

WSPÓŁCZESNE UWARUNKOWANIA I KONSEKWENCJE CHAOSU PRZESTRZENNEGO W POLSCE

Przemysław Śleszyński

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN

Komisja Geografii Osadnictwa i Ludności Polskiego Towarzystwa Geograficznego



„Gospodarka przestrzenna a idea zrównoważonego rozwoju w Polsce”

29 kwietnia 2015 • Warszawa • Związek Banków Polskich

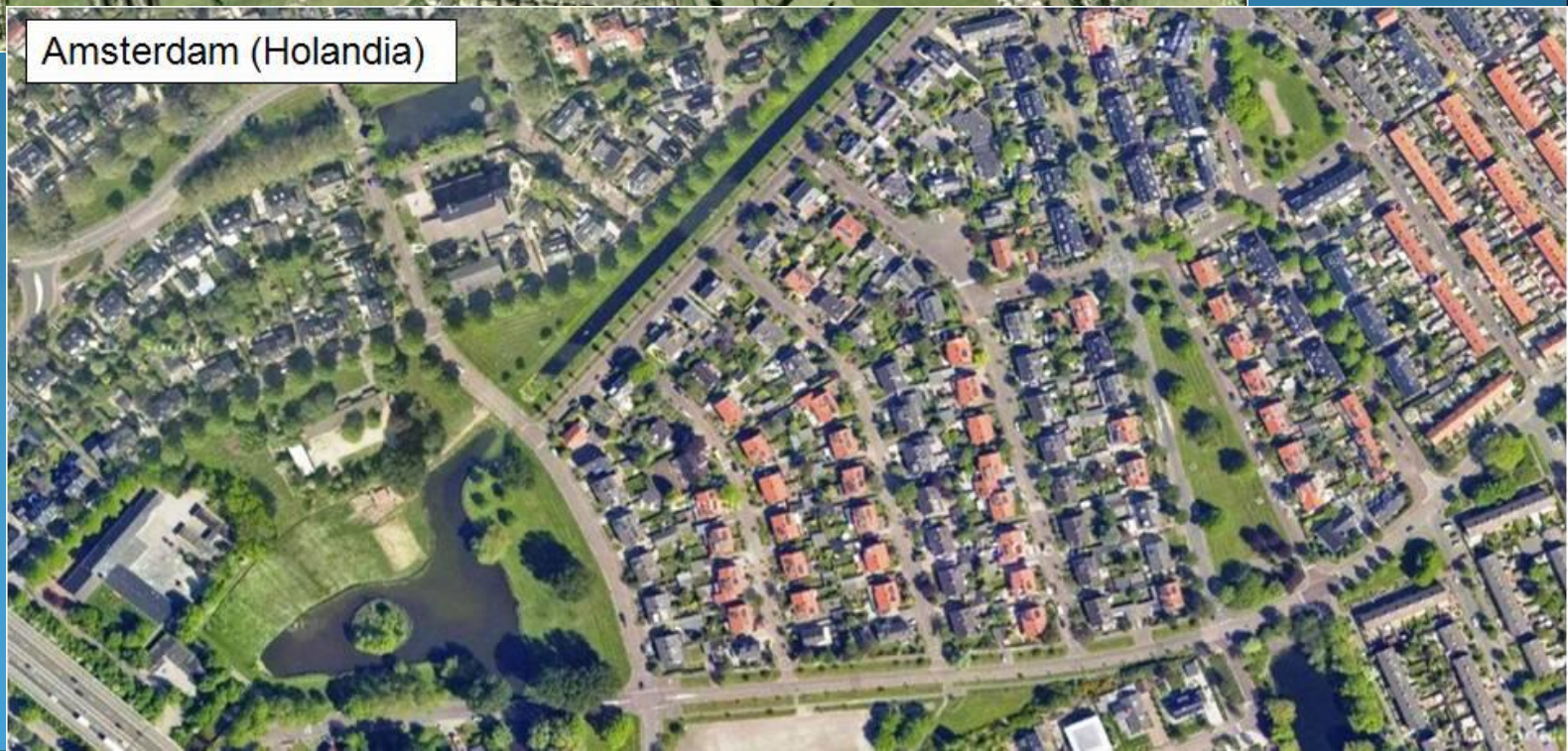
KRYZYS GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Great Harwood (Wielka Brytania)



JAK JEST NA ŚWIECIE...

Amsterdam (Holandia)



... A JAK JEST W POLSCE

Kolbudy (okolice Trójmiasta)



Krzyków (okolice Wrocławia)

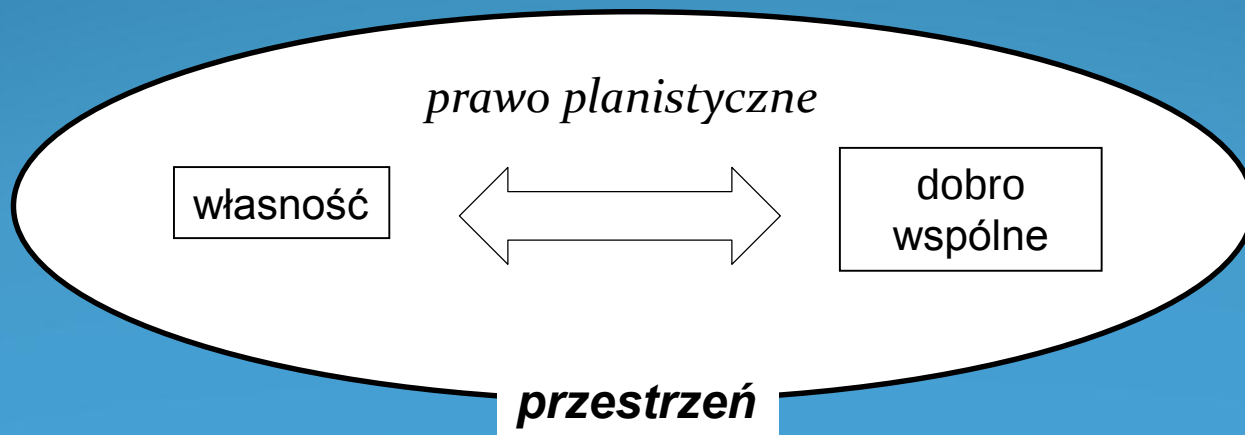


strefa podmiejska Łodzi (Polska)

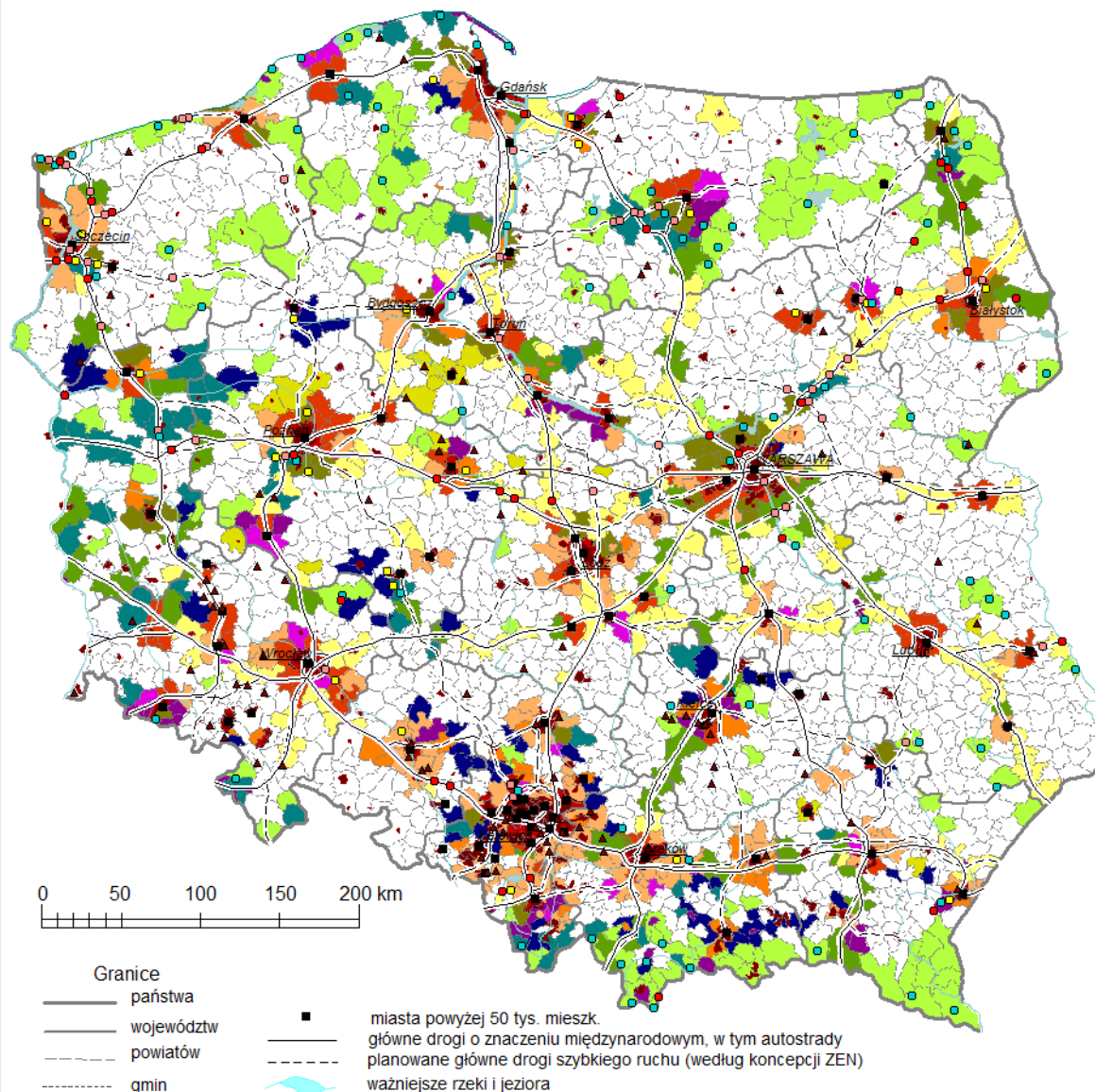


Główny cel planowania przestrzennego w perspektywie społeczno-ekonomicznej:

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 w przestrzeni.



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
- wydobycie i przetwórstwo surowców mineralnych

potencjalnie około 1100 gmin (44% w kraju)

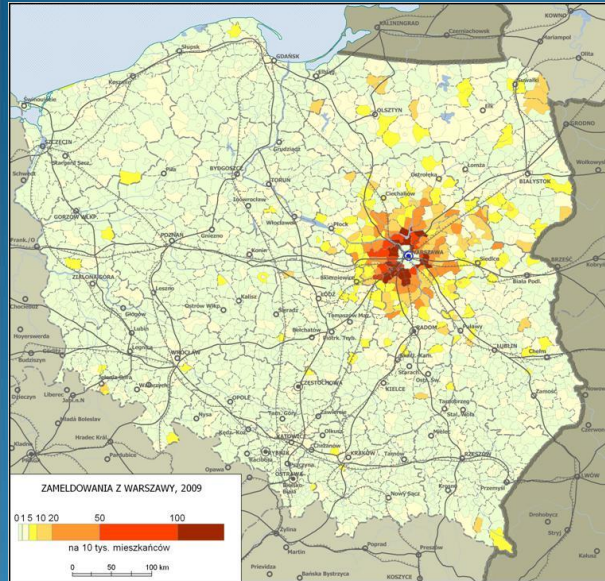
Źródło: Śleszyński 2008/ Ekspercki projekt KPZK

UWARUNKOWANIA

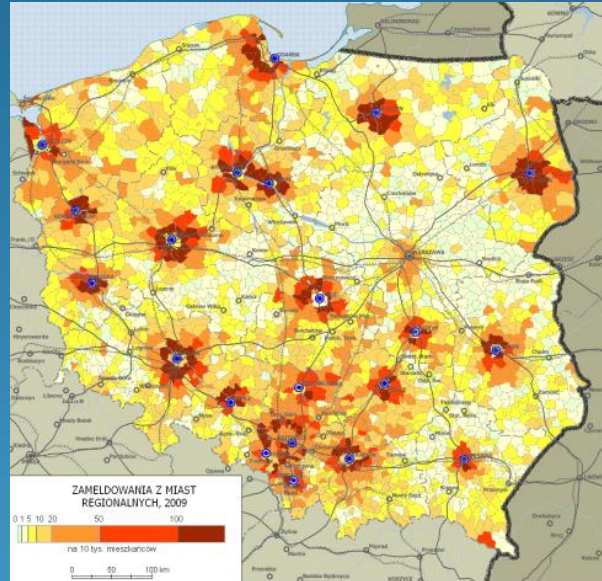
UWARUNKOWANIA (I): PROCESY OSADNICZE W OSTATNIEJ DEKADZIE: SILNA DEKONCENTRACJA, SUBURBANIZACJA, URBAN SPRAWL

ZAMELDOWANIA Z OŚRODKÓW RÓŻNEGO TYPU

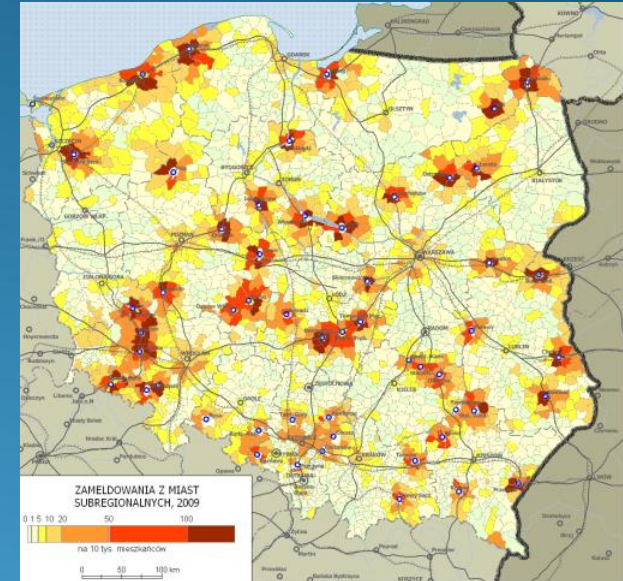
Z WARSZAWY



Z OŚRODKÓW REGIONALNYCH



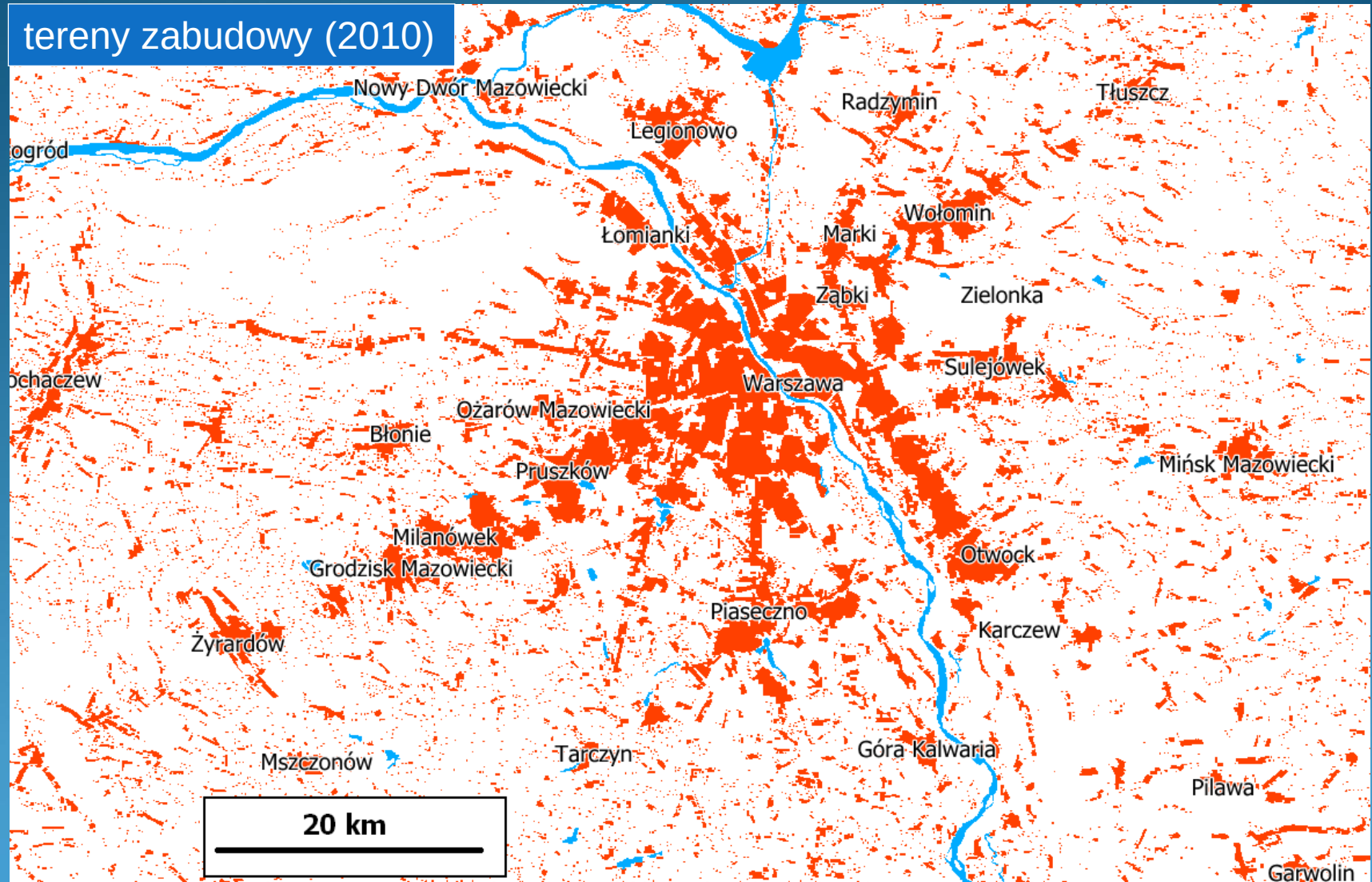
Z OŚRODKÓW SUBREGIONALNYCH



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

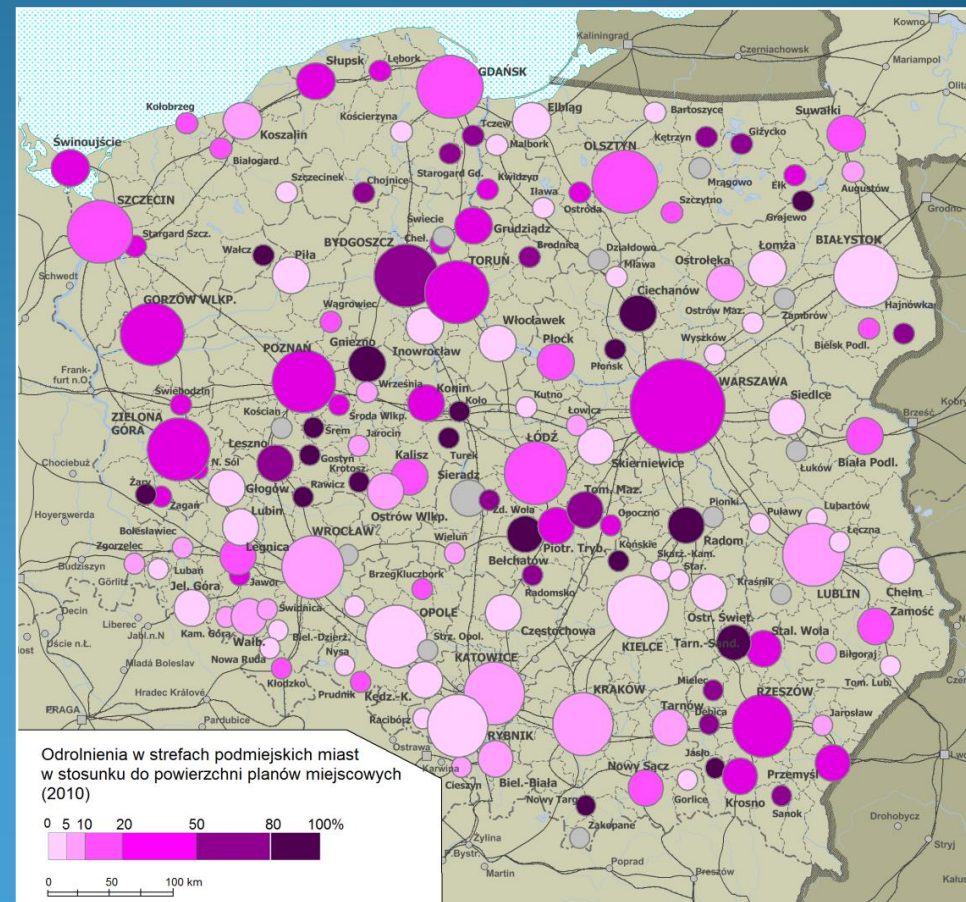
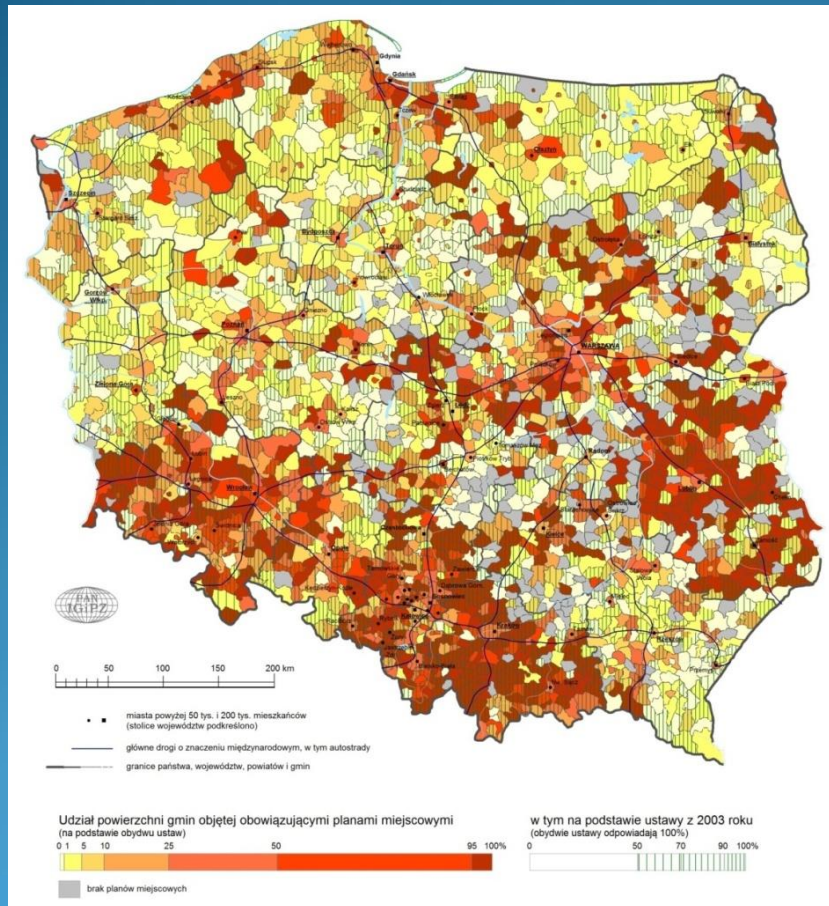
Źródło: Śleszyński 2014

URBAN SPRAWL W AGLOMERACJI WARSZAWSKIEJ

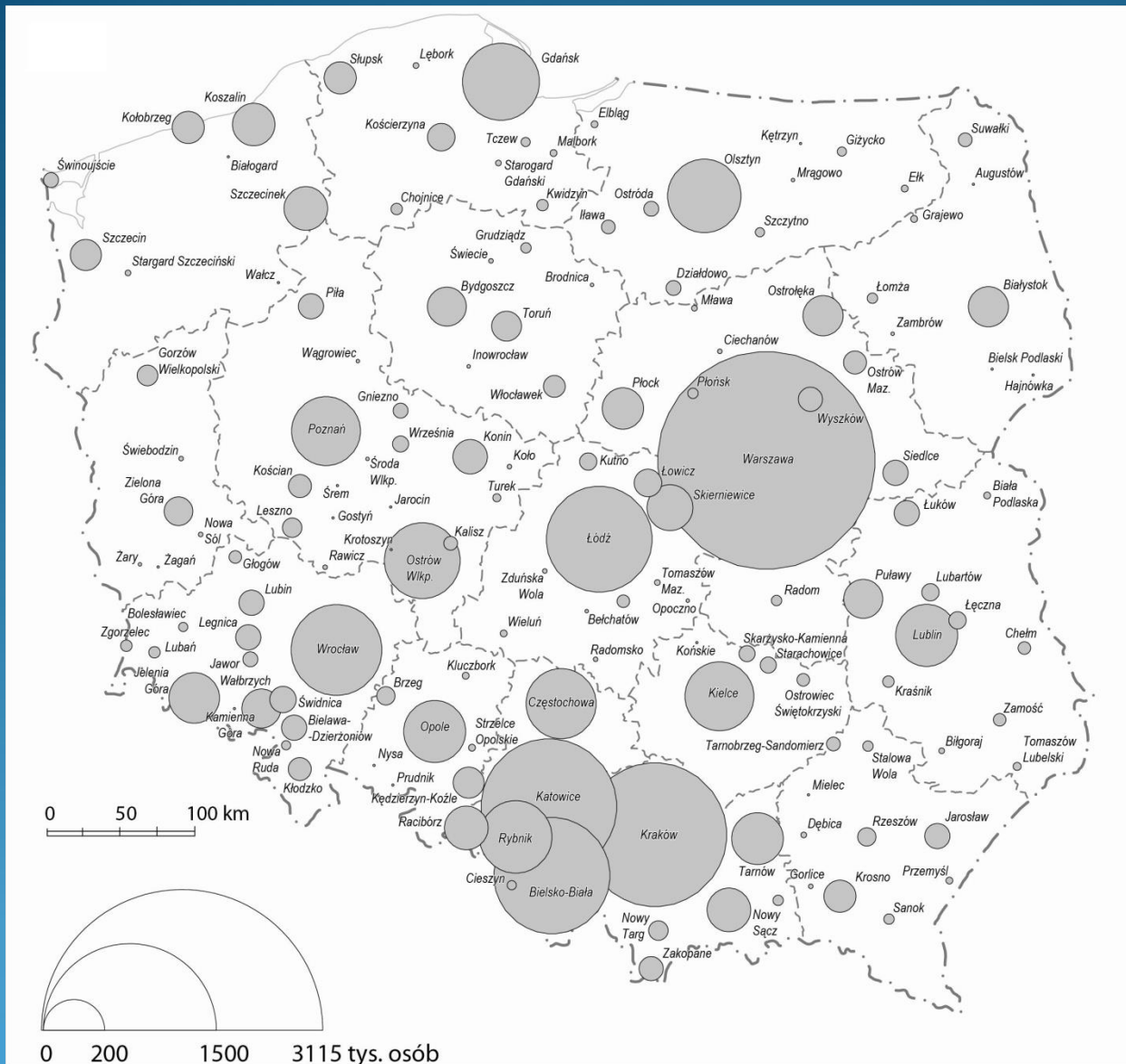


UWARUNKOWANIA (II): ZŁE PRAWO PLANISTYCZNE (USTAWA 2003 O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM)

1. Brak planów miejscowych.
2. Zła jakość planów miejscowych (rozdrobienie, 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).



CHŁONNOŚĆ DEMOGRAFICZNA STREF PODMIEJSKICH WEDŁUG PLANÓW MIEJSCOWYCH, 31.12.2012 R.



strefa podmiejska

warszawska: 3115 tys.

krakowska 1509 tys.

olsztyńska 472 tys.

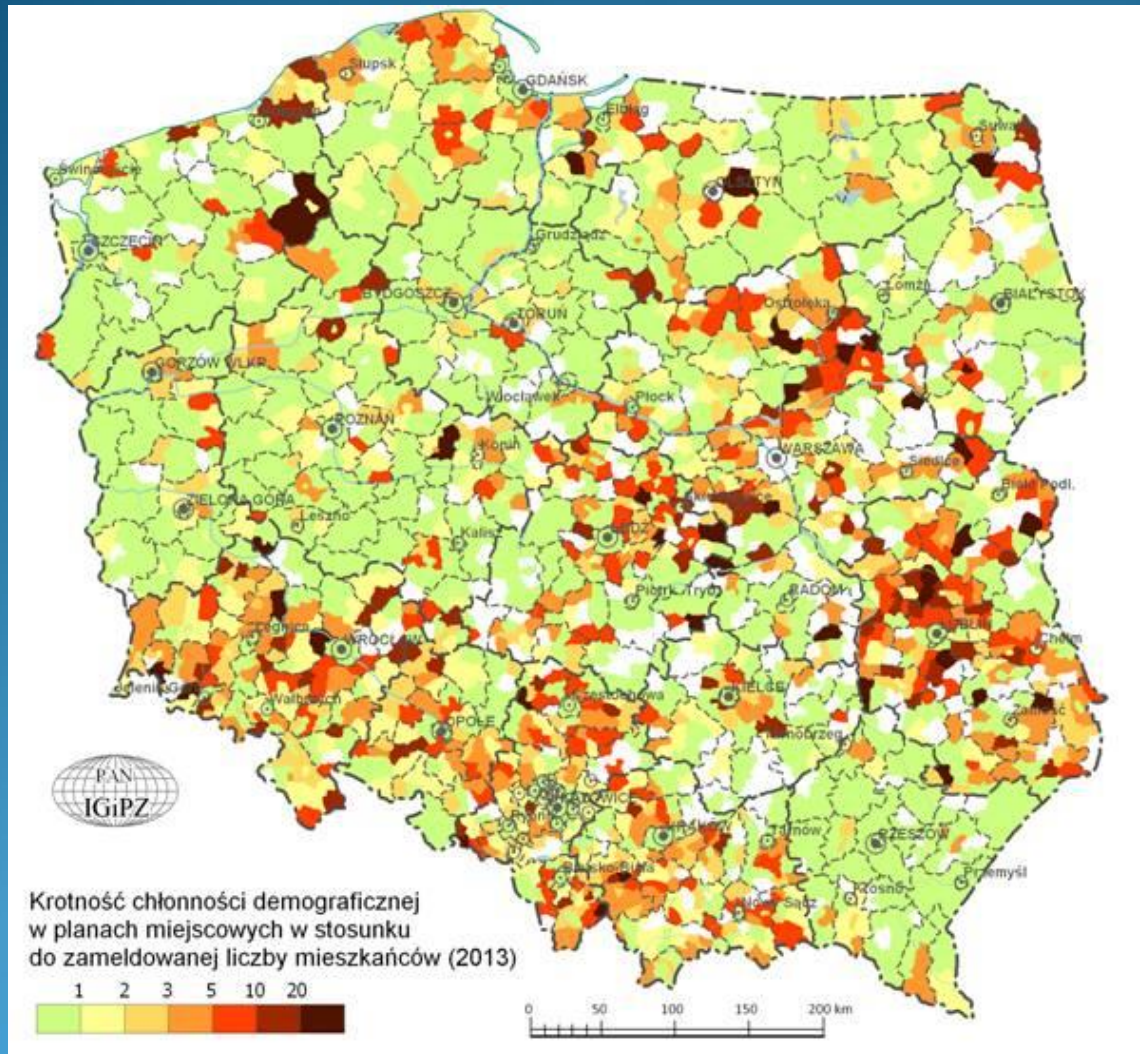
wrocławska 678 tys.

kielecka 418 tys.

Źródło: Śleszyński 2014

CHŁONNOŚĆ DEMOGRAFICZNA WEDŁUG PLANÓW MIEJSCOWYCH, 31.12.2013 R.

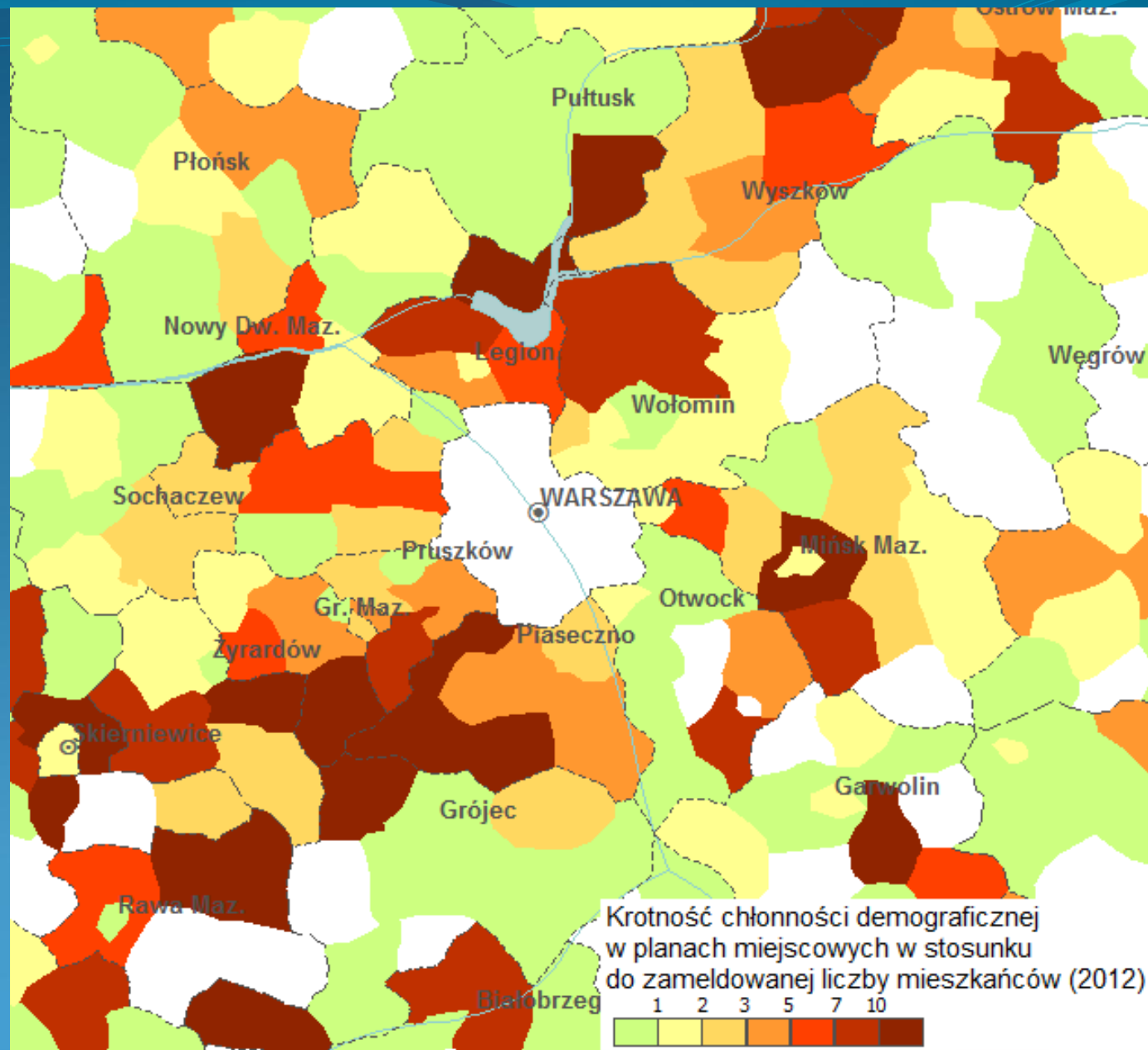
Krotność chłonności w stosunku do zaludnienia
(ile razy więcej ludzi MOŻE zamieszkać, niż mieszka obecnie)



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

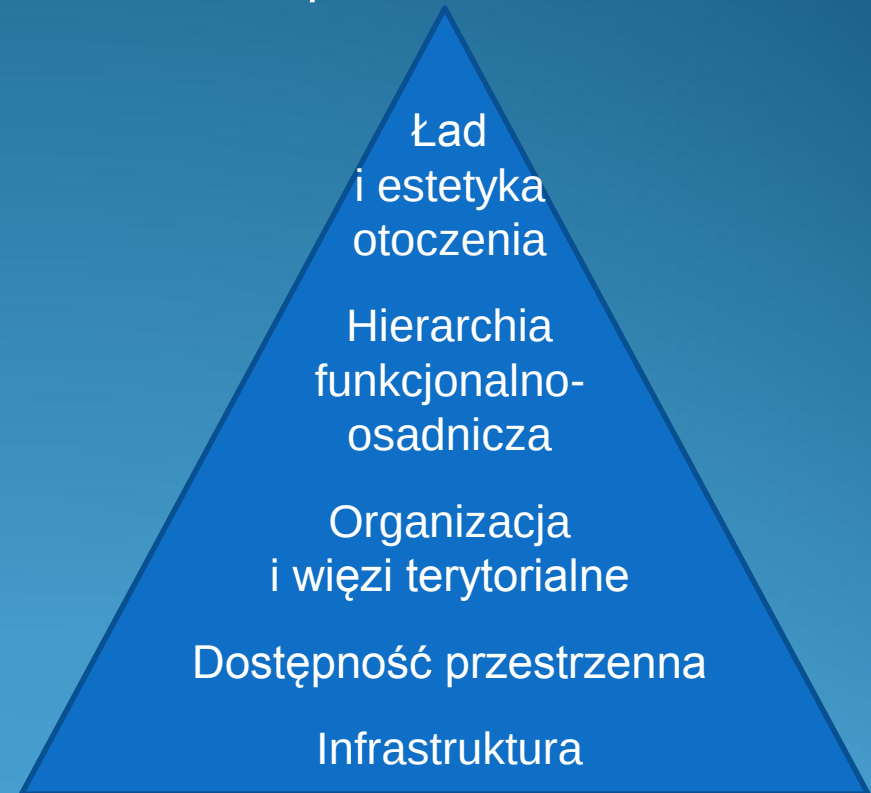
UWARUNKOWANIA (III): NATURA CZŁOWIEKA

HIERARCHIA POTRZEB MASŁOWA A ŁAD PRZESTRZENNY

Model ogólny



Zagospodarowanie przestrzenne



Potrzeby wyższego rzędu są spełniane
pod warunkiem zaspokojenia potrzeb niższego rzędu

Źródło: Śleszyński 2011

SKUTKI

SKUTKI: 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.

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)

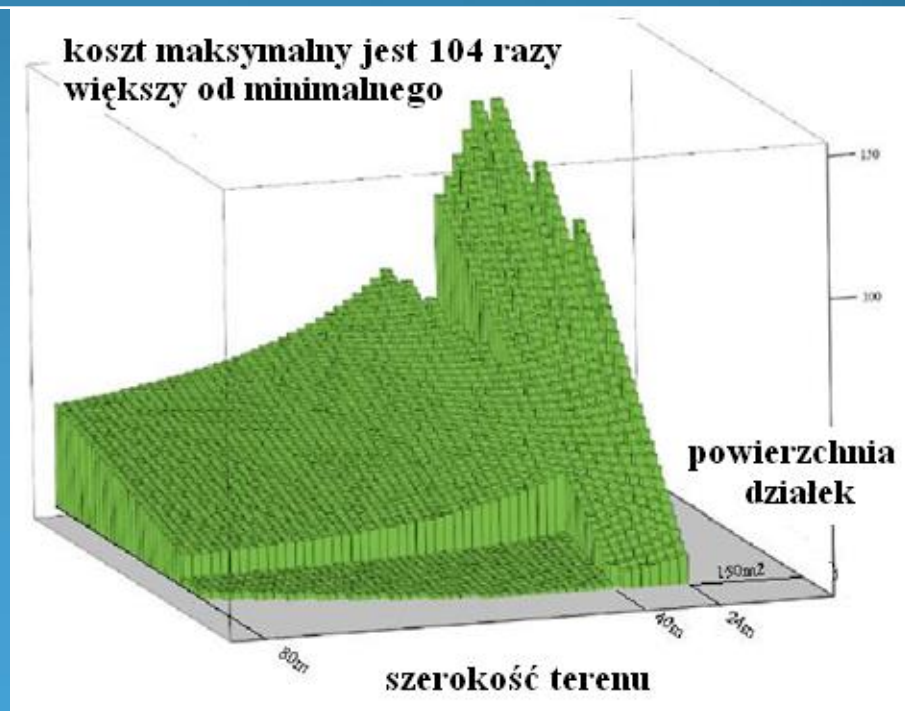
KOSZTY NIEKONTROLOWANEGO OSADNICTWA

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

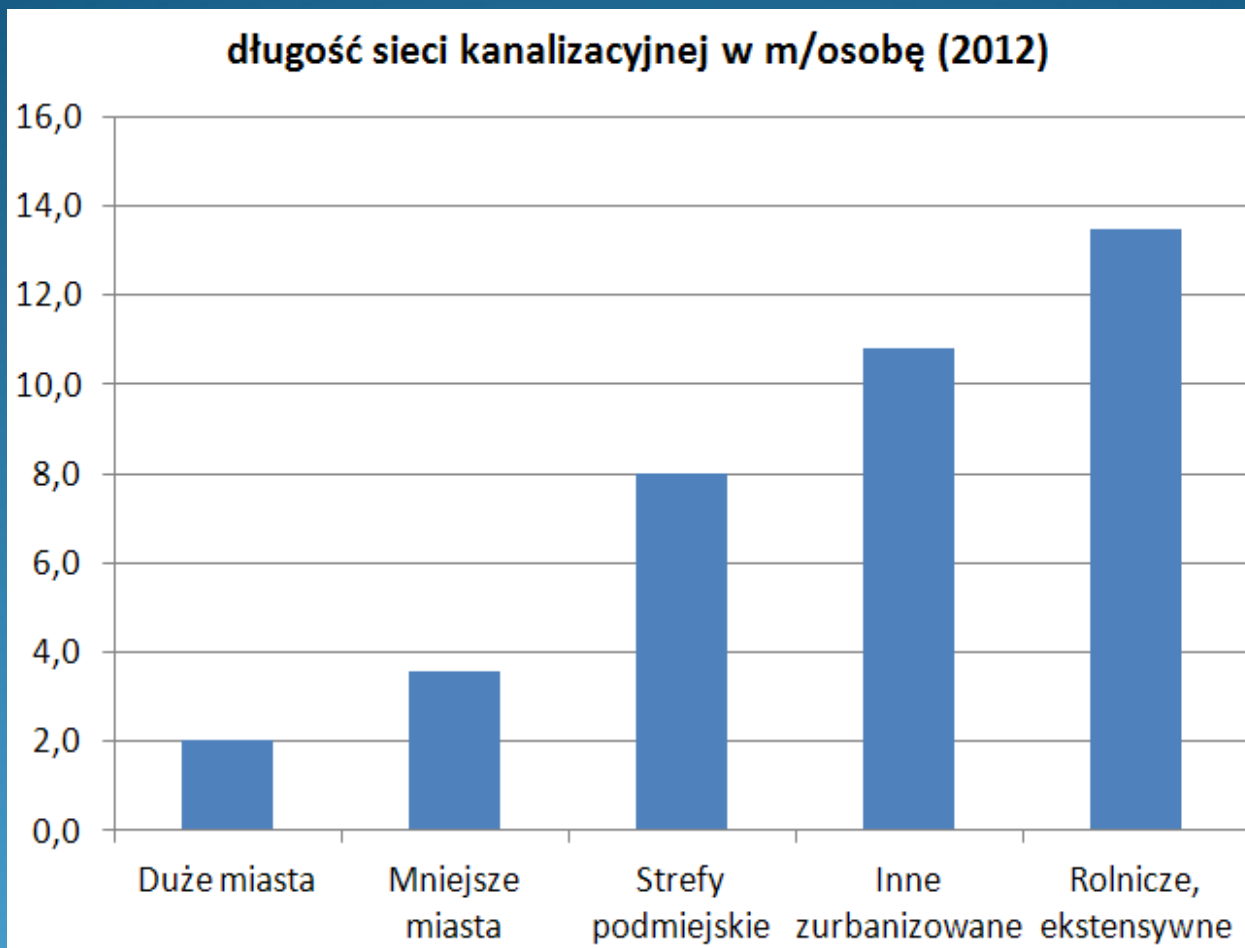
KATEGORIA	WYLICZENIA (te kwoty mogłyby być niższe nawet o połowę)
Wyższe koszty utrzymania infrastruktury technicznej związane z rozproszeniem osadnictwa i terenochłonnością	▪ odśnieżanie dróg w średniej wielkości gminie: 500-700 tys. zł rocznie ▪ gospodarka wodno-kanalizacyjna : 30 mld zł rocznie

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

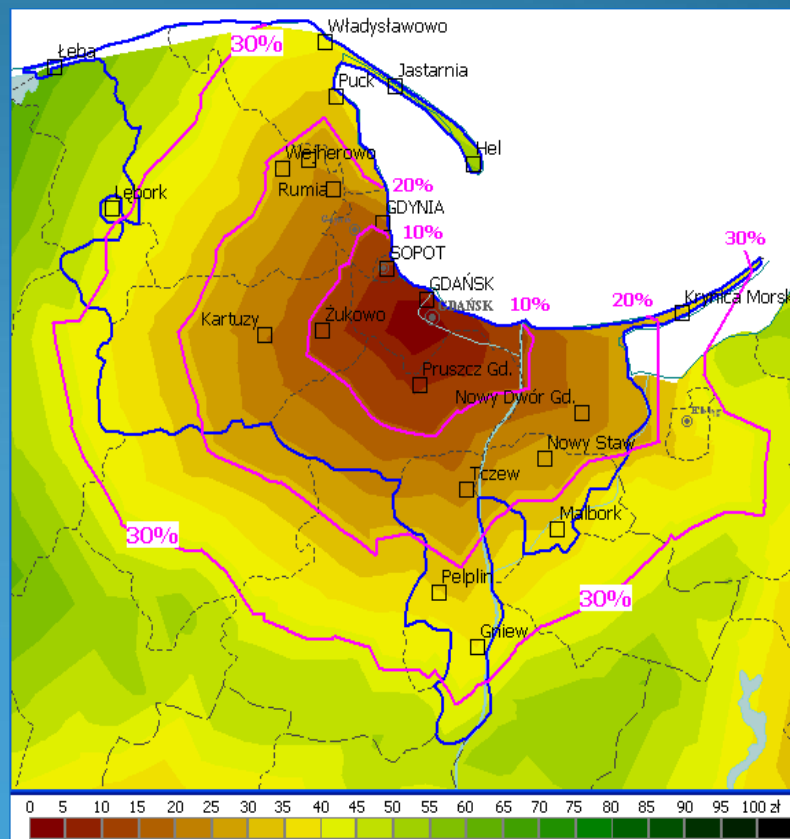
KOSZTY NIEKONTROLOWANEGO OSADNICTWA

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

NAPRAWA

DZIAŁANIA NAPRAWCZE W WARUNKACH SILNEGO KRYZYSU

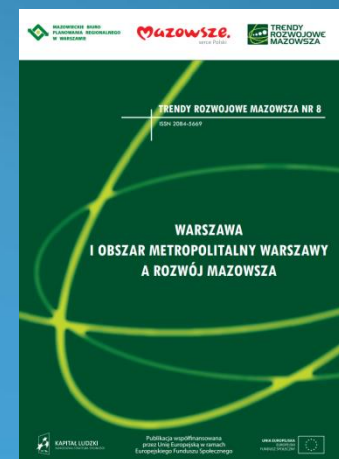
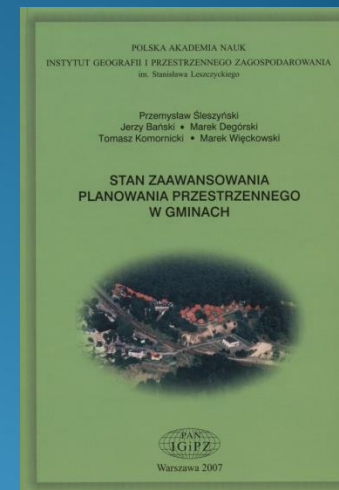
1. **Przywrócenie kontroli publicznej** nad planowaniem przestrzennym, w tym prowadzenie aktywnej **polityki urbanizacyjnej**, tak, jak ma to miejsce w krajach wysokorozwiniętych i zurbanizowanych.
2. **Monitoring** zagospodarowania przestrzennego i **poprawa statystyki**.
Nie wiadomo dokładnie (wiarygodnie), 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
