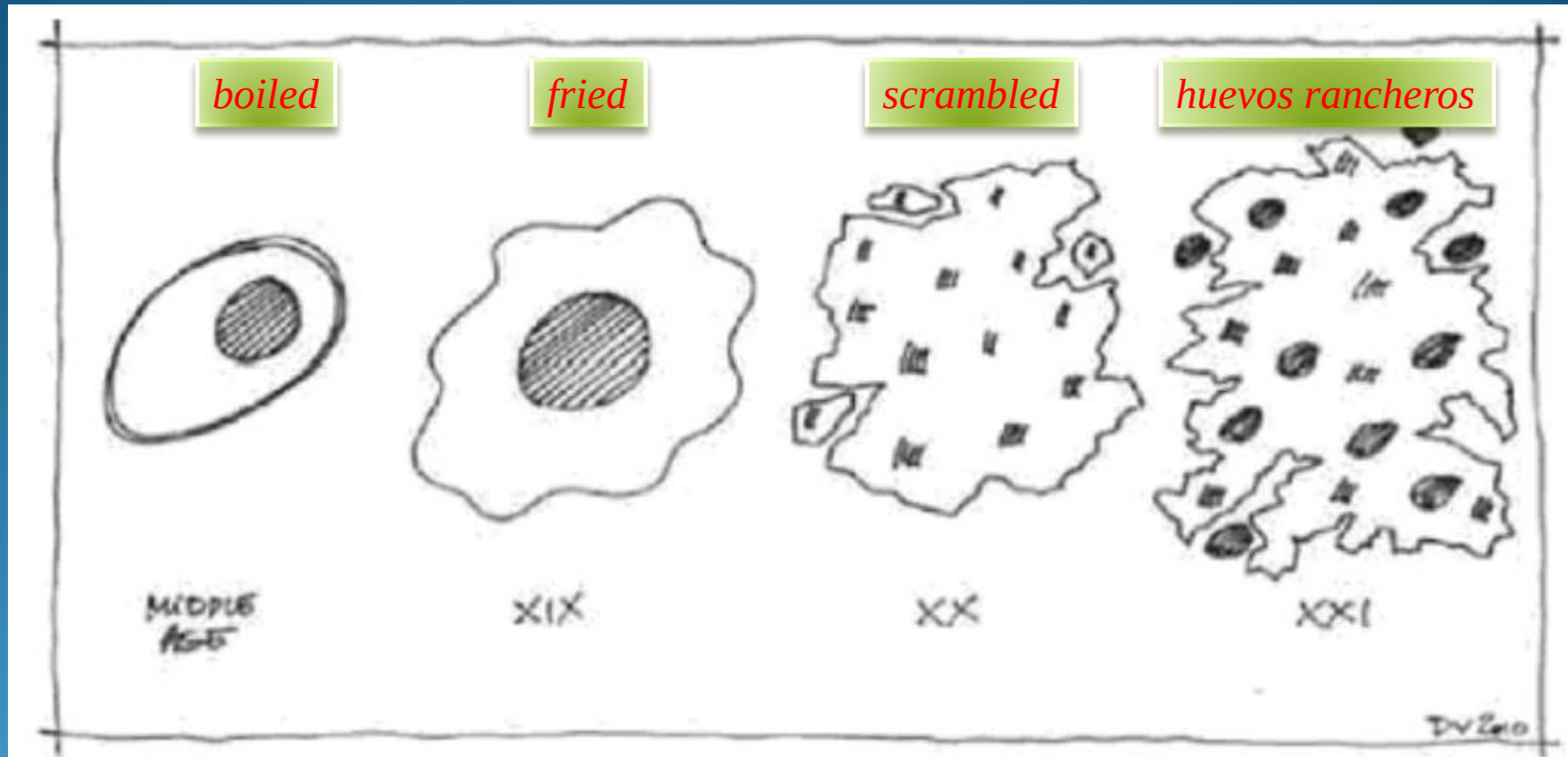


Fig. 1 – “Egg analogy” of the form of the city (Vancutsem, 2011).

Vancutsem D. (2011), *Spatial planning and ICT*, in Salvemini M., Vico F. and Iannucci C., eds., *Interoperability for spatial planning*, Plan4all Project, Brussels, Belgium.

Great Harwood (Wielka Brytania)



JAK JEST NA ŚWIECIE...

Amsterdam (Holandia)



... A JAK JEST W POLSCE

Kolbudy (okolice Trójmiasta)



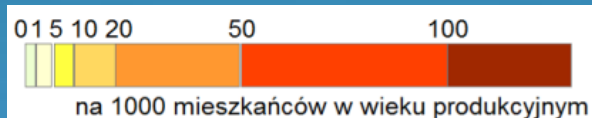
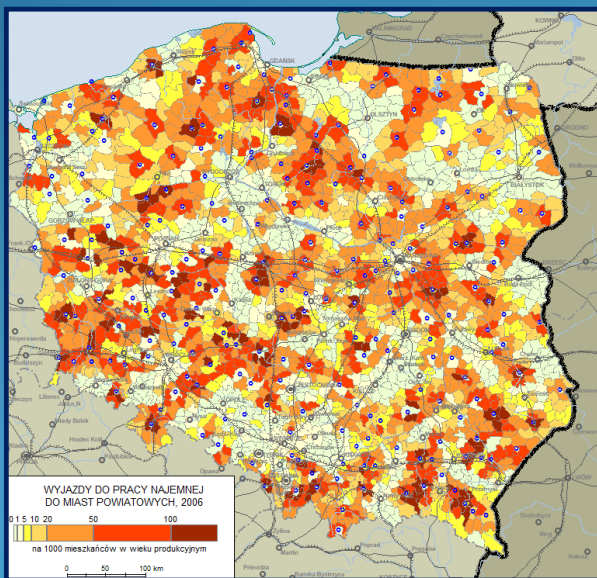
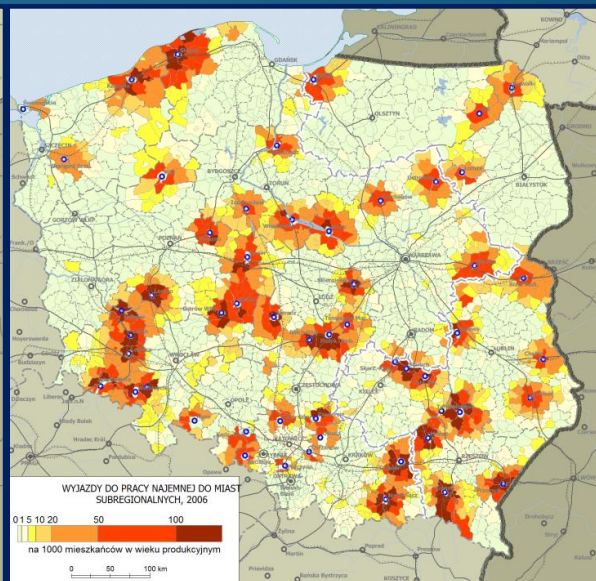
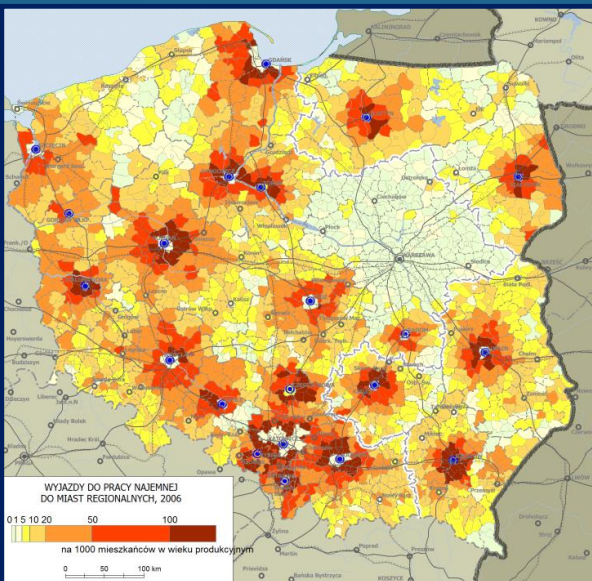
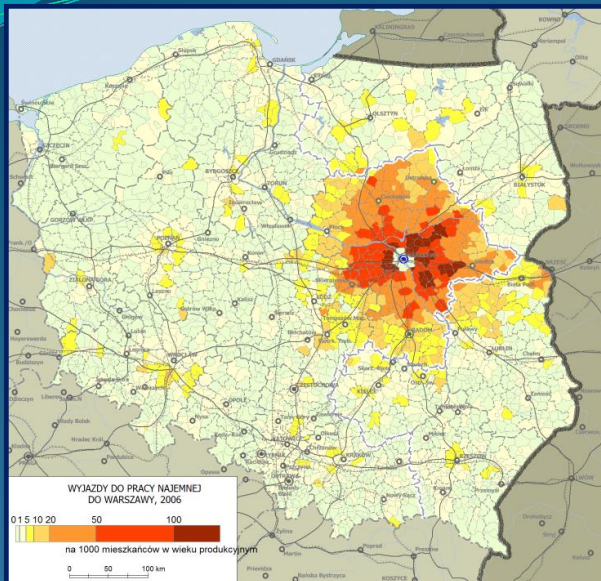
Krzyków (okolice Wrocławia)



strefa podmiejska Łodzi (Polska)



PROCESY OSADNICZE W OSTATNIEJ DEKADZIE: SILNA DEKONCENTRACJA, SUBURBANIZACJA, URBAN SPRAWL

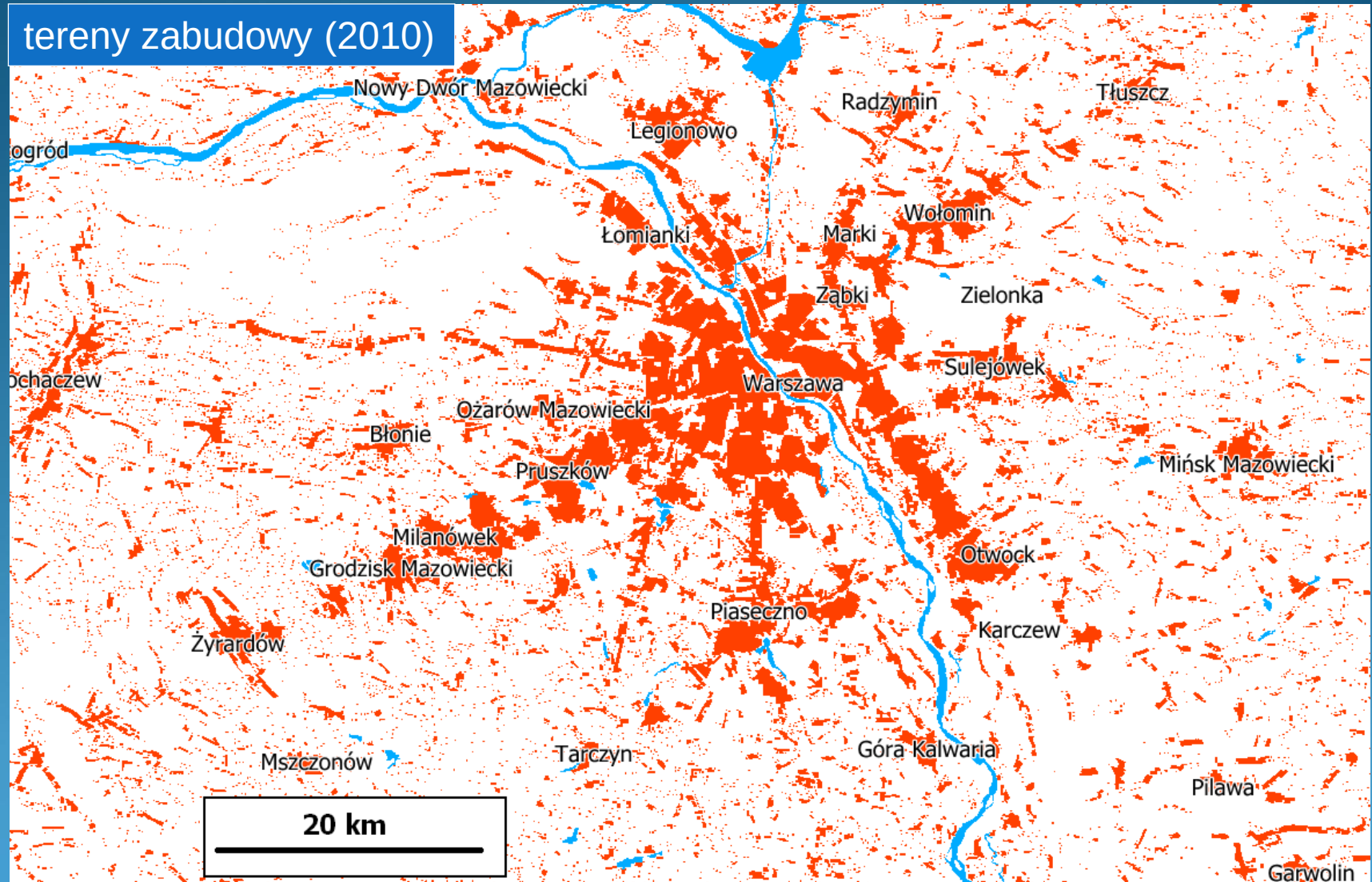


ZAMELDOWANIA Z OŚRODKÓW
RÓŻNEGO TYPU

Rok	Ogółem (tys. osób)	Ruchliwość na 1000 mieszkańców	Przepływy według wybranych typów obszarów (A – rdzenie miejskie, B – ich strefy zewnętrzne, C – pozostałe obszary)			
			A-->B		BC-->A	
			tys. osób	%	tys. osób	%
2000	373,0	9,8	60,6	16,2	92,3	24,8
2003	406,5	10,7	80,5	19,8	96,7	23,8
2006	443,2	11,6	91,4	20,6	103,0	23,2
2009	379,3	10,0	83,9	22,1	83,6	22,0

Źródło: Śleszyński 2014

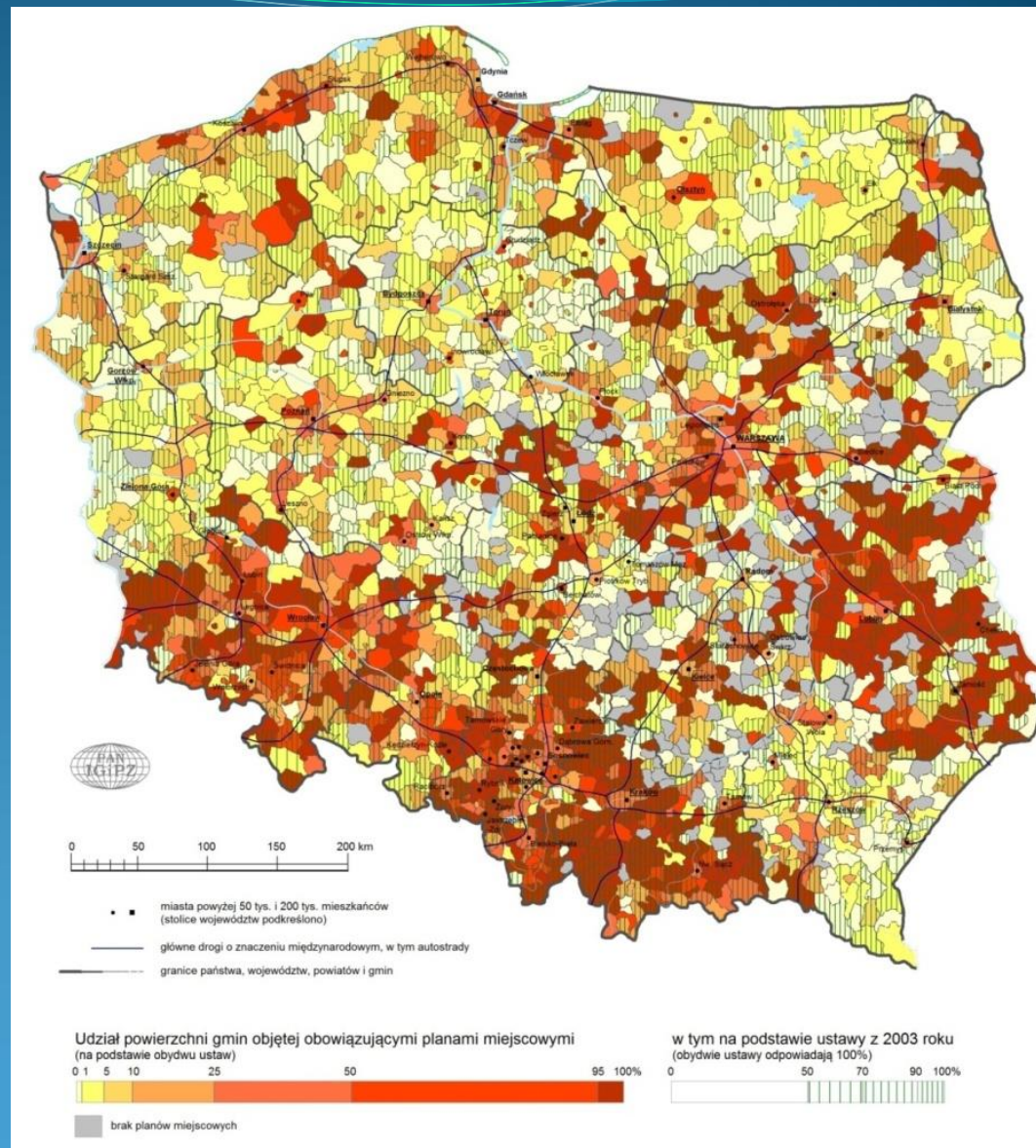
URBAN SPRAWL W AGLOMERACJI WARSZAWSKIEJ



ZŁE PRAWO PLANISTYCZNE (USTAWA 2003)

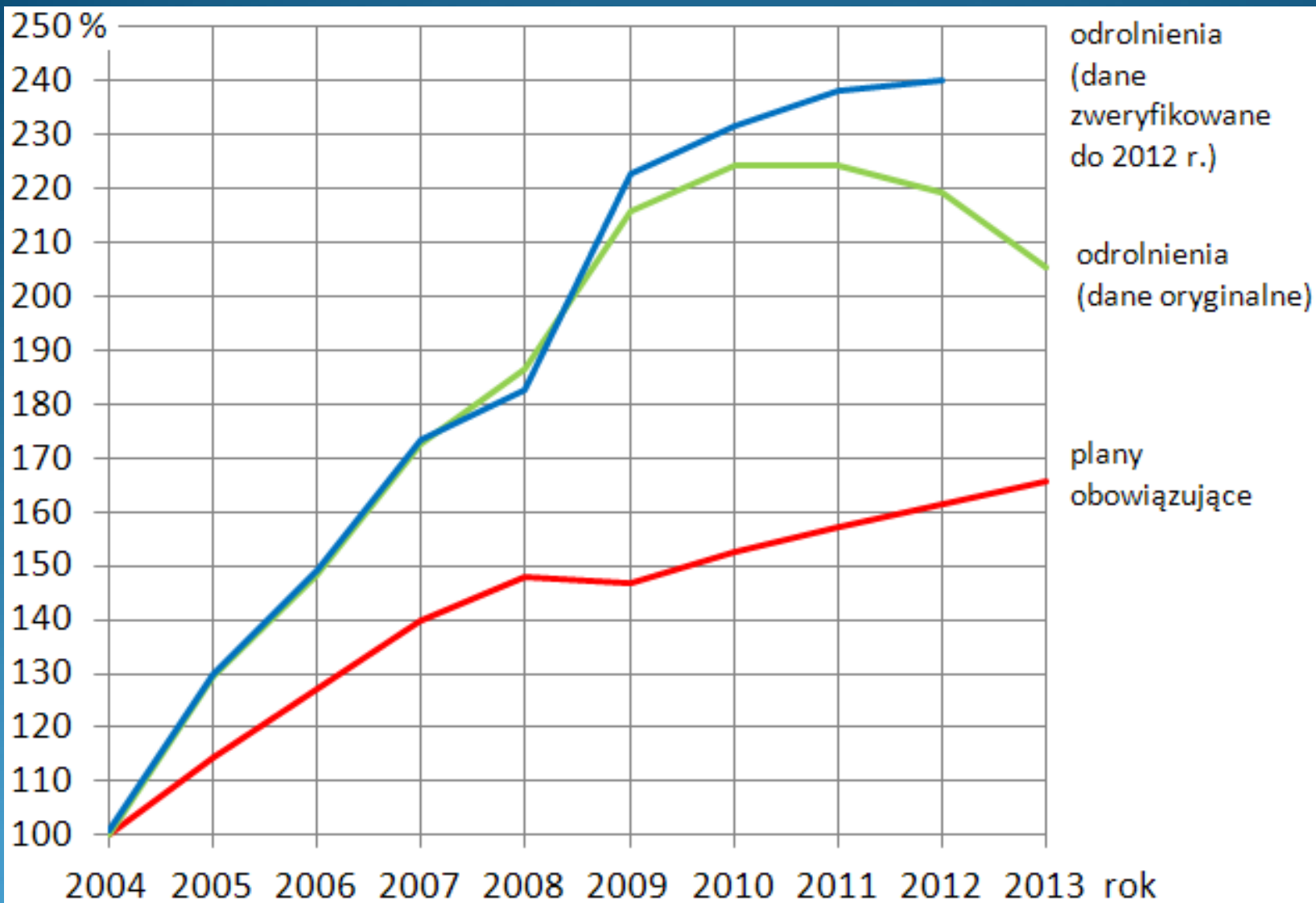
1. Brak planów miejscowych.
2. Zła jakość planów miejscowych (rozdrobnienie, nadpodaż gruntów inwestycyjnych, szybkie tempo zmian przeznaczenia gruntów – tzw. odrolnienia).
3. Duża uznaniowość decyzji o warunkach zabudowy (w tym złe stosowanie/orzecznictwo w kwestii tzw. dobrego sąsiedztwa).

Nierównomierne pokrycie planistyczne gmin →

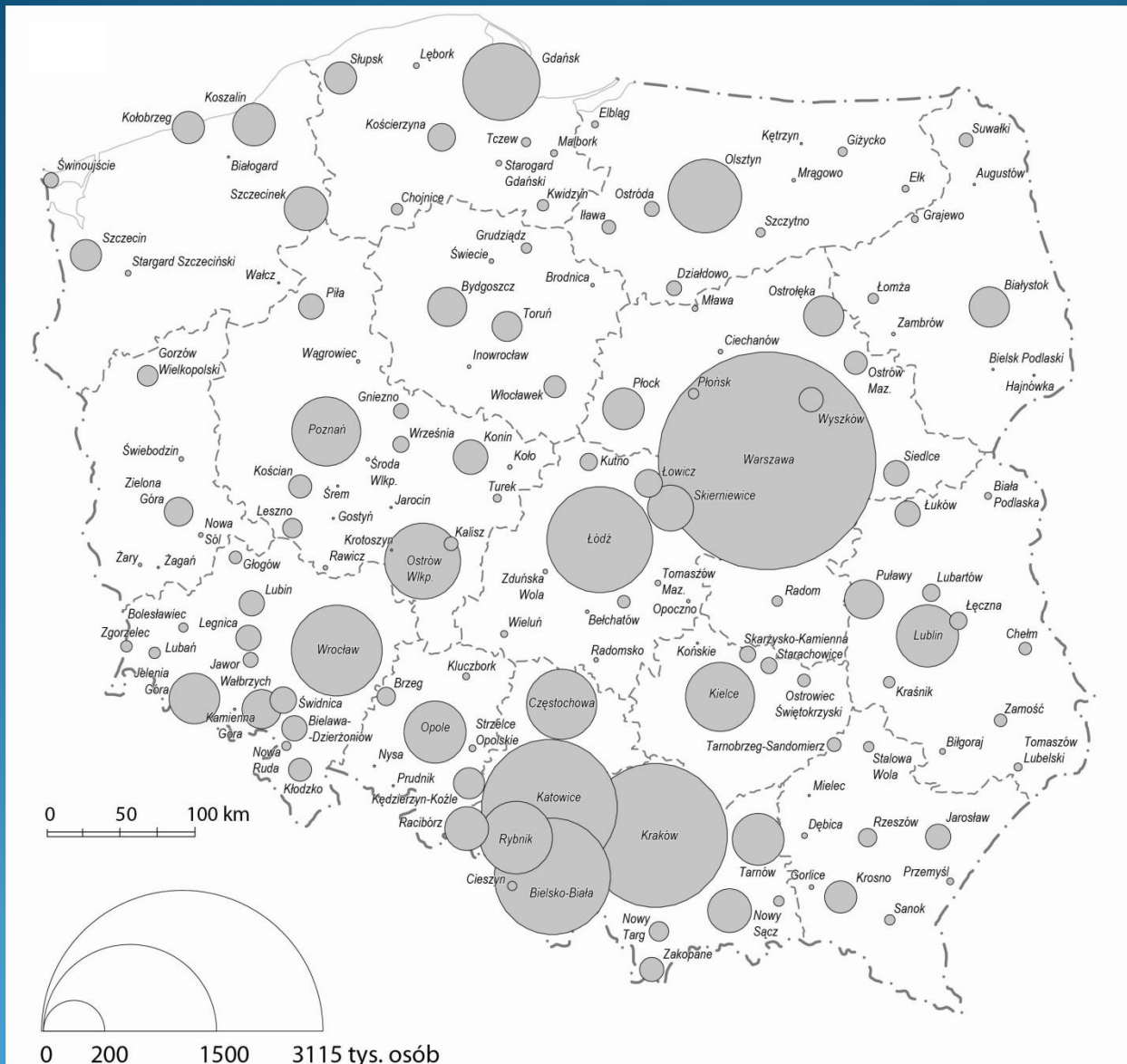


Źródło: Śleszyński i in. 2012, 2014

DYNAMIKA ODROLNIEŃ W STREFACH PODMIEJSKICH (2004=100)



CHŁONNOŚĆ DEMOGRAFICZNA STREF PODMIEJSKICH WEDŁUG PLANÓW MIEJSCOWYCH, 31.12.2012 R.



strefa podmiejska

warszawska: 3115 tys.

krakowska 1509 tys.

olsztyńska 472 tys.

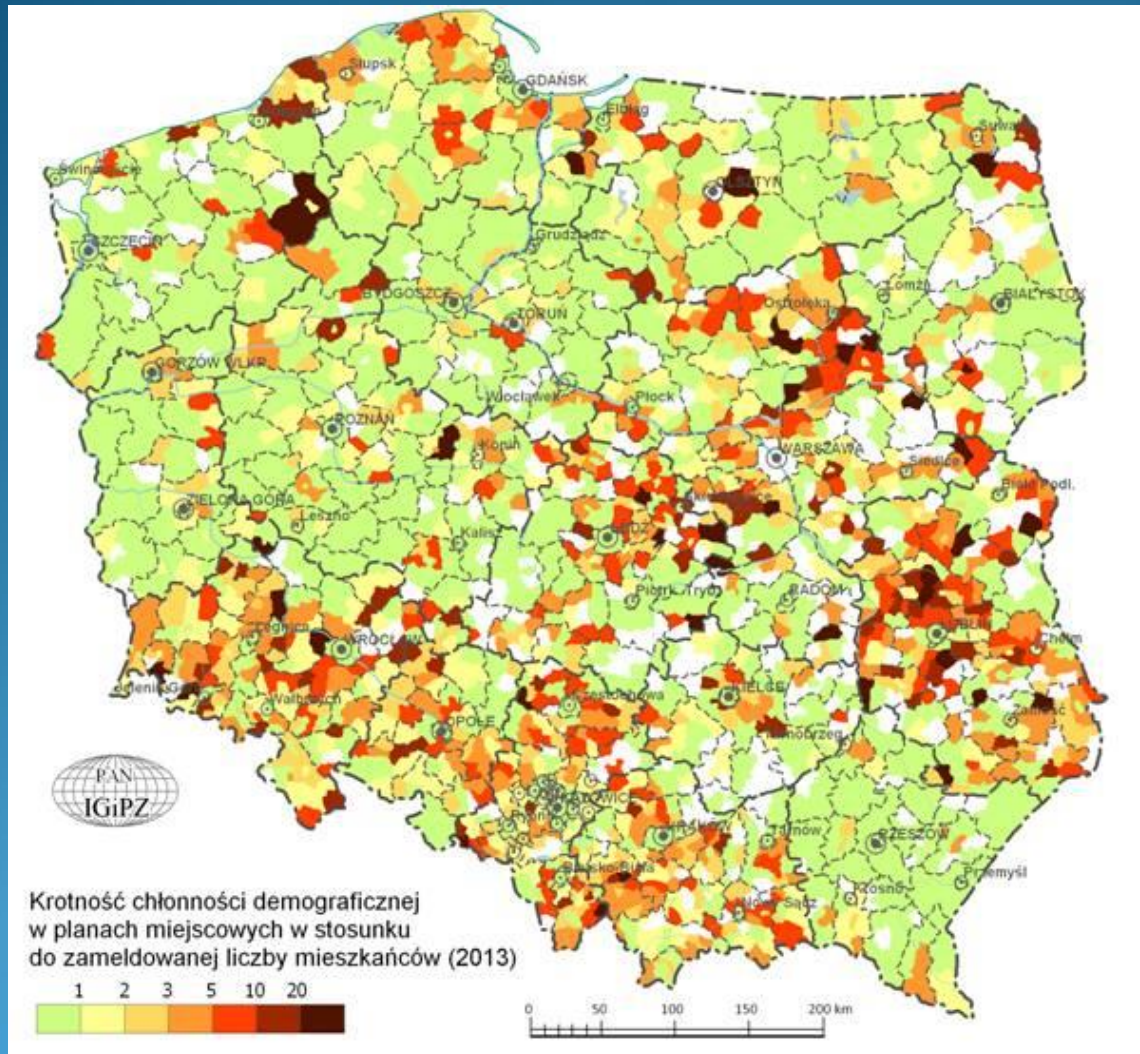
wrocławska 678 tys.

kielecka 418 tys.

Źródło: Śleszyński 2014

CHŁONNOŚĆ DEMOGRAFICZNA WEDŁUG PLANÓW MIEJSCOWYCH, 31.12.2013 R.

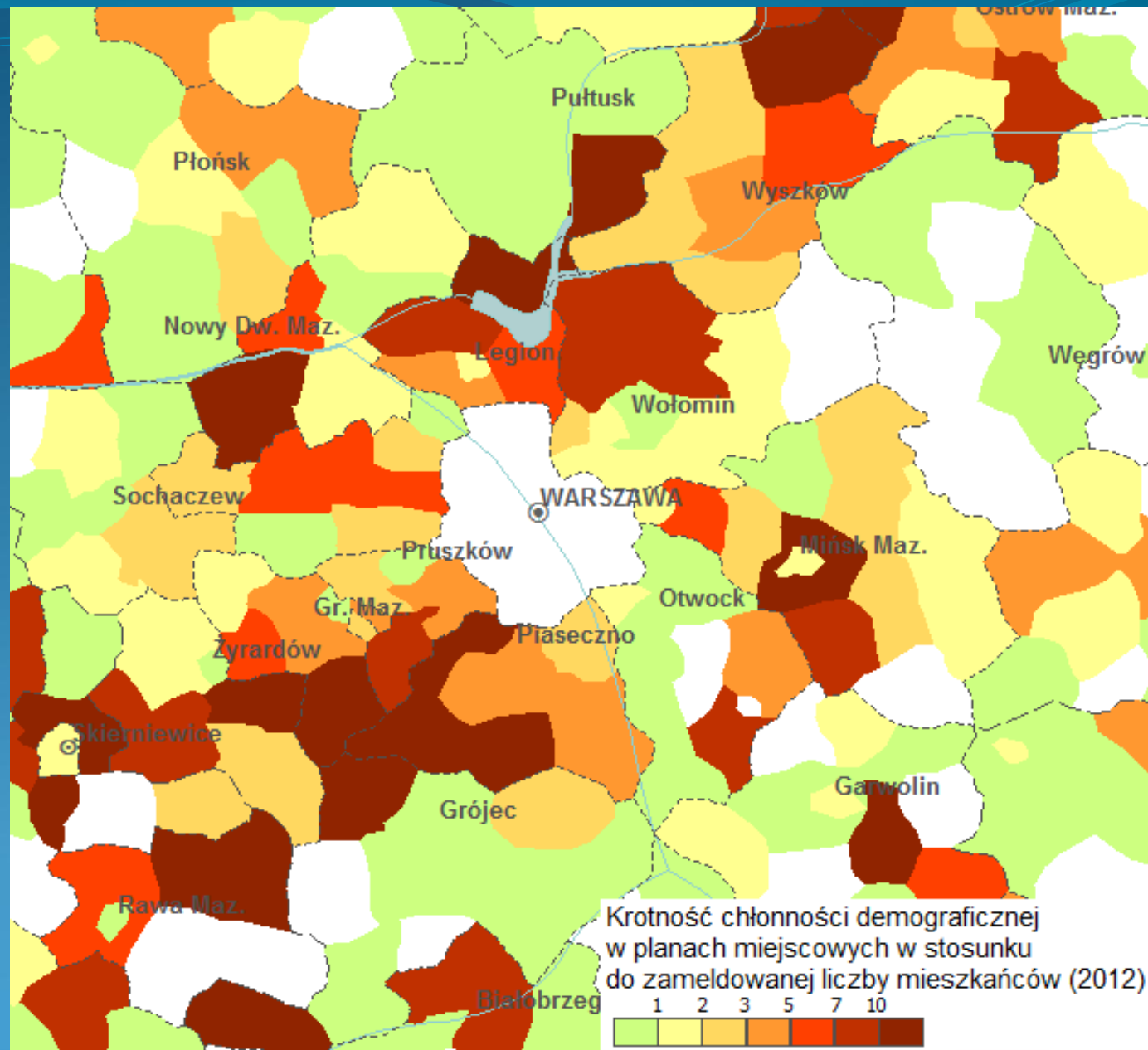
Krotność chłonności w stosunku do zaludnienia
(ile razy więcej ludzi MOŻE zamieszkać, niż mieszka obecnie)



W Polsce według
obowiązujących dokumentów
może zamieszkać:

- według planów miejscowych
– około 60 mln osób
- według studiów uikzp
– 130-200 mln osób

Region Warszawy



Źródło: Śleszyński 2014

DLACZEGO POLSKA URBANIZACJA JEST NIEEFEKTYWNA? JAK WYSOKIE SĄ KOSZTY CHAOTYCZNEGO OSADNICTWA?

1. **Koszty środowiskowo-przestrzenne** 'sensu largo' - są najlepiej rozpoznane (terenochłonność, straty przyrodnicze, renaturalizacja, rekompensacja, chaos przestrzenny...).
2. **Koszty społeczne** - są znane (jakość i warunki życia, problem więzi międzyludzkich i spójności społecznej)
3. **Koszty ekonomiczne** - o nich się mówi dużo, ale do niedawna nie było szacunków, ile nas kosztuje niekontrolowana suburbanizacja.

DLACZEGO POLSKA URBANIZACJA JEST NIEEFEKTYWNA? JAK WYSOKIE SĄ KOSZTY CHAOTYCZNEGO OSADNICTWA?

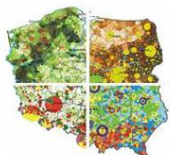


POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT GEOGRAFII I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA
im. S. Leszczyńskiego
00-818 Warszawa, ul. Twarda 51/55, <http://www.igipz.pan.pl/>
tel. (22) 6978841, fax (22) 6206221, e-mail: igipz@twarda.pan.pl, <http://www.igipz.pan.pl/>

ANALIZA STANU I UWARUNKOWAŃ PRAC PLANISTYCZNYCH W GMINACH W 2013 ROKU

Zespół autorski:

Przemysław Śleszyński • Tomasz Komornicki
Aleksandra Deręgowska • Beata Zielińska



Opracowanie wykonane

dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa
Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju

Praca wykonana w Etapie I

Warszawa • 5 grudzień 2014 r.

RAPORT

O EKONOMICZNYCH STRATACH I SPOŁECZNYCH KOSZTACH NIEKONTROLOWANEJ URBANIZACJI W POLSCE



Dr Adam Kowalewski
Jeremi Mordasewicz
Prof. Jerzy Osiałyński
Prof. Jerzy Regulski
Sędzia Jerzy Sępień
Prof. Przemysław Śleszyński

LIST OTWARTY

do

PREZESA RADY MINISTRÓW DONALDA TUSKA

Szanowny Panie Premierze,

Przestrzeń jest dobrem wspólnym, a jej jakość, czyli porządek i piękno, wartości przyrodnicze i kulturowe, mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju społecznego i ekonomicznego. Brak należytej troski ze strony kolejnych rządów o stan przestrzeni naszego kraju, narastający chaos i niekontrolowana urbanizacja, skłoniły nas do sformułowania niniejszego listu.

Niekontrolowana urbanizacja - wynik wadliwego planowania przestrzennego - powoduje olbrzymie straty społeczne. Wywołuje wielomiliardowe, nieuzasadnione koszty dla polskich rodzin, przedsiębiorstw, samorządów, budżetu państwa. Staje się coraz poważniejszą barierą rozwoju kraju. Chaos przestrzenny, a zwłaszcza niekontrolowane rozpraszanie zabudowy i „rozlewanie się” miast, to źródło wielu niekorzystnych zjawisk.

- o Niski standard i wysokie koszty życia na terenach rozproszonej zabudowy, pozbawionych usług i transportu publicznego. Zle zaplanowana przestrzeń odbija się negatywnie na życiu rodzinnym, powoduje zanik społecznych kontaktów oraz ogranicza dostępność do usług. Wydłużenie drogi z domu do pracy i szkoły oraz ograniczone możliwości wykorzystania transportu publicznego powodują nasilenie ruchu na drogach, stratę czasu, zwiększenie zużycia paliwa, wzrost liczby wypadków drogowych.
- o Wadliwe planowanie przestrzenne nie spełnia roli regulacyjnej i prowadzi do nieracjonalnego zagospodarowania terenów. O tym, co i gdzie będzie budowane, często decyduje deweloper lub właściciel działki, a nie gmina. Ignorowane są przy tym koszty ponoszone przez władze lokalne oraz przyszłe warunki życia mieszkańców.
- o Wysokie koszty budowy i utrzymania infrastruktury technicznej oraz usług społecznych, zwłaszcza edukacyjnych i zdrowotnych, zarówno dla mieszkańców, jak i samorządów.
- o Niezwykle wysokie, przeważnie nieuzasadnione koszty wykupu terenu pod zaplanowane inwestycje publiczne. Jest to efekt przeznaczenia pod zabudowę przez niektóre gminy większości wolnych terenów, choć jest oczywiste, że duża część z nich nigdy nie będzie zabudowana. W skali kraju przeznaczono w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową tereny, na których mogłoby zamieszkać ponad 60 mln osób. Ponad 90 gmin przeznaczyło w planach na te cele grunty, których zaludnienie wymagałoby nawet dziesięciokrotnego zwiększenia liczby mieszkańców gminy.
- o Zobowiązania finansowe gmin wynikające z obowiązku wykupu terenów pod zaplanowane drogi przekroczyły według wiarygodnych szacunków 120 mld zł. W konsekwencji, rośnie liczba pozwów kierowanych do sądów przez właścicieli nieruchomości żądających odszkodowań – ich

2004-2015...

2013

2014

KOSZTY NIEKONTROLOWANEGO OSADNICTWA

według „Raportu o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce” (A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, P. Śleszyński, 2013, 2014)

KATEGORIA	WYLICZENIA
Wyznaczenie zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe w planach miejscowych (wykup gruntów, budowa infrastruktury)	▪ 40-59 mld zł (IGiPZ PAN, 2011) ▪ 67 mld zł (MTBGiM /GUS, 2012) ▪ 129 mld zł – koszty wykupu gruntów pod drogi gminne (tzw. Raport Olbrysa i Kozińskiego) (art. 36 Ustawy o pizp przewiduje, że właściciel nieruchomości zarezerwowanej w miejscowym planie pod drogę, może domagać się wypłaty odszkodowania albo dostarczenia nieruchomości zamiennej)

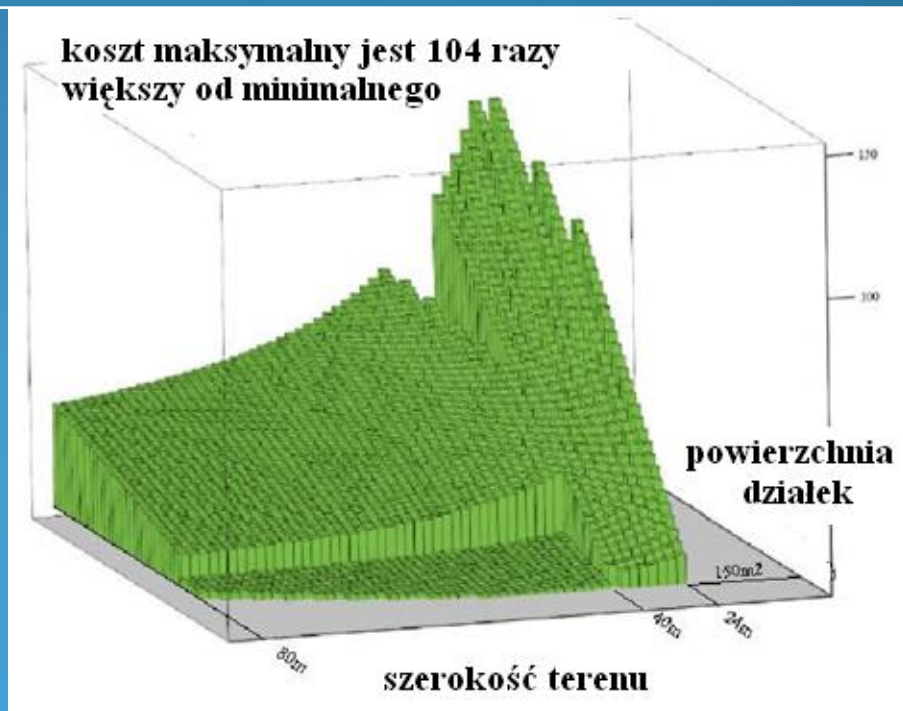
KOSZTY NIEKONTROLOWANEGO OSADNICTWA

według „Raportu o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce” (A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, P. Śleszyński, 2013, 2014)

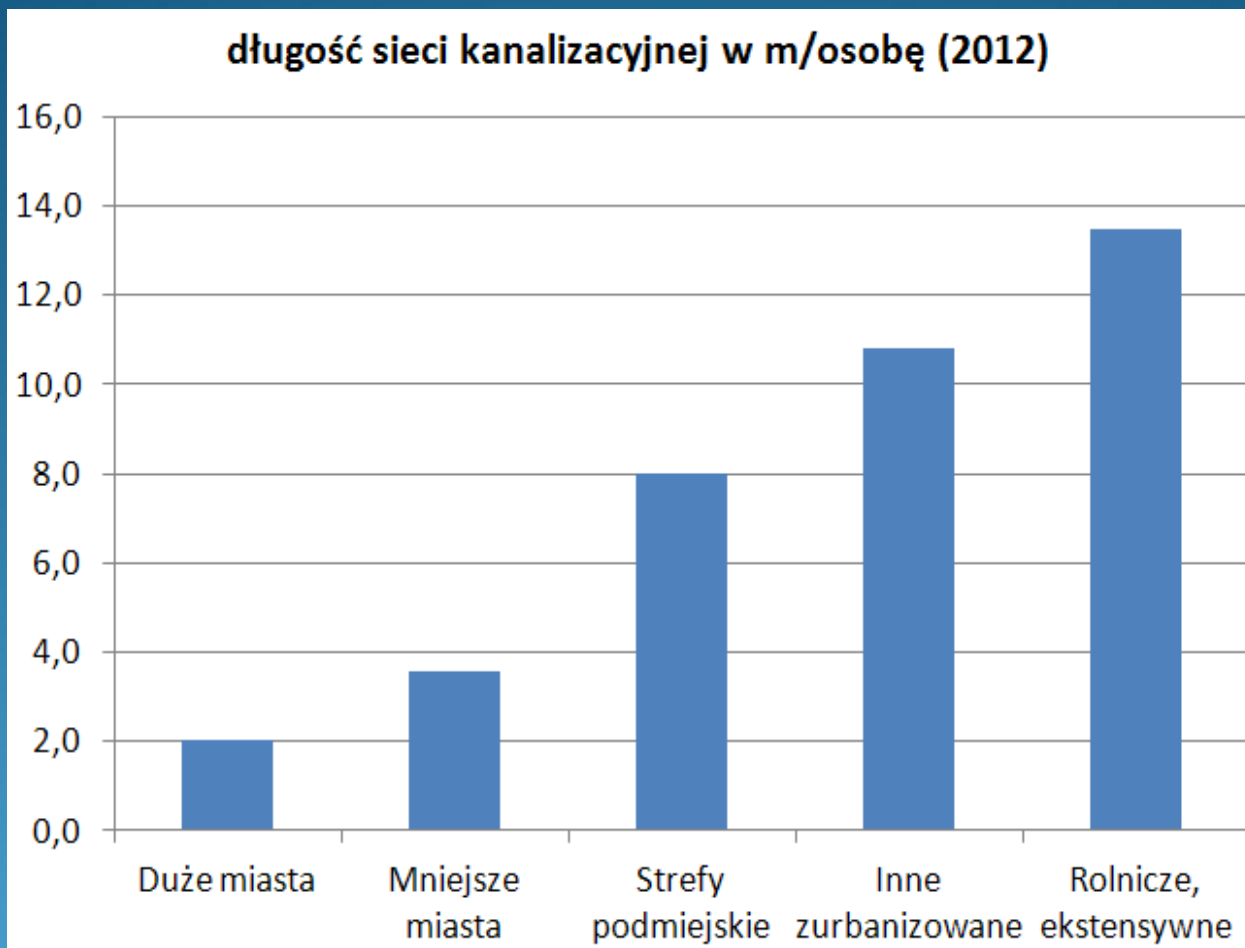
KATEGORIA	WYLICZENIA (te kwoty mogłyby być niższe nawet o połowę)
Wyższe koszty utrzymania infrastruktury technicznej związane z rozproszeniem osadnictwa i terenochłonnością	▪ odśnieżanie dróg w średniej wielkości gminie: 500-700 tys. zł rocznie ▪ gospodarka wodno-kanalizacyjna : 30 mld zł rocznie

Koszt budowy infrastruktury jako funkcja wielkości działek i szerokości terenu

Według J. Kozińskiego, 2010



PROBLEM EFEKTYWNOŚCI



Źródło: P. Śleszyński, 2015

W strefach podmiejskich obsługa kanalizacji jest parokrotnie droższa, niż w miastach

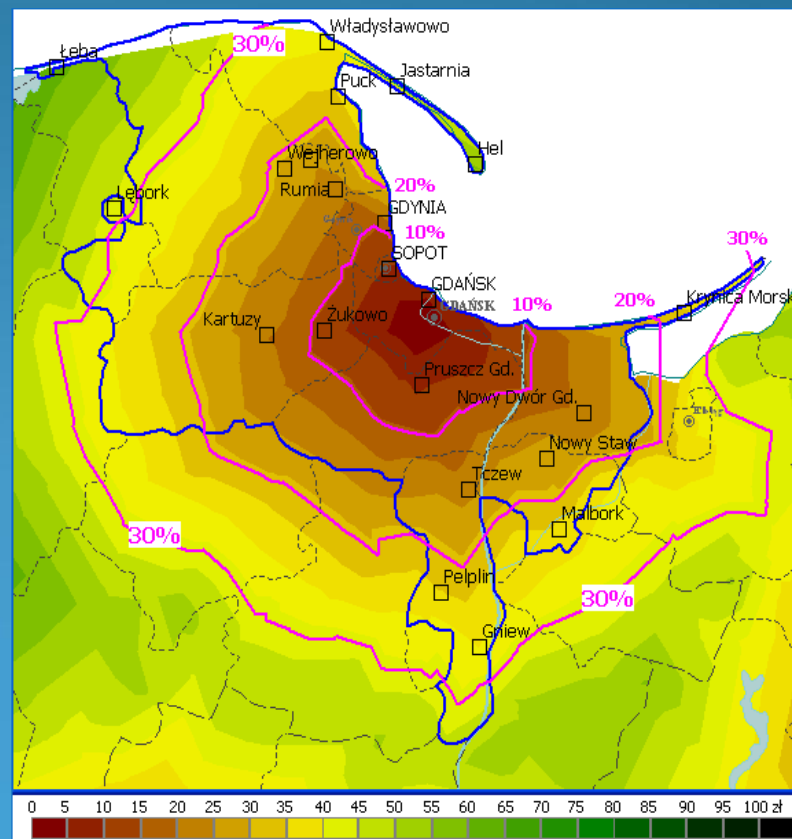
KOSZTY NIEKONTROLOWANEGO OSADNICTWA

według „Raportu o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce” (A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, P. Śleszyński, 2013, 2014)

KATEGORIA	WYLICZENIA
Nadmierne koszty transportu , w tym dojazdów do pracy	▪ 34 mld zł rocznie (Polska) ▪ 1-2 mld zł (Warszawa)

Nieefektywność dojazdów
do pracy:
koszt dojazdów jako %
dziennego wynagrodzenia →

Źródło: Śleszyński 2014
(Strategia rozwoju OM
Gdańska/Trójmiasta do 2030 r.)



INNE KOSZTY NIEKONTROLOWANEGO OSADNICTWA

według „Raportu o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce” (A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, P. Śleszyński, 2013, 2014)

KATEGORIA	WYLICZENIA
Utrata renty planistycznej wskutek zmian przeznaczenia terenów w planach miejscowych	śladowe dochody gmin (rok 2012, 1130 gmin): ▪ opłata planistyczna (40 mln zł) ▪ wzrost podatku od nieruchomości (230 mln zł) ▪ podatek od czynności cywilno-prawnych (46 mln zł) ▪ inne (134 mln zł)
Ryzyko „ bańki spekulacyjnej ” na rynku nieruchomości i zawyżone koszty wykupu gruntów pod inwestycje publiczne	▪ ‘bańka spekulacyjna’ - około 600 mld zł (w tym nadwyżka hipoteczna) ▪ koszty wykupu gruntów - 14-129 mld zł
Koszt ryzyka inwestycyjnego, koszty ograniczenia napływu inwestorów	▪ koszty utraconych korzyści
Koszty społeczne	▪ pogarszanie się jakości życia ▪ straty czasowe (życie rodzinno-społeczne), ▪ konflikty przestrzenne i społeczne, patologie ▪ koszty zdrowotne schorzeń cywilizacyjnych
Koszty przyrodnicze	▪ kompensacja przyrodnicza i renaturalizacja

DZIAŁANIA NAPRAWCZE W WARUNKACH SILNEGO KRYZYSU

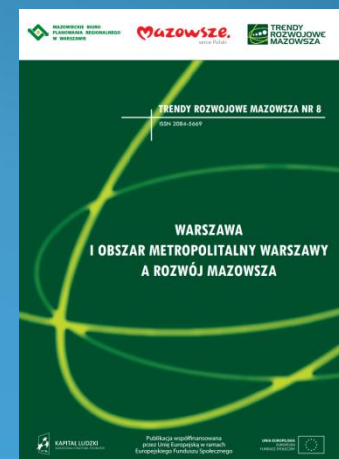
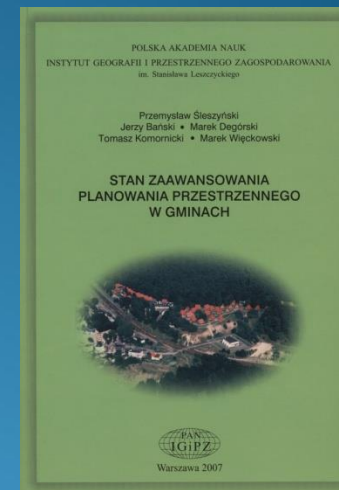
1. **Przywrócenie kontroli publicznej** nad planowaniem przestrzennym, w tym prowadzenie aktywnej **polityki urbanizacyjnej**, tak, jak ma to miejsce w krajach wysokorozwiniętych i zurbanizowanych.
2. **Monitoring** zagospodarowania przestrzennego i **poprawa statystyki**.
Nie wiadomo dokładnie (wiarygodnie), ilu ludzi w strefach podmiejskich mieszka, pracuje, dojeżdża, jakie są kierunki przemieszczeń, itd.). Nie można racjonalnie planować, jeśli nie ma podstaw informacyjnych.
3. **Zmiany w prawie**, które powinno być zdecydowanie mniej liberalne pod względem lokalizacji zabudowy – **ograniczenie dowolnego wykonywania prawa własności**. *Zniesienie prymatu źle pojętej wolności indywidualnej na rzecz dobra wspólnego oraz rachunek ekonomiczny chaosu osadniczego.*

3 NAJPILNIEJSZE, KONKRETNE PROPOZYCJE

1. Likwidacja decyzji lokalizacyjnych (zwłaszcza decyzji o warunkach zabudowy).
2. Wprowadzenie (przywrócenie) planów miejscowych innych dokumentów lub przepisów jednoznacznie określających dla całości funkcjonalnych i terytorialnych, gdzie i jak można inwestować na terenie całej gminy.
3. Proponowany w projekcie Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego zapis o wyznaczaniu przez gminy obszarów urbanizacji (osadnictwa) na podstawie rzeczywistego zapotrzebowania wynikającego m.in. z prognozy demograficznej i chłonności demograficznej terenów pod zabudowę.

LITERATURA

- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu, Samorząd Terytorialny, 25, 4 (280), s. 5-21.
- Śleszyński P., 2007, Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski, Prace Geograficzne, 213, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, 320 s.
- Śleszyński P., 2008, Stan i jakość zagospodarowania przestrzennego w świetle badań geograficznych, Studia KPZK PAN (red. T. Markowski).
- Śleszyński P., 2010, Znaczenie przemian demograficznych w przestrzeni Polski dla rozwoju gospodarczego, Biuletyn Rządowej Rady Ludnościowej, 55, s. 49-71.
- Śleszyński P., Solon J. (red.), 2010, Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach, Studia KPZK PAN, 130, Warszawa, 202 s.
- Śleszyński P., 2011, Oszacowanie rzeczywistej liczby ludności gmin województwa mazowieckiego z wykorzystaniem danych ZUS, Studia Demograficzne, 2(160), s. 35-57.
- Śleszyński P., 2011, Rozwój miast w Polsce, Geografia w Szkole, 64, 2, s. 32-46
- Śleszyński P., 2012, Warszawa i Obszar Metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza, Trendy Rozwojowe Mazowsza, 8, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, Warszawa, 160 s.
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012, Planowanie przestrzenne w gminach, Wydawnictwo Akademickie Sedno, IGIPZ PAN, Warszawa, 239 s.
- Śleszyński P., 2013, Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw, Przegląd Geograficzny, 85, 2, s. 173-197.
- Śleszyński P., 2013, Prawidłowości zróżnicowań przestrzennych emigracji zagranicznej z Polski po 1989 r., Studia Migracyjne-Przegląd Polonijny, 39, 3, s. 37-62.
- Śleszyński P., 2014, Delimitation and typology of functional urban regions in Poland based on commuting, 2006, Geographia Polonica, 87, 2, s. 317-320.
- Śleszyński P., 2014, Distribution of population density in Polish towns and cities, Geographia Polonica, 87, 1, s. 61-75.
- Śleszyński P., Komornicki T., Górczyńska M., Deręgowska A., Zielińska B., 2015, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2013 roku. Opracowanie wykonane w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.



Dziękuję za uwagę

dr hab. prof. PAN Przemysław Śleszyński
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN
ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa
tel. (22) 6978824, 6978822
e-mail: psleszyn@twarda.pan.pl
