

PROCESY SUBURBANIZACJI W POLSCE A POLITYKA PRZESTRZENNA I REGIONALNA

Przemysław Śleszyński
Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN



XXVII Konwersatorium Wiedzy o Mieście • 10-11 kwietnia 2014 r. • Łódź

PROBLEMATYKA

1. Identyfikacja i kierunek zmian w rozwoju stref podmiejskich.
2. Ocena skutków społecznych, ekonomicznych i środowiskowych.
3. Działania zaradcze.

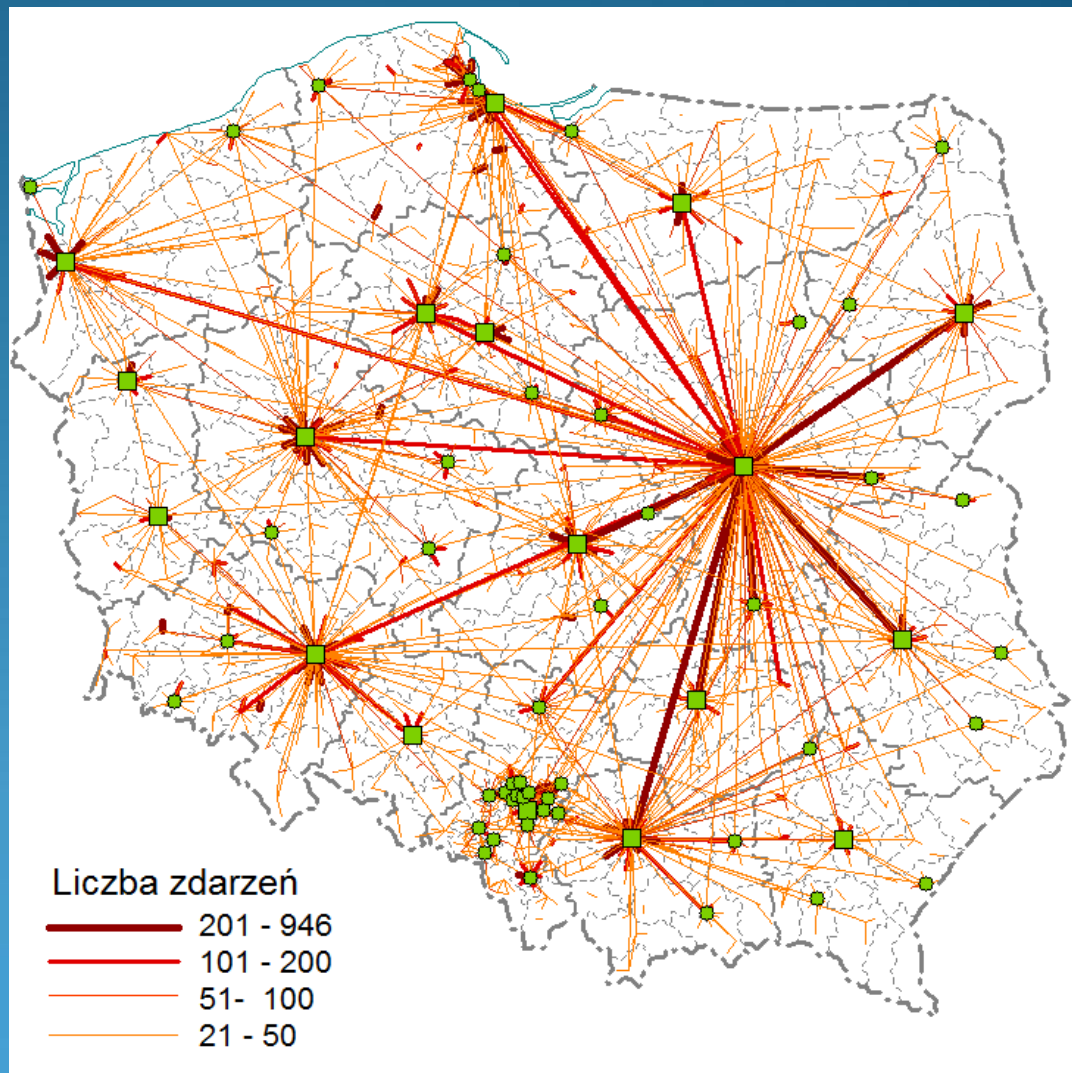
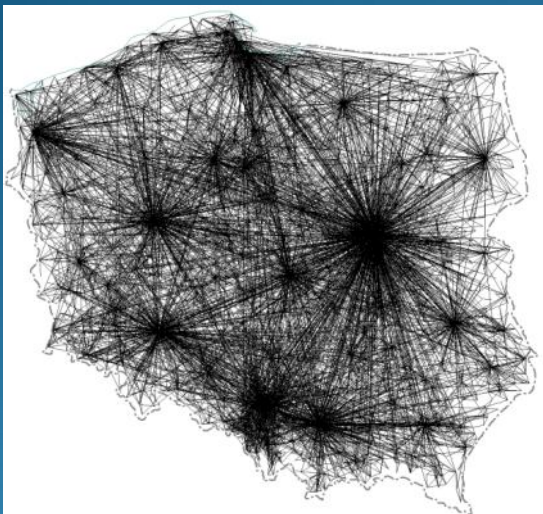
Główny cel polityki przestrzennej i regionalnej w perspektywie społecznej: optymalizacja, czyli wskazanie najlepszych możliwości racjonalnego, efektywnego gospodarowania przestrzenią z punktu widzenia zaspokajania potrzeb i jakości życia

PROBLEMY IDENTYFIKACJI ILOŚCIOWEJ I TERYTORIALNEJ ORAZ SPODZIEWANYCH TENDENCJI

Mamy w tej chwili kilka mniej lub wiarygodnych źródeł, umożliwiających w porównywalny sposób w skali całego kraju sposób ilościowy ocenić zjawisko rozprzestrzeniania się miast i ich oddziaływania:

- 1) pod względem funkcjonalnym: macierze dojazdów do pracy,
- 2) decyzje o stałym zamieszkaniu: zameldowania i wymeldowania,
- 3) dane o budownictwie mieszkaniowym, także według miejscowości,
- 4) dane o dokumentach planistycznych (studia uikzp, plany miejscowe), m.in. pokrycie planistyczne, struktura przeznaczenia terenów pod różne funkcje,
- 5) topograficzne bazy danych (TBOD, BDOT),
- 6) brak szczegółowych wstępnie opracowanych materiałów o użytkowaniu ziemi (np. CLC<25 ha),
- 7) brak wiarygodnych prognoz demograficznych i osadniczych.

STAŁE PRZEMIESZCZENIA LUDNOŚCI (WYMELDOWANIA I ZAMELDOWANIA)

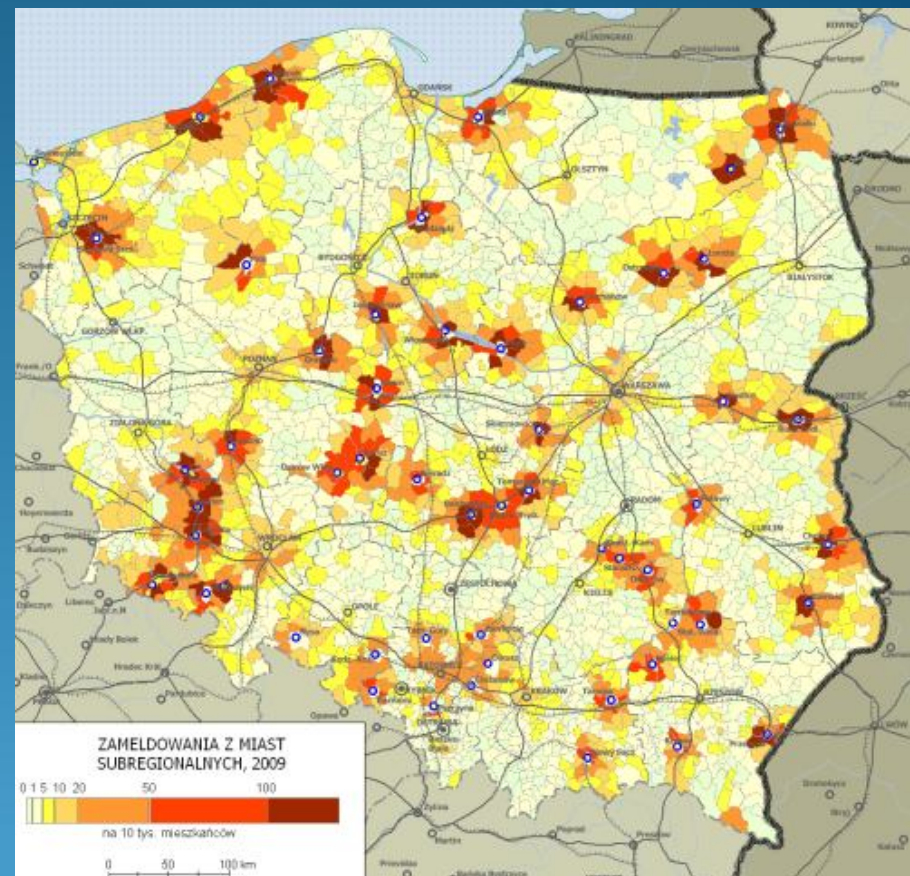
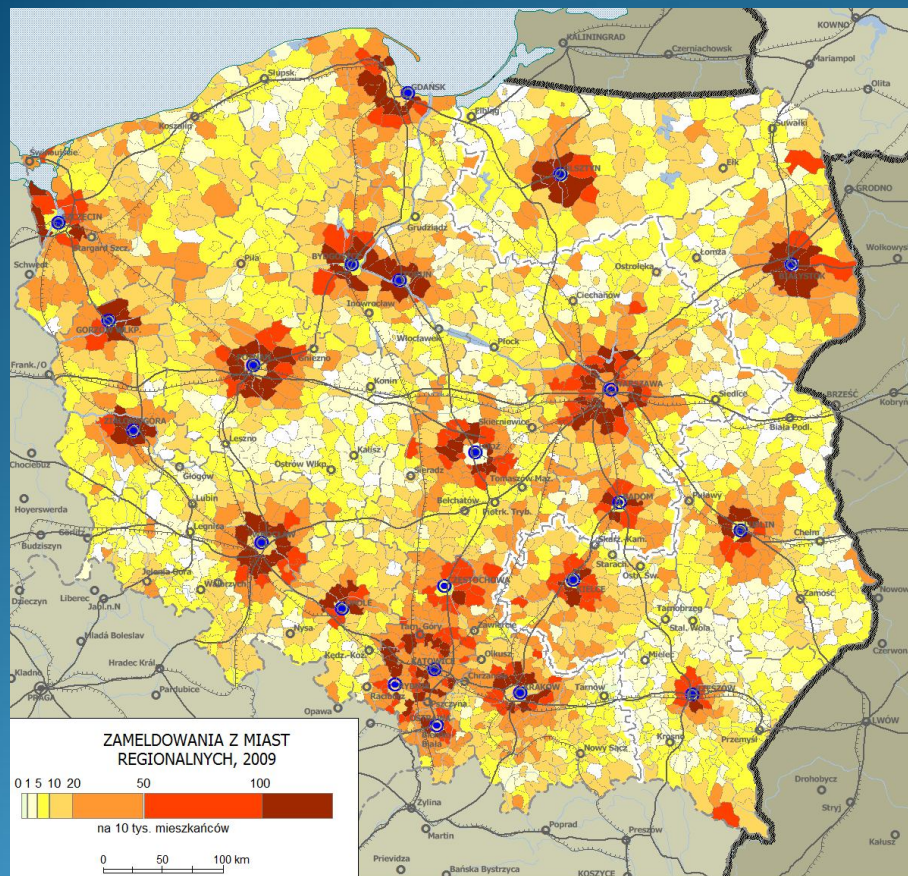


- macierz międzygminna za 2009 rok (379 tys. zdarzeń)
- wysoka korelacja z rocznikami 2000, 2003, 2006

WEWNĘTRZNA DEKONCENTRACJA

ZAMELDOWANIA
Z OŚRODKÓW REGIONALNYCH

ZAMELDOWANIA
Z OŚRODKÓW SUBREGIONALNYCH

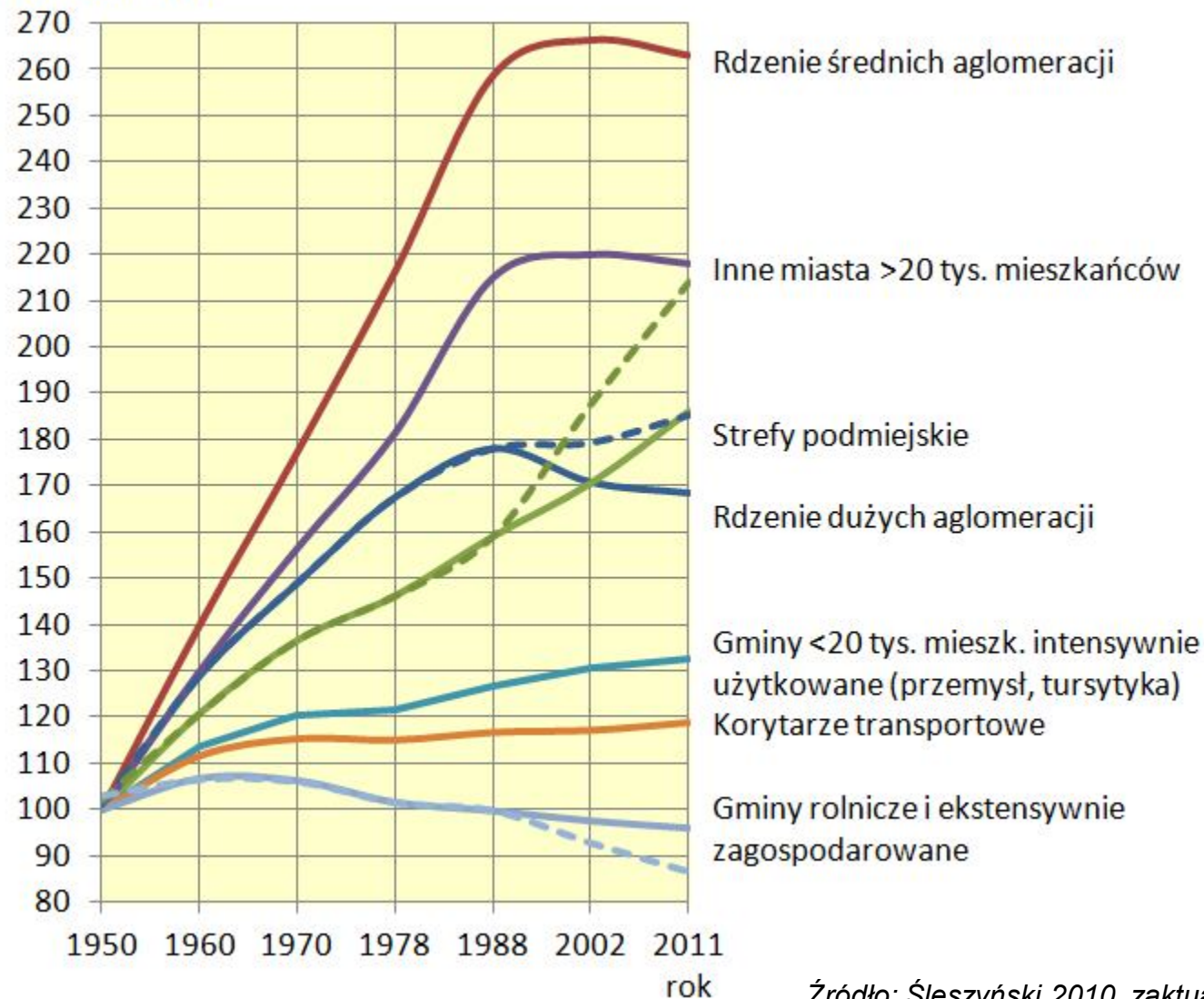


Źródło: Śleszyński i in. 2013

- Suburbanizacja dotyczy także mniejszych ośrodków
- główne kierunki: rdzenie-strefy podmiejskie 19,7%, rdzenie-rdzenie 16,8%
- równocześnie: rdzenie - 47,4% ludności, strefy zewnętrzne - 18,5%

ZMIANY LICZBY LUDNOŚCI WEDŁUG KATEGORII GMIN (1950-2011)

rok 1950=100



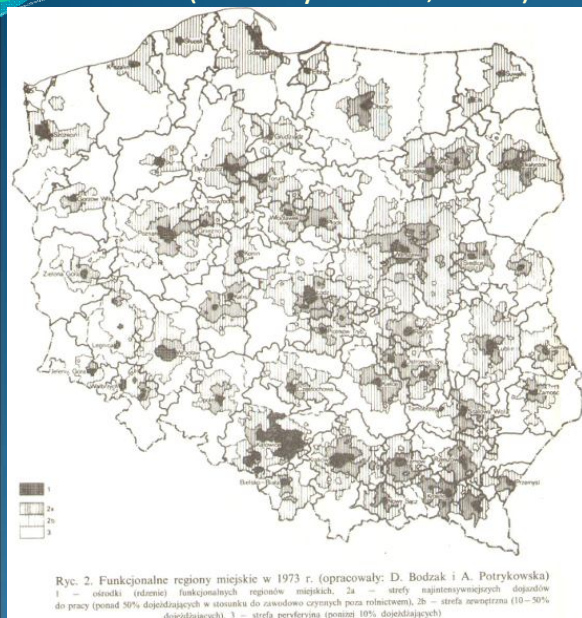
*problem
niedoszacowania
zameldowanej
ludności (10-15%)*

*problem
przeszacowania
zameldowanej
ludności (10-15%)*

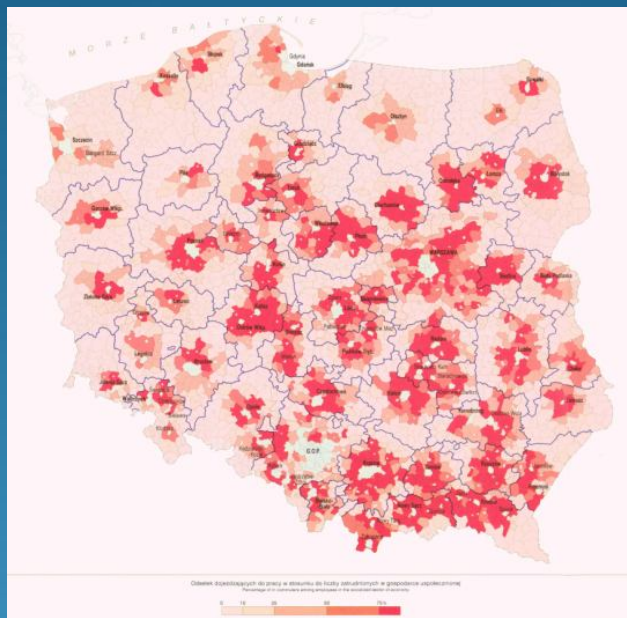
Źródło: Śleszyński 2010, zaktualizowane

DOJAZDY DO PRACY: PORÓWNANIA HISTORYCZNE, DELIMITACJA REGIONÓW FUNKCYJNALNYCH

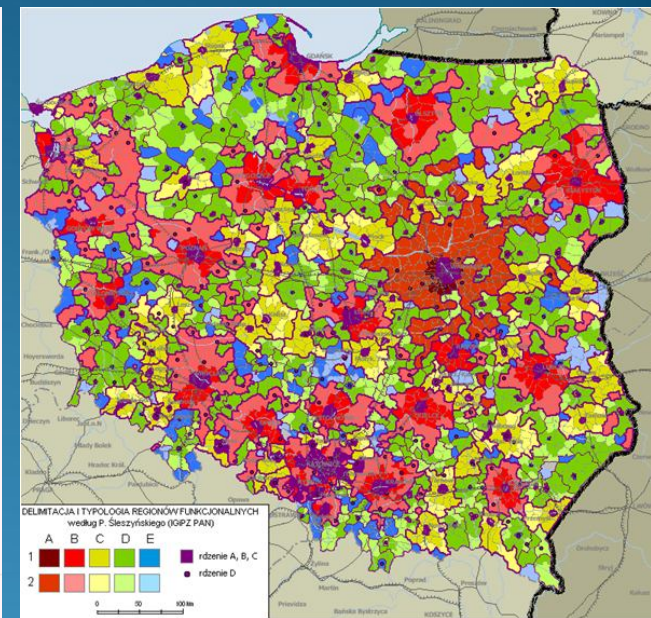
1973 (A. Potrykowska, 1989)



1983 (A. Potrykowska, 1995)



2006 (P. Śleszyński, 2014)



1973: 2,8 mln
18%

1978: 3,4 mln
20%

1983: 3 mln
17%

1988: 3,5 mln
20%

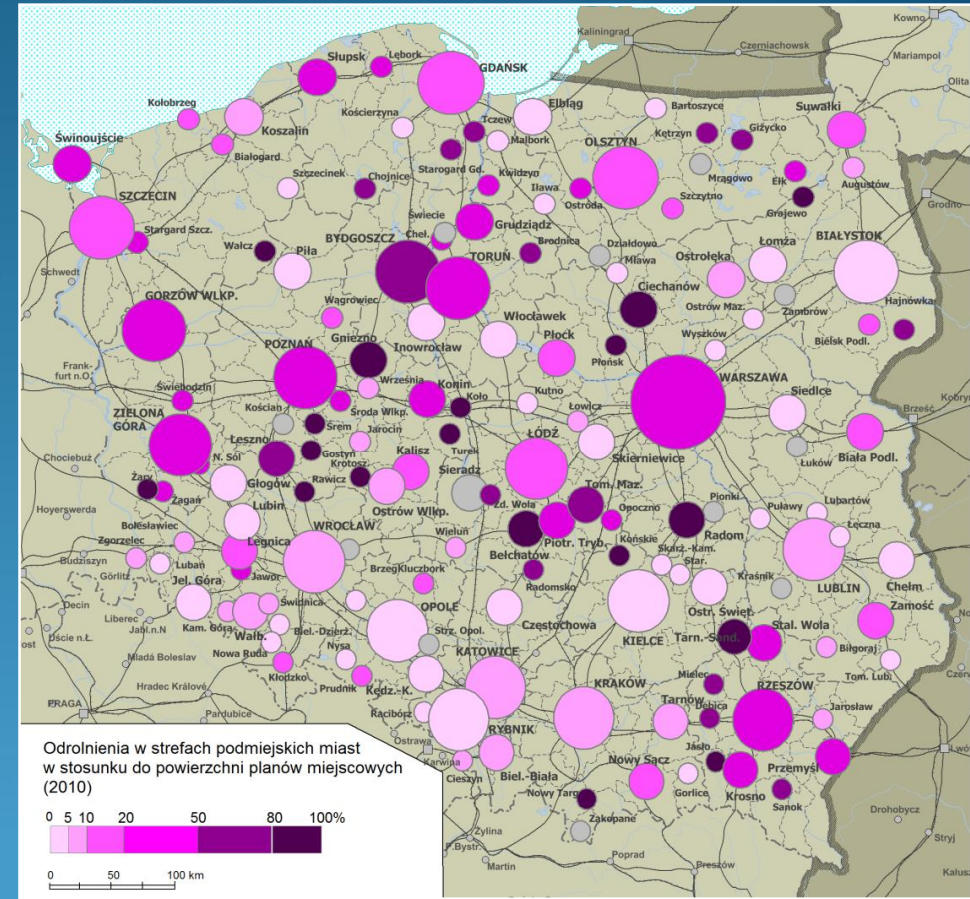
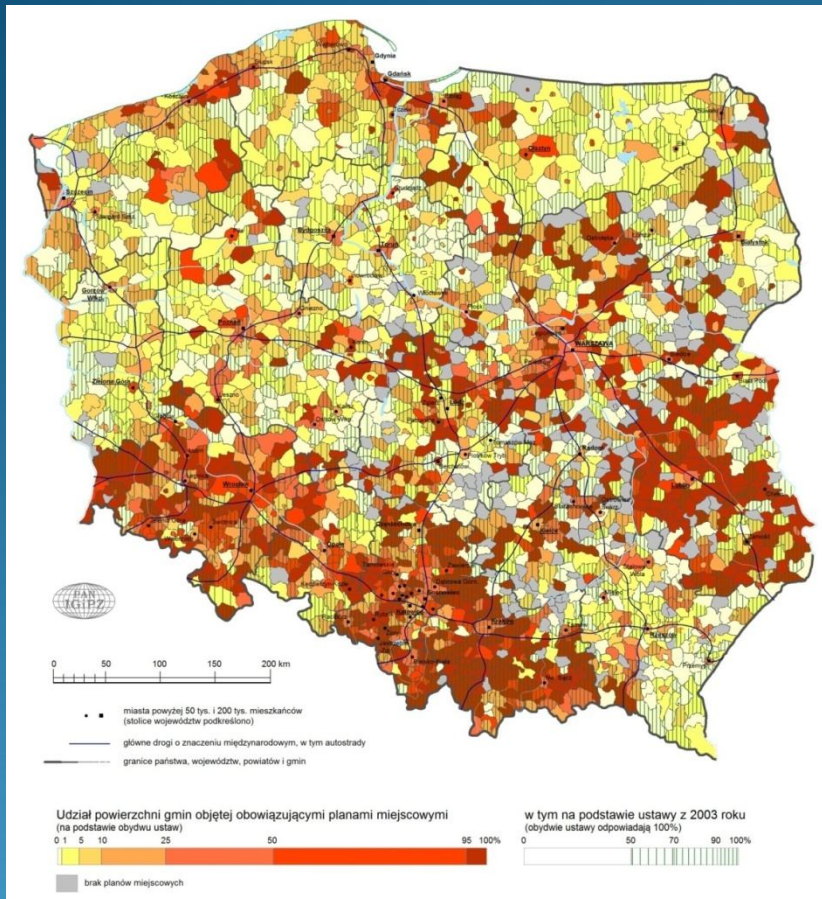
2006: 2,9 mln
20-22%

1. Wzrost znaczenia (wartości globalne i udziały):
2. Wyraźny wzrost przestrzennych zasięgów dojazdów w stosunku do lat 80., a niekiedy nawet w stosunku do lat 70. ubiegłego wieku (**głównie w regionach słabo zurbanizowanych**: Białystok, Szczecin, Olsztyn).
3. Ułomna urbanizacja: odchodzenia od rolniczego charakteru rynku pracy regionów bez odpowiedniej migracji ze wsi do miast przy równoczesnym braku powstawania miejsc pracy poza rolnictwem. Skutkuje to polaryzacją rynków pracy i nadmiernymi dojazdami.

PRACE PLANISTYCZNE W GMINACH

DOKRYCIE PLANISTYCZNE

W TYM STREFY PODMIEJSKIE



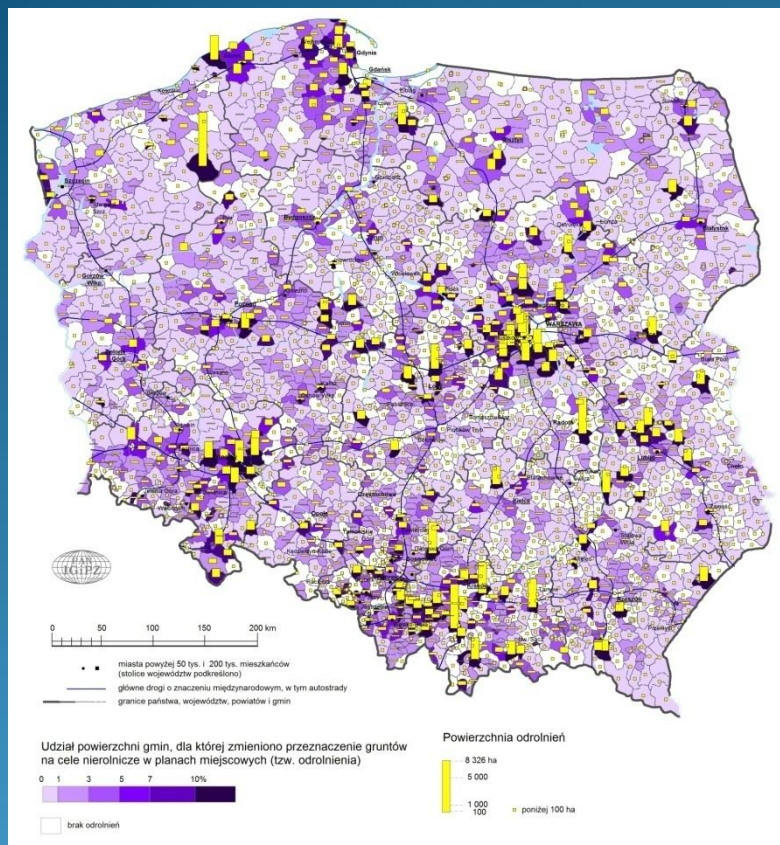
Źródło: Śleszyński i in. 2012, 2014

Wyposażenie w plany miejscowe jest bardzo nierównomierne, zwłaszcza w strefach podmiejskich

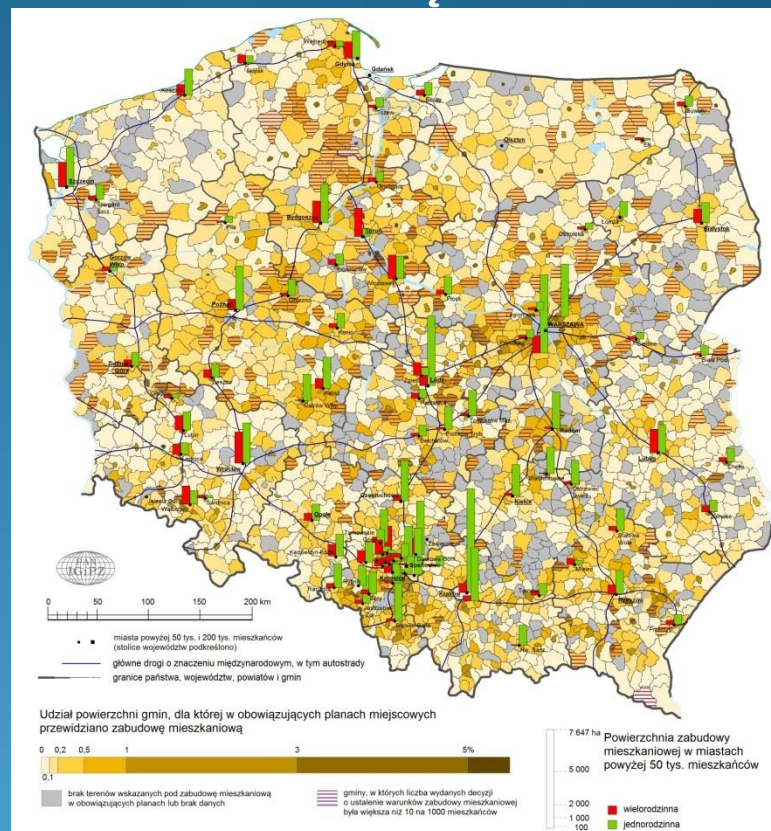
'ZAPLANOWANE' ROZPROSZENIE

ZMIANY PRZEZNACZENIA GRUNTÓW

ROLNYCH NA CELE NIEROLNICZE



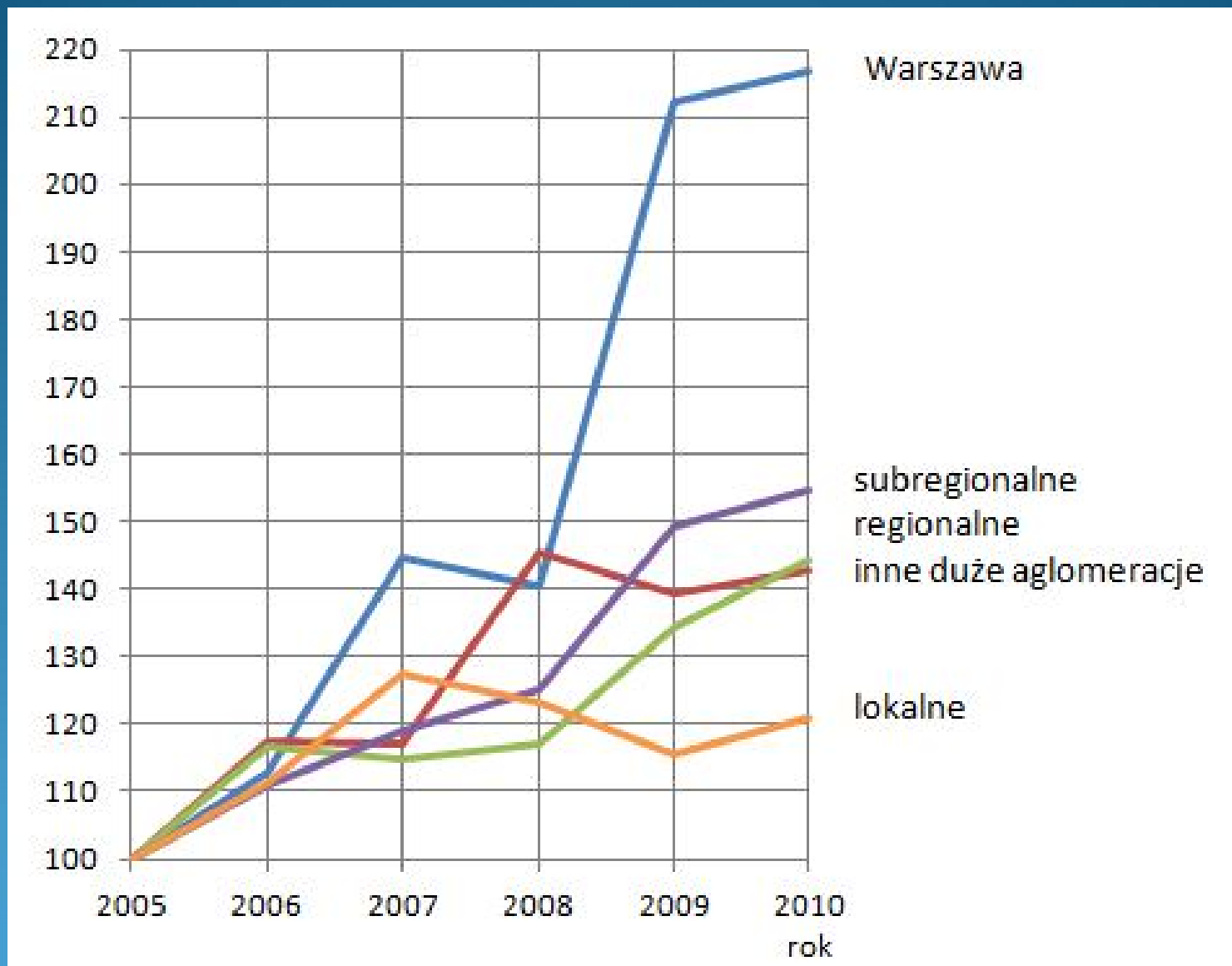
TERENY POD ZABUDOWĘ MIESZKANIOWĄ W PLANACH



- W istniejących planach miejscowych (30% powierzchni kraju) do końca 2012 r. 'odrolniono' ok. 600 tys. ha gruntów.
- Pod zabudowę mieszkaniową, głównie, jednorodzinną przeznacza się już 13% powierzchni gmin

Źródło: Śleszyński i in. 2014

DYNAMIKA ODROLNIEŃ W STREFACH PODMIEJSKICH (2005=100)



Źródło: Śleszyński i in. 2012

CHŁONNOŚĆ DEMOGRAFICZNA WEDŁUG KATEGORII GMIN NA PODSTAWIE OBOWIĄZUJĄCYCH PLANÓW MIEJSCOWYCH

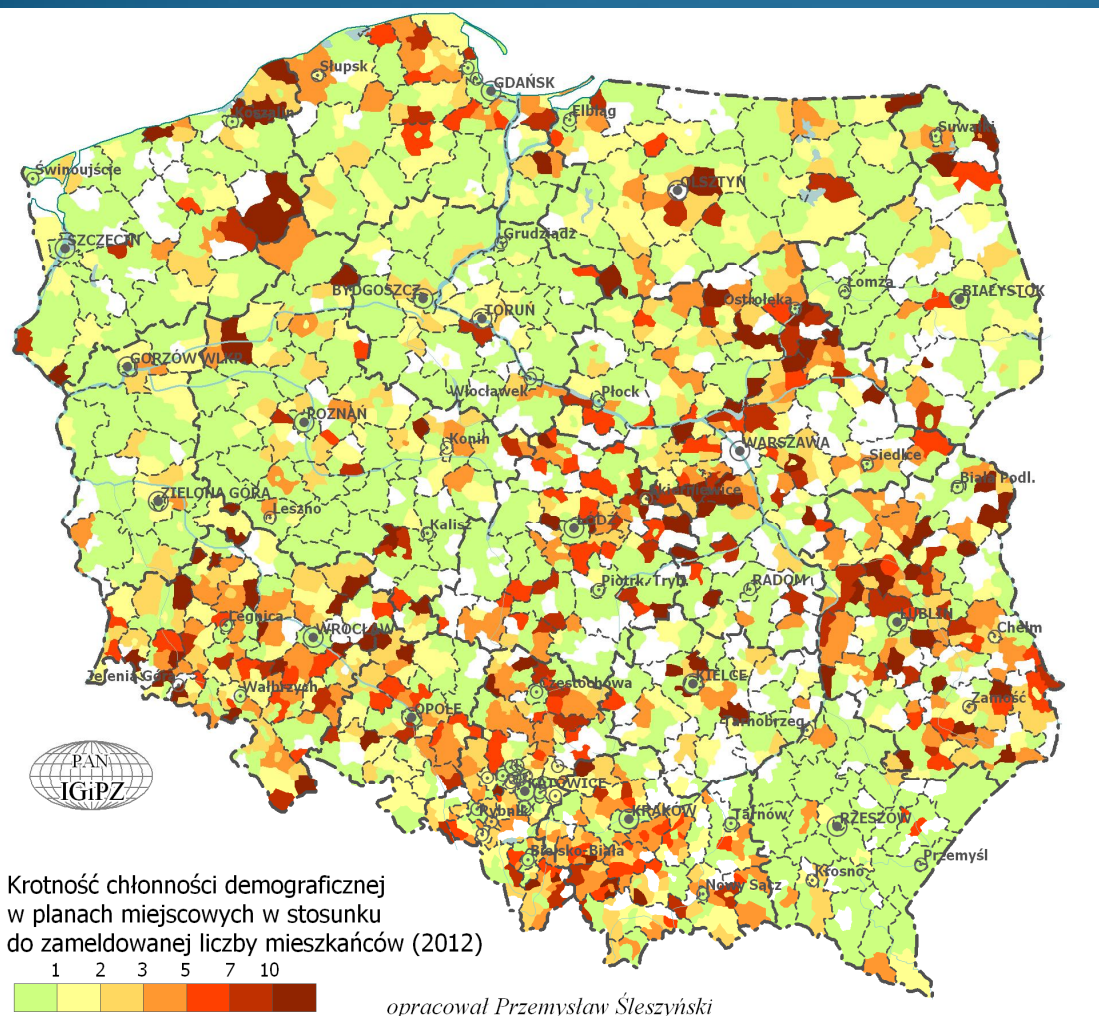
Kategoria gmin według stopnia urbanizacji	Liczba gmin	Pokrycie planistyczne (% pow. gmin objętych planami)	Powierzchnia pod zabudowę mieszkaniową przewidziana w planach miejscowych (tys. ha)			Chłonność demograficzna (tys. mieszkańców)		
			wielorodzinna	jednorodzinna	ogółem	wielorodzinna	jednorodzinna	ogółem
Duże miasta	69	43,1	16,1	45,4	61,5	3 387	2 495	5 883
Mniejsze miasta	220	25,9	17,8	85,5	103,3	3 558	4 274	7 832
Strefy podmiejskie	402	38,8	20,4	313,5	333,9	3 883	14 107	17 990
Inne zurbanizowane gminy	417	26,5	20,9	197,5	218,3	3 755	7 899	11 653
Korytarze transportowe	276	28,8	8,0	128,3	136,3	1 368	4 489	5 857
Gminy rolnicze	412	25,5	8,9	213,1	222,0	1 424	6 394	7 819
Gminy ekstensywne	325	22,5	10,9	148,0	159,0	1 641	3 701	5 342
Razem	2121	27,9	103,1	1 131,2	1 234,3	19 016	43 359	62 375

- 'Ostrożne' założenia: zabudowa mieszkaniowa netto zajmuje 60% powierzchni, a średnia wielkość użytkowa mieszkania wynosi w przeliczeniu na 1 mieszkańca 30 m² (obecnie w Polsce wynosi on wraz z zabudową jednorodzinną 24 m²).
- Zabudowa wielorodzinna - 200 osób na 1 ha, jednorodzinna – 40 osób na ha.
- Chłonność demograficzna według studiów uikzp – 180-230 mln osób

Źródło: Kowalewski i in. 2013

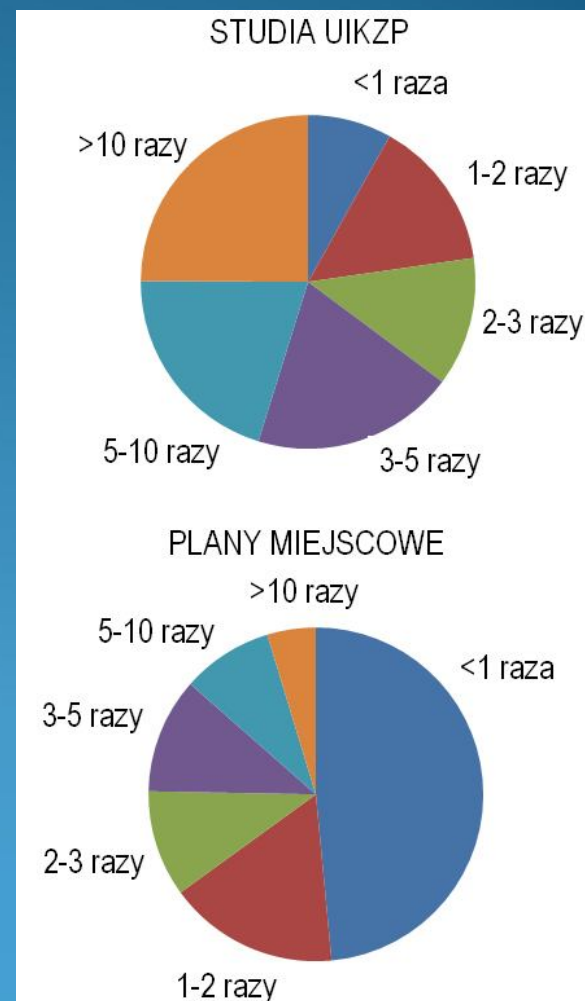
CHŁONNOŚĆ DEMOGRAFICZNA WEDŁUG PLANÓW MIEJSCOWYCH, 31.12.2012 R.

Krotność chłonności w stosunku do zaludnienia



Źródło: Kowalewski i in. 2013

W ilu gminach i ile razy chłonność w MPZP przekracza aktualne zaludnienie



KOSZTY NIEKONTROLOWANEJ SUBURBANIZACJI

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

KATEGORIA	SZCZEGÓŁOWE WYLICZENIA
Wyznaczenie zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe	40-59 mld zł (IGiPZ PAN) 67 mld zł (MTBGiM/GUS) 129 mld zł (Kościński i Olbryś 2011)
Utrata renty planistycznej	2012 r., 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)
Koszty zniszczeń zabudowy i infrastruktury na terenach do tego nienadających się lub przewidzianych pod inne funkcje	Powódź 2010 r.: 12 mld zł Według KPZK 21% ludności Polski mieszka na terenach zalewowych lub zagrożonych podtopieniami
Wyższe koszty utrzymania infrastruktury technicznej	? Odśnieżanie dróg w średniej wielkości gminie - 500-700 tys. zł
Nadmierne koszty transportu, w tym dojazdów do pracy	34 mld zł rocznie
Ryzyko „bańki spekulacyjnej” na rynku nieruchomości i zawyżone koszty wykupu gruntów pod inwestycje publiczne	‘bania spekulacyjna’ - około 600 mld zł (w tym nadwyżka hipoteczna) wartość kredytów w aglomeracji warszawskiej w 2010 r. - 70 mld zł (Warszawa - 49 mld zł)
Koszt ryzyka inwestycyjnego, koszty ograniczenia napływu inwestorów	koszty utraconych korzyści
Koszty społeczne	straty czasowe z punktu widzenia organizacji życia rodzinno-społecznego, konflikty przestrzenne i społeczne, patologie
Koszty przyrodnicze	koszty zdrowotne schorzeń cywilizacyjnych, kompensacja przyrodnicza i renaturalizacja

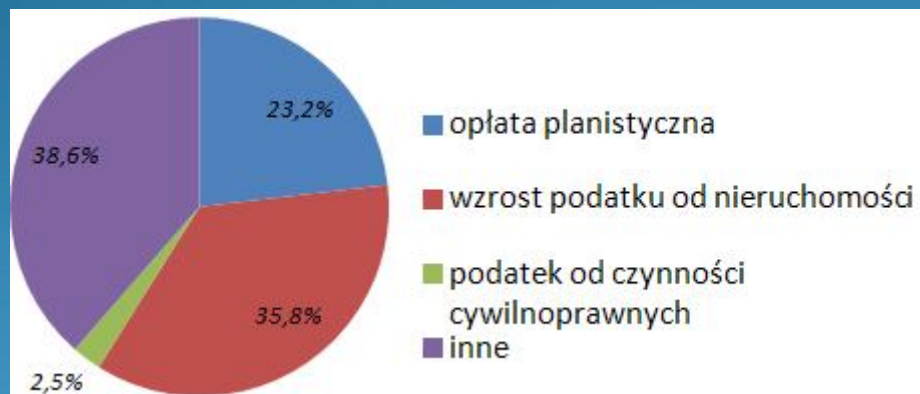
KOSZTY REALIZACJI PLANÓW MIEJSCOWYCH

Zgodnie z Ustawą o pizp, do planu miejscowego należy opracować 'Prognozę skutków finansowych sporządzenia...'

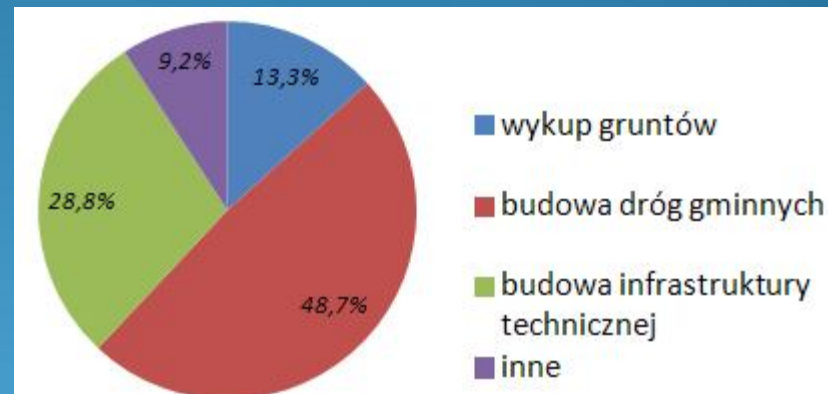
Według danych z 1276 gmin z całego kraju (60% posiadających plany miejscowe) na koniec 2012 r., prognozowane **koszty** związane z uchwaleniem planów miejscowych wyniosły **66,8 mld zł**, a faktycznie zrealizowane (1054 gminy) – **9,9 mld zł**.

Równocześnie kosztów nie równoważą **dochody**. Dla 1035 gmin zostały obliczone na **34,7 mld zł**, a zrealizowane – **6,5 mld zł**.

PROGNOZOWANE DOCHODY: 35 mld zł

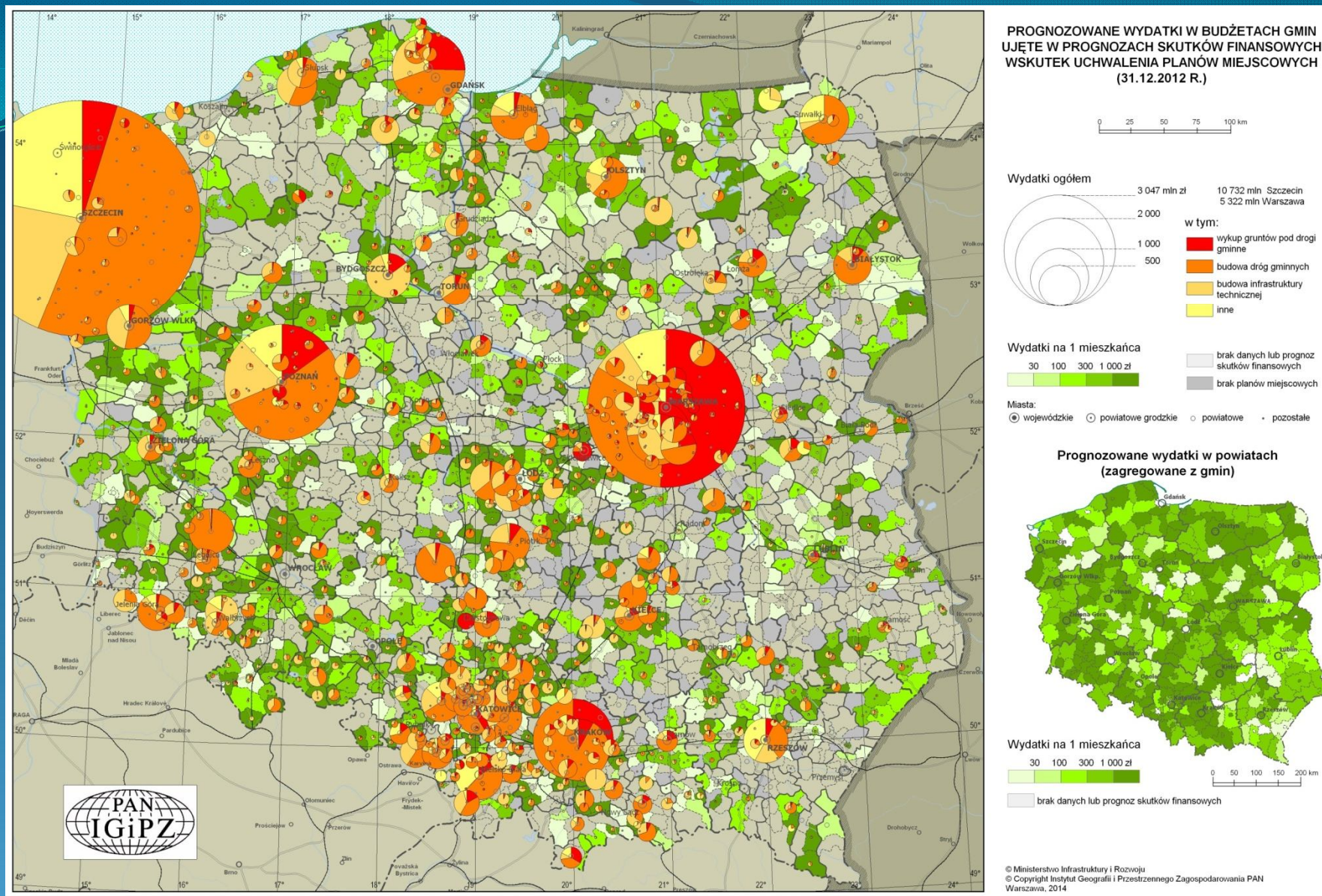


PROGNOZOWANE KOSZTY: 67 mld zł



Według innych obliczeń (tzw. **Raport Olbrysa i Kozińskiego**, 2011), koszty wykupu gruntów pod drogi gminne mogą wynieść nawet **129 mld zł**. (art. 36 Ustawy o pizp przewiduje, że właściciel nieruchomości zarezerwowanej w miejscowym planie pod drogę, może domagać się wypłaty odszkodowania albo dostarczenia nieruchomości zamiennej)

Źródło: Kowalewski i in. 2013



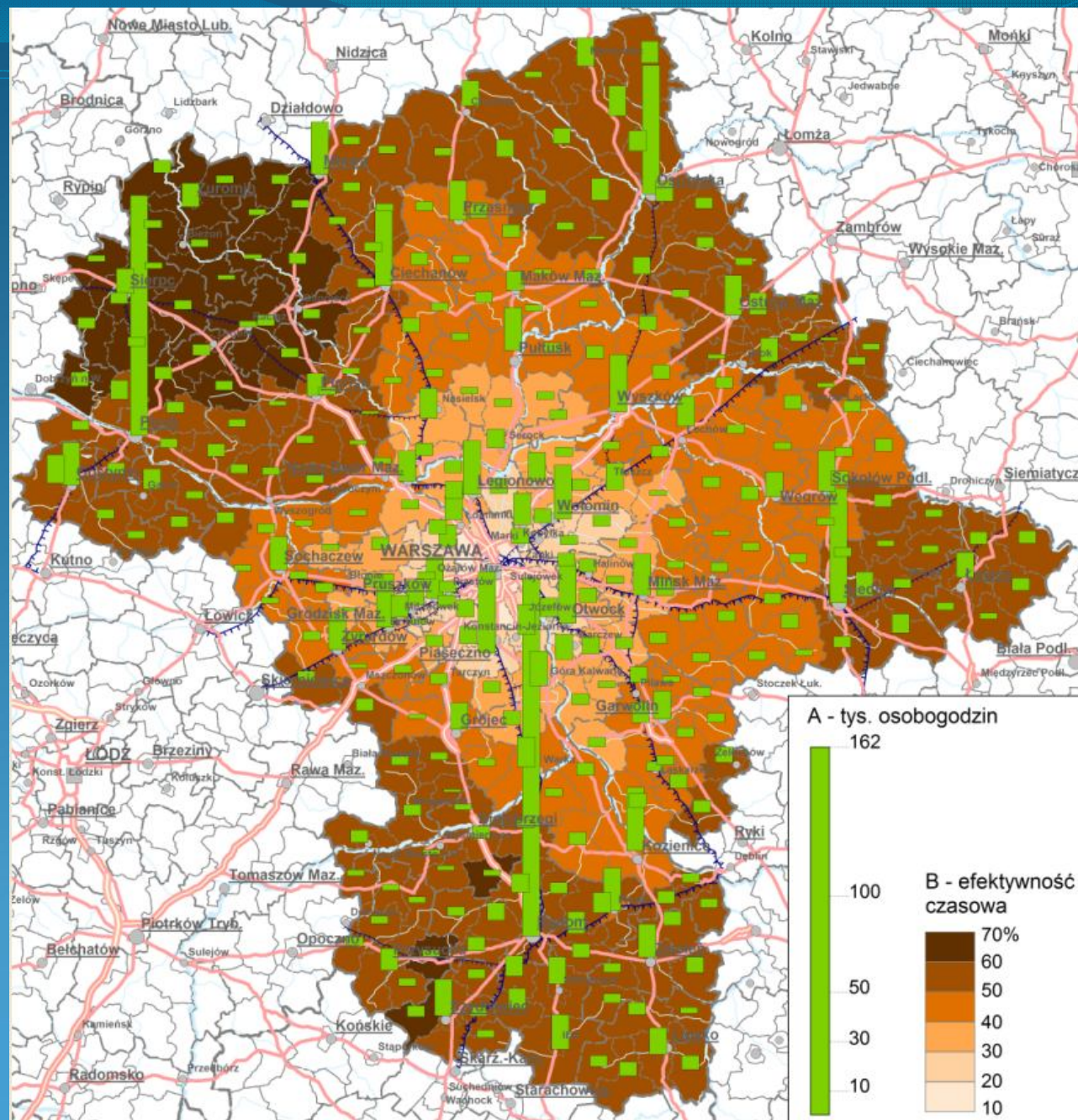
Od kilku lat są składane pozwy właścicieli gruntów, szacowane na setki mln zł **Źródło: Śleszyński i in. 2014**
(Warszawa/Miasteczko Wilanów - 170 mln zł, Poznań - 400 mln zł, Zabrze - 50 mln zł.
Gminy odwołują sprawy lub starają się rozkładać płatności na raty.

STRATY CZASOWE z powodu złej organizacji systemów transportowo- osadniczych i kongestii

Polska – 34 mld zł
(raport Kowalewskiego i
in. 2013)

Aglomeracja warszawska:

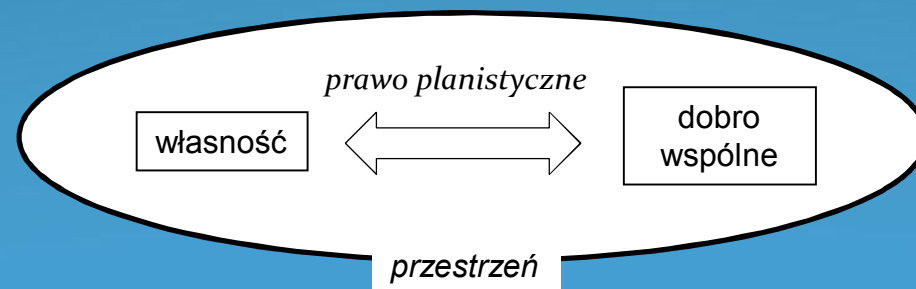
- 1,1-2,1 mld zł rocznie
(Śleszyński 2012)
- 1,2 mld zł rocznie
(Deloitte/targeo.pl
2011, 2013)



Źródło: Śleszyński 2012

DZIAŁANIA NAPRAWCZE W WARUNKACH SILNEGO KRYZYSU (1)

1. Plany miejscowe w strefach podmiejskich nie spełniają swych zadań, m.in. przeznaczane są zbyt duże tereny pod zabudowę mieszkaniową .
2. Równocześnie około połowy inwestycji mieszkaniowych jest realizowanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (według zgodnych ocen specjalistów, najbardziej 'dewastujących' przestrzeń).
3. Aktualne planowanie przestrzenne nie spełnia roli regulacyjnej (własność-dobro wspólne-przestrzeń).



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.

Po 1989 r. w urzędach centralnych zlikwidowano planowanie przestrzenne jako 'przeżytek' komunizmu, a wprowadzono enigmatyczne 'programowanie rozwoju'. Centralna 'komórka' ds. urbanizacji i planowania przestrzennego: Wielka Brytania – 600 osób, Polska – 7 osób. Ministerstwa/agendy rządowe ds. urbanizacji w innych krajach (Francja, USA, Niemcy).

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.

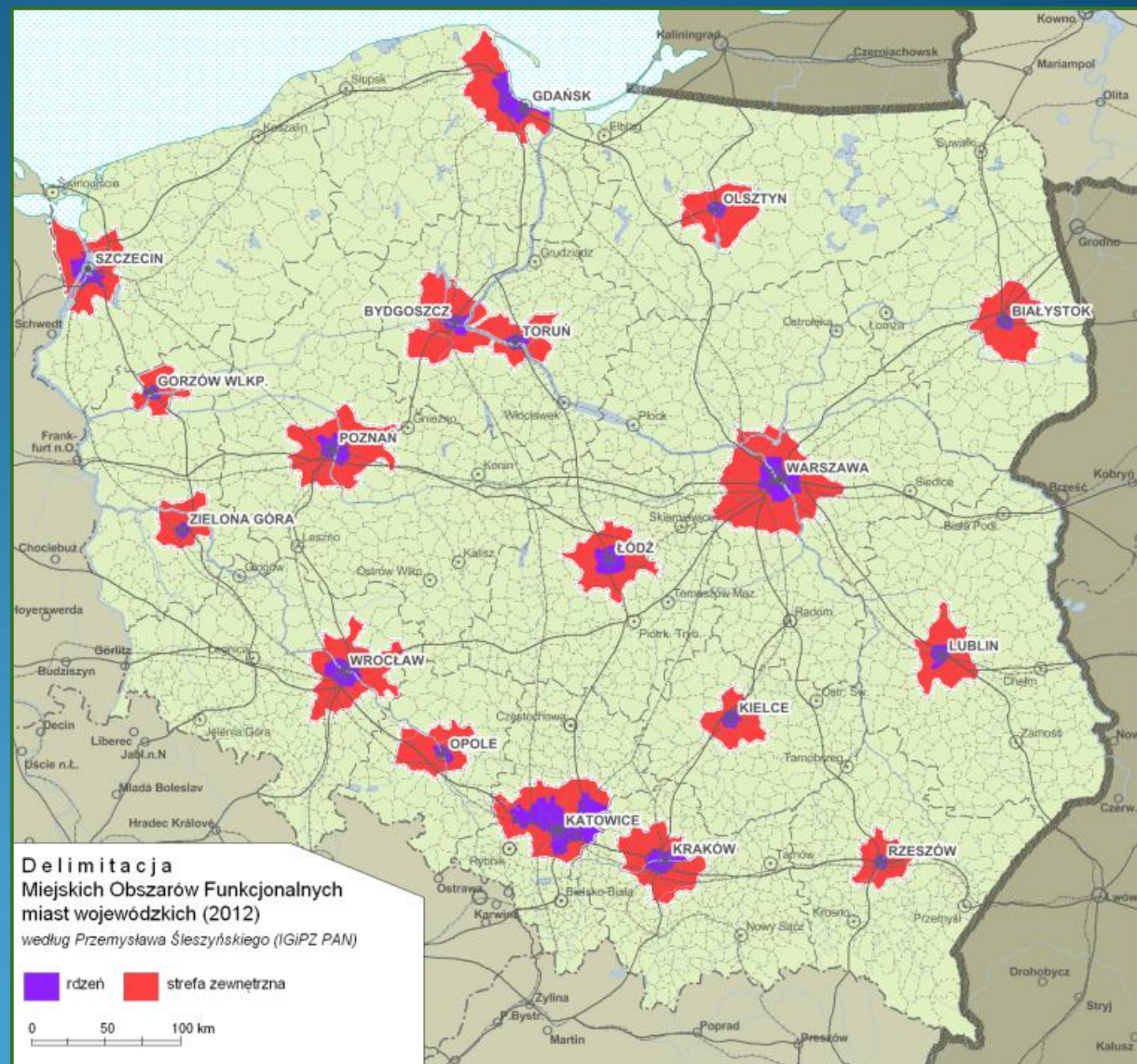
3. Zmiany w prawie, które powinno być zdecydowanie mniej liberalne pod względem lokalizacji zabudowy.

Zniesienie prymatu źle pojętej wolności indywidualnej na rzecz dobra wspólnego oraz rachunek ekonomiczny chaosu osadniczego.

DZIAŁANIA NAPRAWCZE W WARUNKACH SILNEGO KRYZYSU

1. MIEJSKIE OBSZARY FUNKCJONALNE (2012)

Delimitacja 18 Miejskich Obszarów Funkcjonalnych w celu optymalizacji zarządzania strukturami społeczno-gospodarczymi i infrastrukturalnymi (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne)



Źródło: Śleszyński / MRR 2012

DZIAŁANIA NAPRAWCZE W WARUNKACH SILNEGO KRYZYSU

2. KODEKS URBANISTYCZNO-BUDOWLANY (2012-2014)

Od 2012 r. przy resorcie infrastruktury działa Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego, której zadaniem jest m.in. opracowanie zmian prawnych w celu ograniczenia ekspansji zabudowy.

Materiały są dostępne na stronach:

http://www.mir.gov.pl/budownictwo/komisja_kodyfikacyjna_prawa_budowlanego/komunikaty_i_materialy/strony/start.aspx

Wersja robocza Kodeksu aktualnie liczy (marzec 2014 r.) 461 artykułów.

DZIAŁANIA NAPRAWCZE W WARUNKACH SILNEGO KRYZYSU

2. KODEKS URBANISTYCZNO-BUDOWLANY (2012-2014)

1. Ułatwienia dla inwestowania na obszarach już zabudowanych oraz objętych planami miejscowymi.
2. Wzmocnienie roli studium uikzp oraz wprowadzenie krajowych i lokalnych przepisów urbanistycznych ('cichy' powrót do idei 'starego' ogólnego planu miejscowego sprzed 1994 r.).
3. Likwidacja decyzji o warunkach zabudowy.
4. Proponowany zapis o wyznaczaniu przez gminy **obszarów urbanizacji** (osadnictwa) **na podstawie rzeczywistego zapotrzebowania wynikającego m.in. z prognozy demograficznej i chłonności demograficznej terenów pod zabudowę.**

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
