

SPOŁECZNO-EKONOMICZNE SKUTKI I KOSZTY SUBURBANIZACJI W POLSCE

Przemysław Śleszyński

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN



Konferencja 'Powrót do miasta' • 10 września 2014 r. • Urząd Miasta Olsztyna

Great Harwood (Wielka Brytania)

JAK JEST NA ŚWIECIE...



Amsterdam (Holandia)



JAK JEST W POLSCE...

Nikielkowo (okolice Olsztyna)

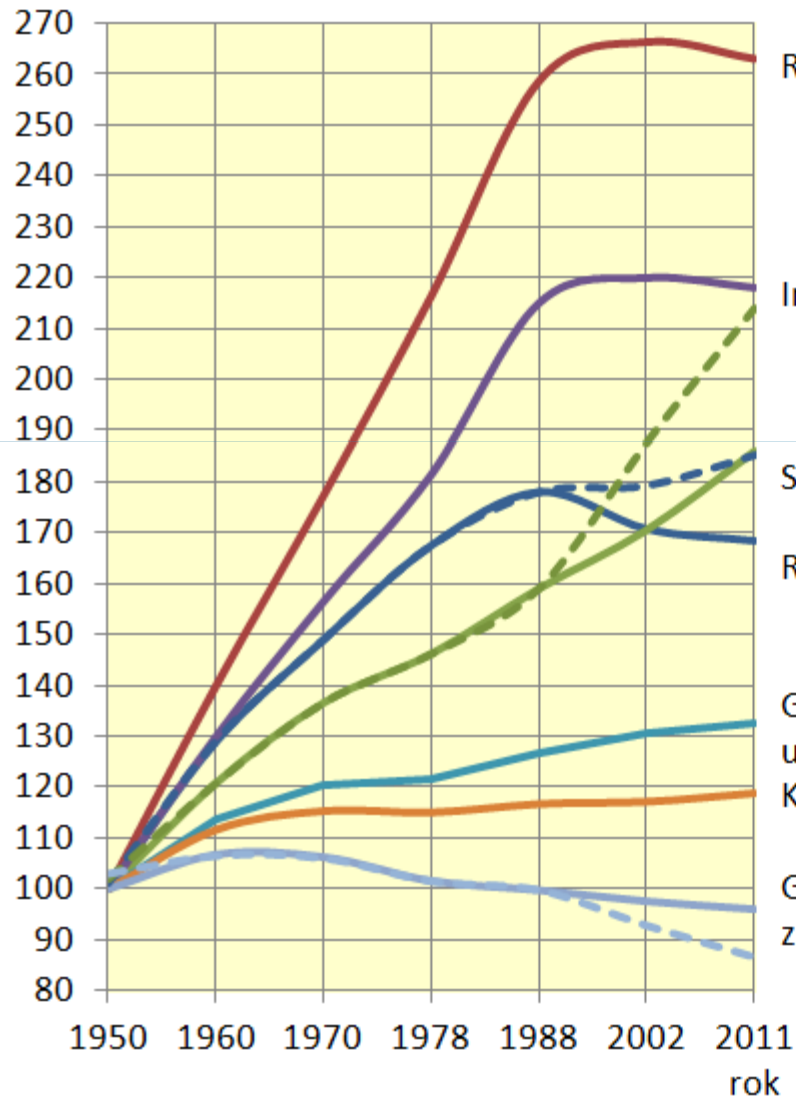


strefa podmiejska Łodzi (Polska)



ZMIANY LICZBY LUDNOŚCI WEDŁUG KATEGORII GMIN (1950-2011)

rok 1950=100



Rdzenie średnich aglomeracji

Inne miasta >20 tys. mieszkańców

Strefy podmiejskie

Rdzenie dużych aglomeracji

Gminy <20 tys. mieszk. intensywnie użytkowane (przemysł, turystyka)

Korytarze transportowe

Gminy rolnicze i ekstensywnie zagospodarowane



problem niedoszacowania zameldowanej ludności (10-15%)

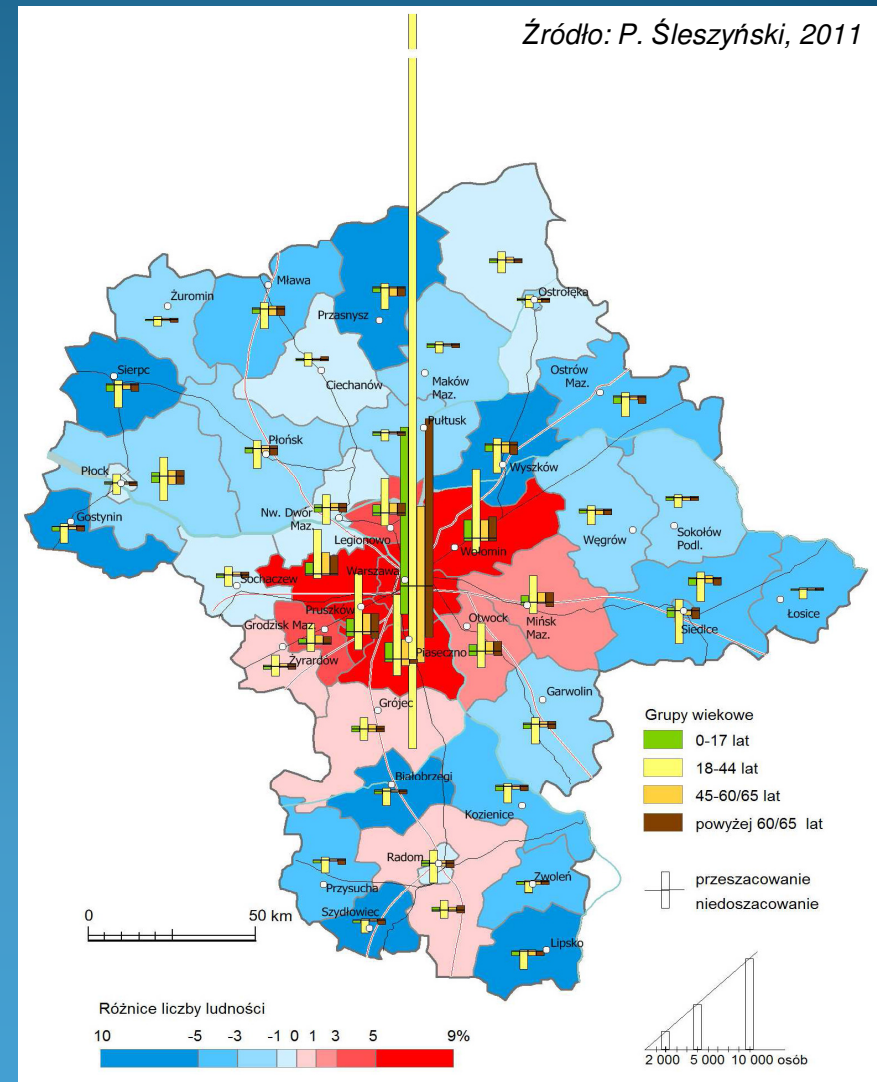
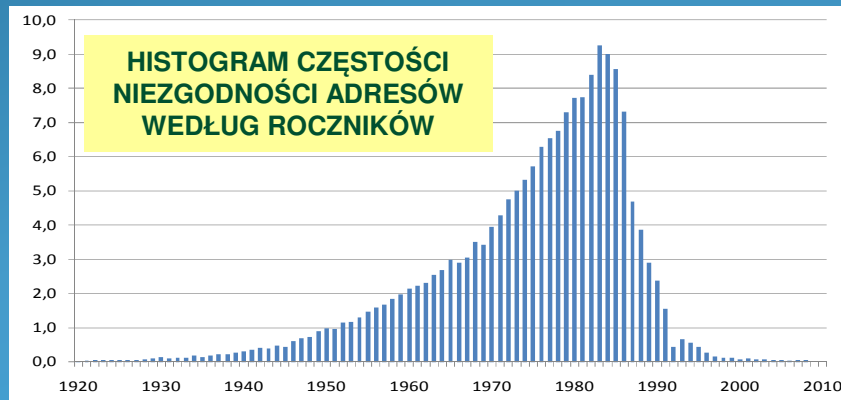


problem przeszacowania zameldowanej ludności (10-15%)

Źródło: Śleszyński 2010, zaktualizowane

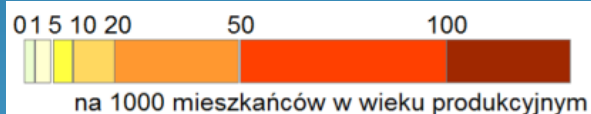
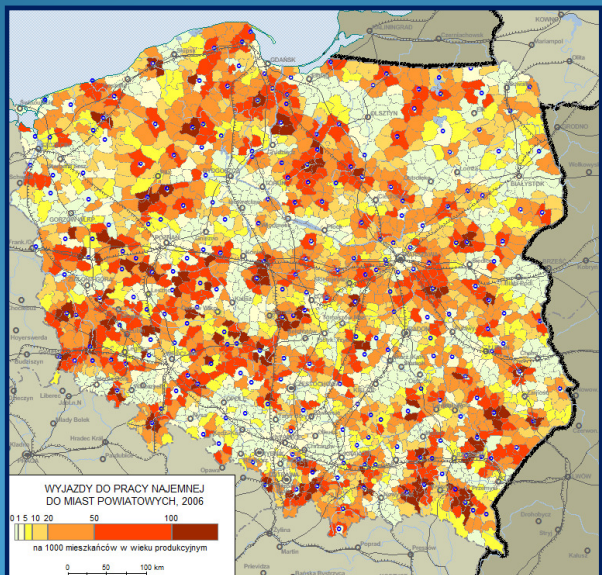
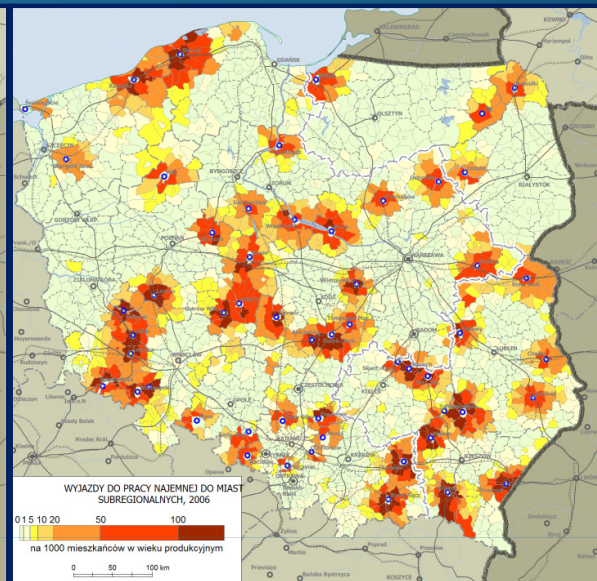
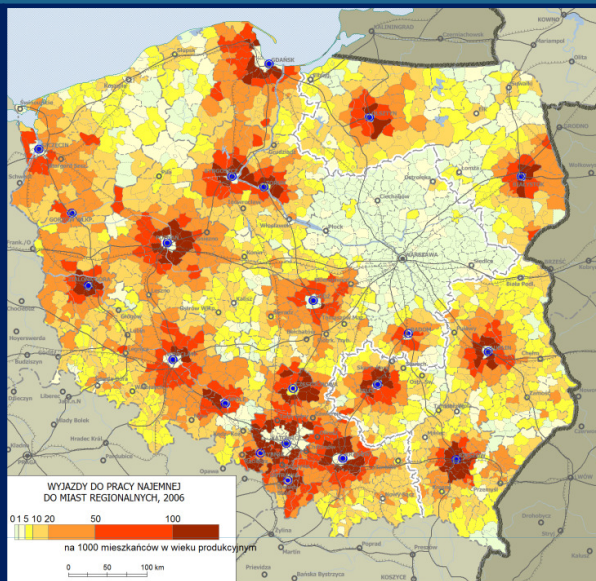
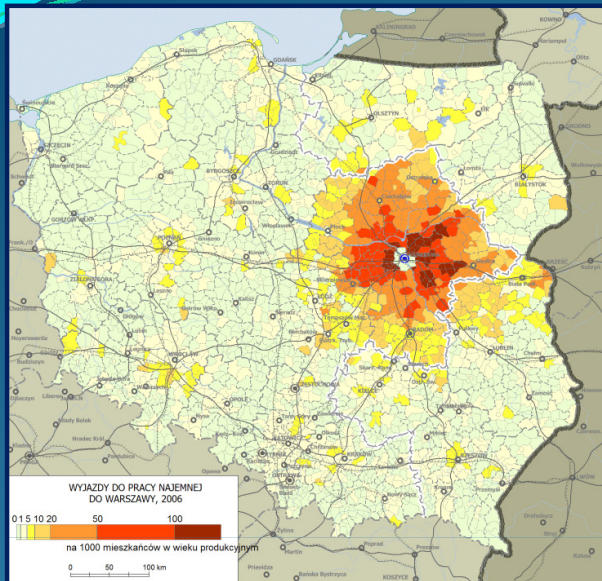
Różnice adresów korespondencyjnych i zameldowania według baz ZUS (styczeń 2011)

- Największe niedoszacowanie dotyczy aglomeracji warszawskiej, przeszacowanie – regionów peryferyjnych (brak rejestracji faktycznych migracji).
- "Oficjalna" liczba ludności na Obszarze Metropolitalnym Warszawy jest niedoszacowana, w granicach 165-432 tys. osób, z czego 118-223 tys. przypada na Warszawę. Zmiana sposobu liczenia ludności wpłynęłaby na porównania krajowe różnych wskaźników, w tym PKB per capita.



PROCESY OSADNICZE: DEKONCENTRACJA

ZAMELOWANIA Z OŚRODKÓW RÓŻNEGO TYPU

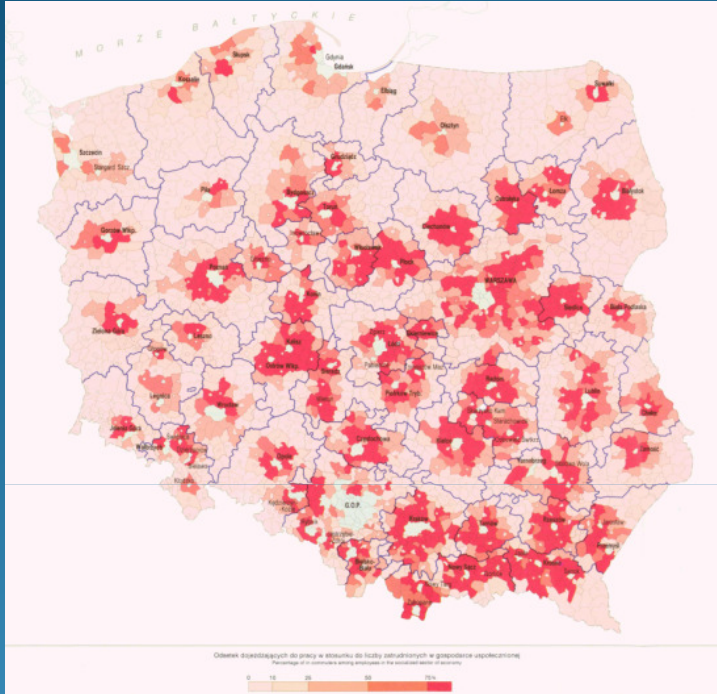


Rok	Ogółem (tys. osób)	Ruchliwość na 1000 mieszkańców	Przepływy według wybranych typów obszarów (A – rdzenie miejskie, B – ich strefy zewnętrzne, C – pozostałe obszary)			
			A-->B		BC-->A	
			tys. osób	%	tys. osób	%
2000	373,0	9,8	60,6	16,2	92,3	24,8
2003	406,5	10,7	80,5	19,8	96,7	23,8
2006	443,2	11,6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

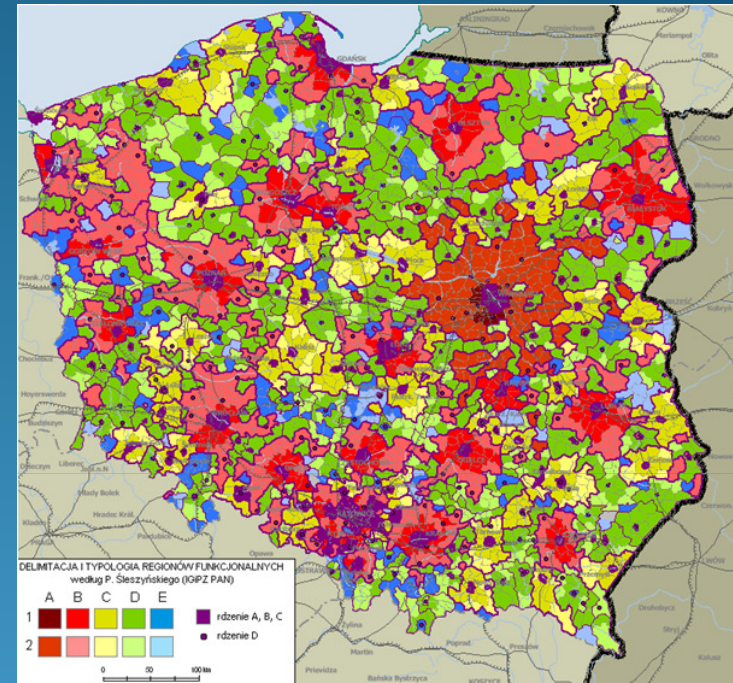
Źródło: Śleszyński 2014

DOJAZDY DO PRACY: PORÓWNANIA HISTORYCZNE, DELIMITACJA REGIONÓW FUNKCYJNALNYCH

1983 (A. Potrykowska, 1995)



2006 (P. Śleszyński, 2014)



1. 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).
2. **Urbanizacja ułomna ekonomicznie**: 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**.

KOSZTY NIEKONTROLOWANEJ SUBURBANIZACJI

Nikielkowo (okolice Olsztyna)



strefa podmiejska Łodzi (Polska)

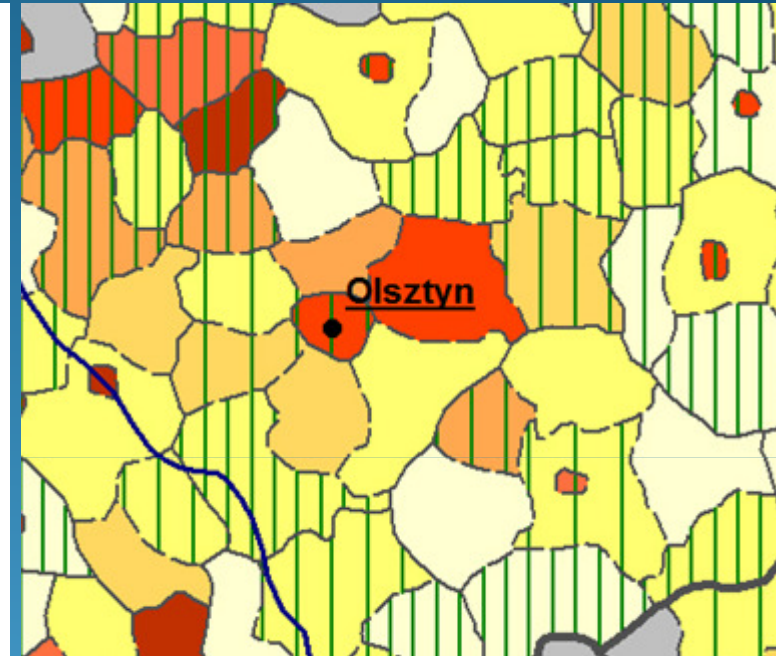
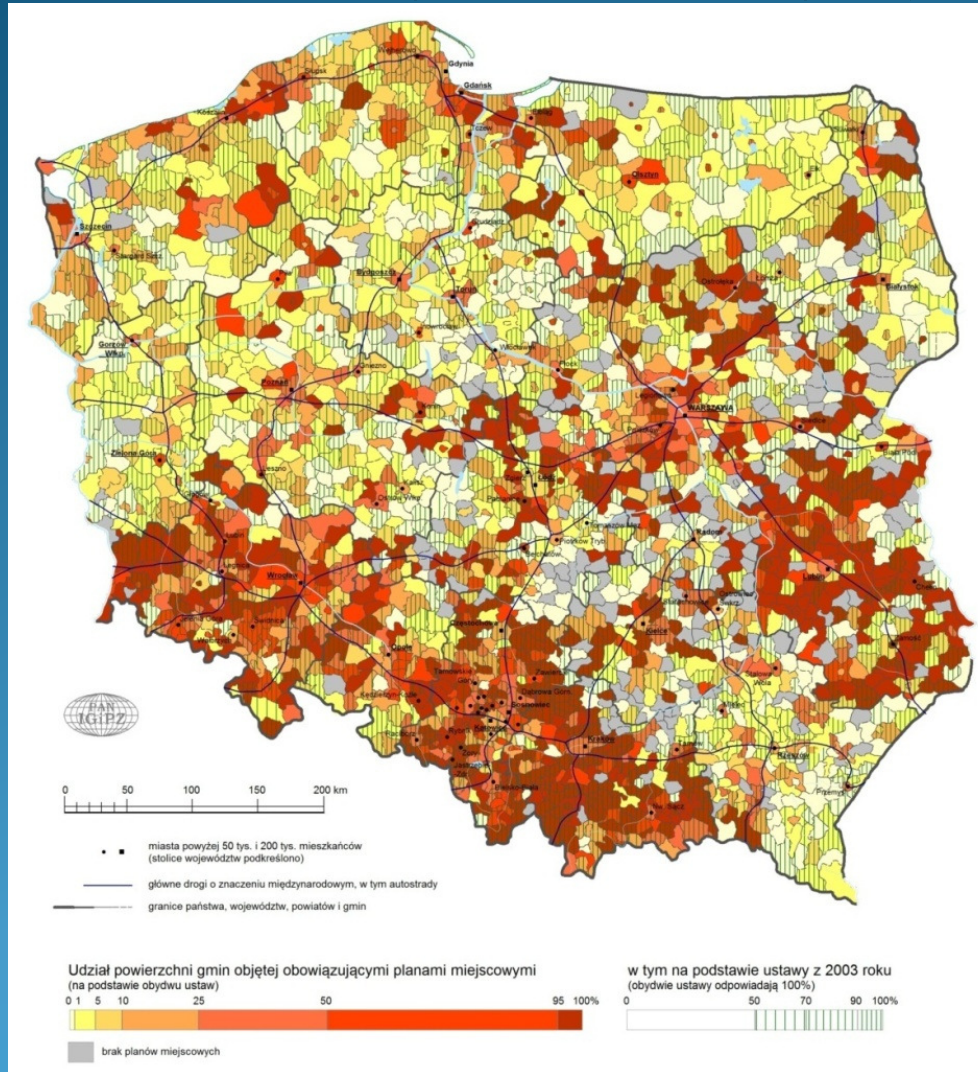


KOSZTY NIEKONTROLOWANEJ SUBURBANIZACJI

1. **Koszty środowiskowe** '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.

PRACE PLANISTYCZNE W GMINACH

(dane od 10 lat gromadzone przez resorty odpowiedzialne za gospodarkę przestrzenną na podstawie ankiety GUS, opracowywane corocznie przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN)



Dane za XII 2013 roku:

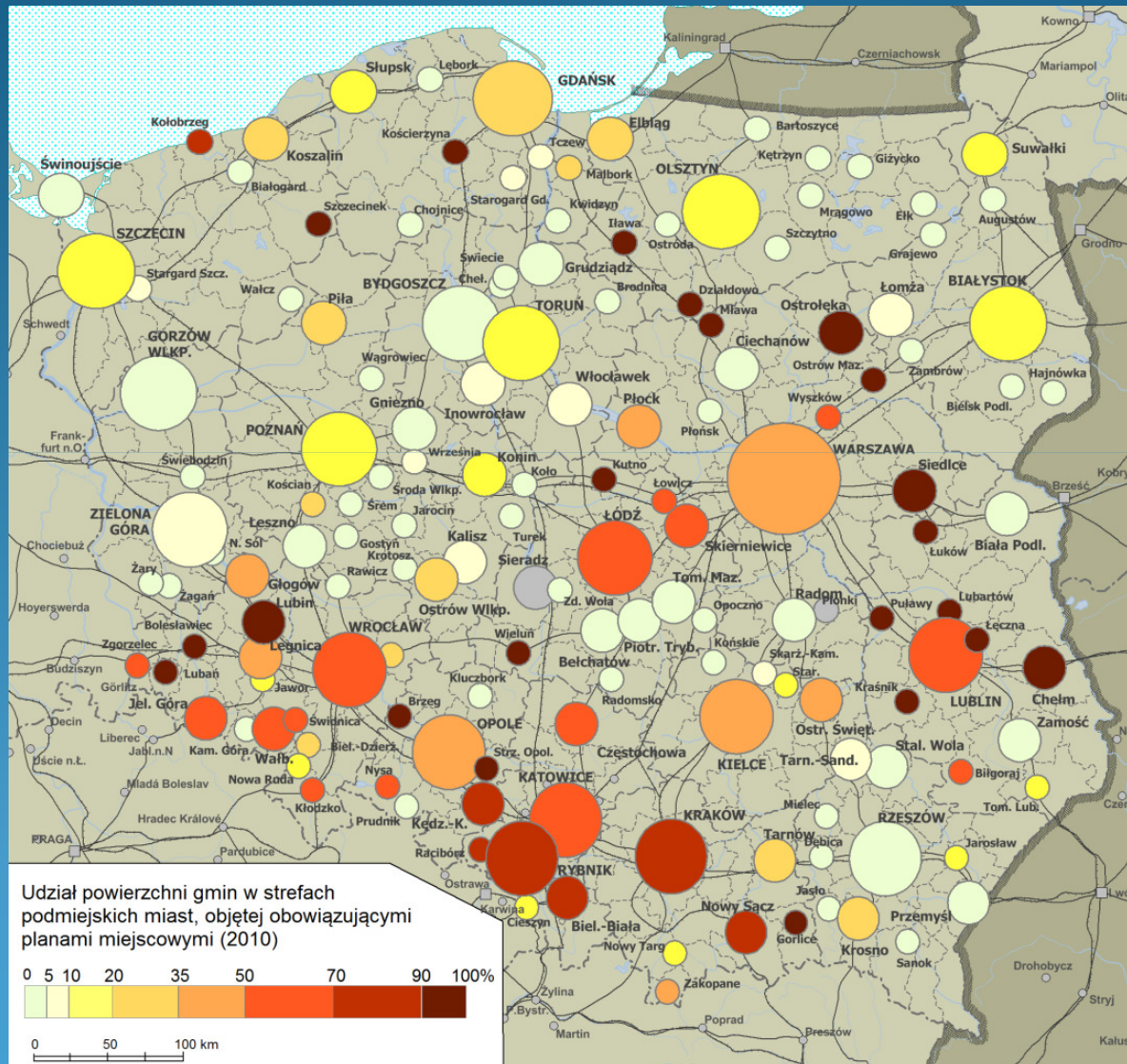
Olsztyn	50%
Dywity	15%
Barczewo	60%
Purda	2%
Stawiguda	9%
Gietrzwałd	9%
Jonkowo	2%

POKRYCIE PLANISTYCZNE – 28% pow. kraju (2012)

Źródło: Śleszyński i in. 2012, 2014

PRACE PLANISTYCZNE W GMINACH

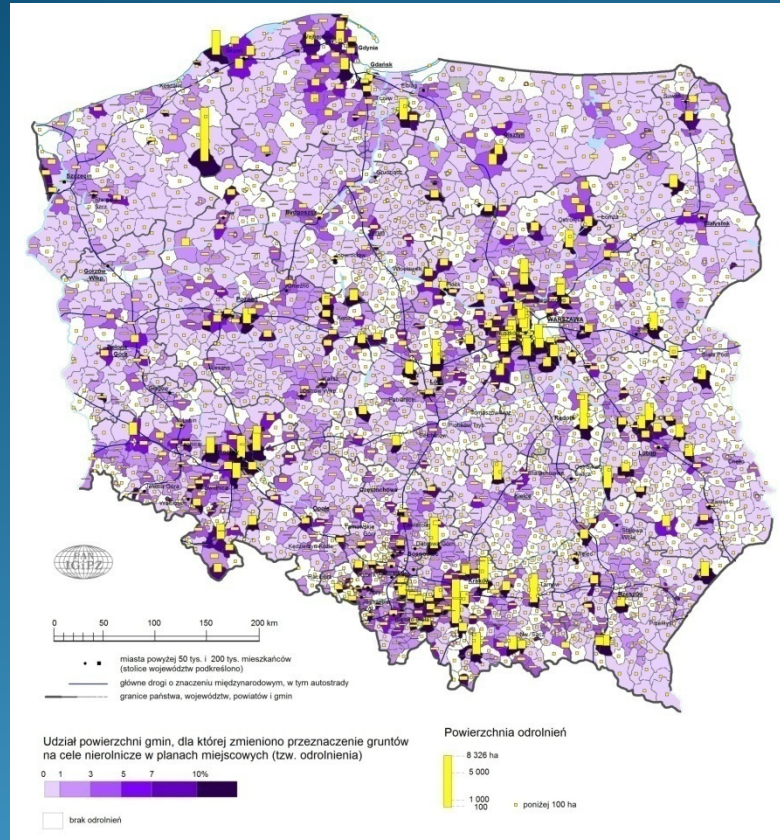
POKRYCIE PLANISTYCZNE - strefy podmiejskie



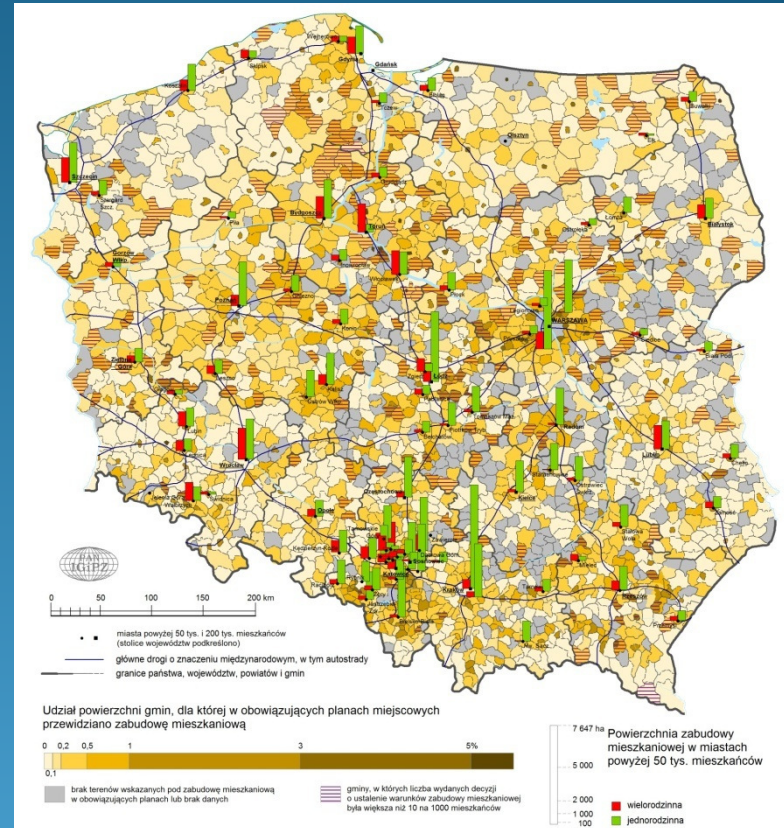
Zródło: Sleszyński i in. 2012, 2014

'ZAPLANOWANE' ROZPROSZENIE

ZMIANY PRZEZNACZENIA GRUNTÓW ROLNYCH NA CELE NIEROLNICZE

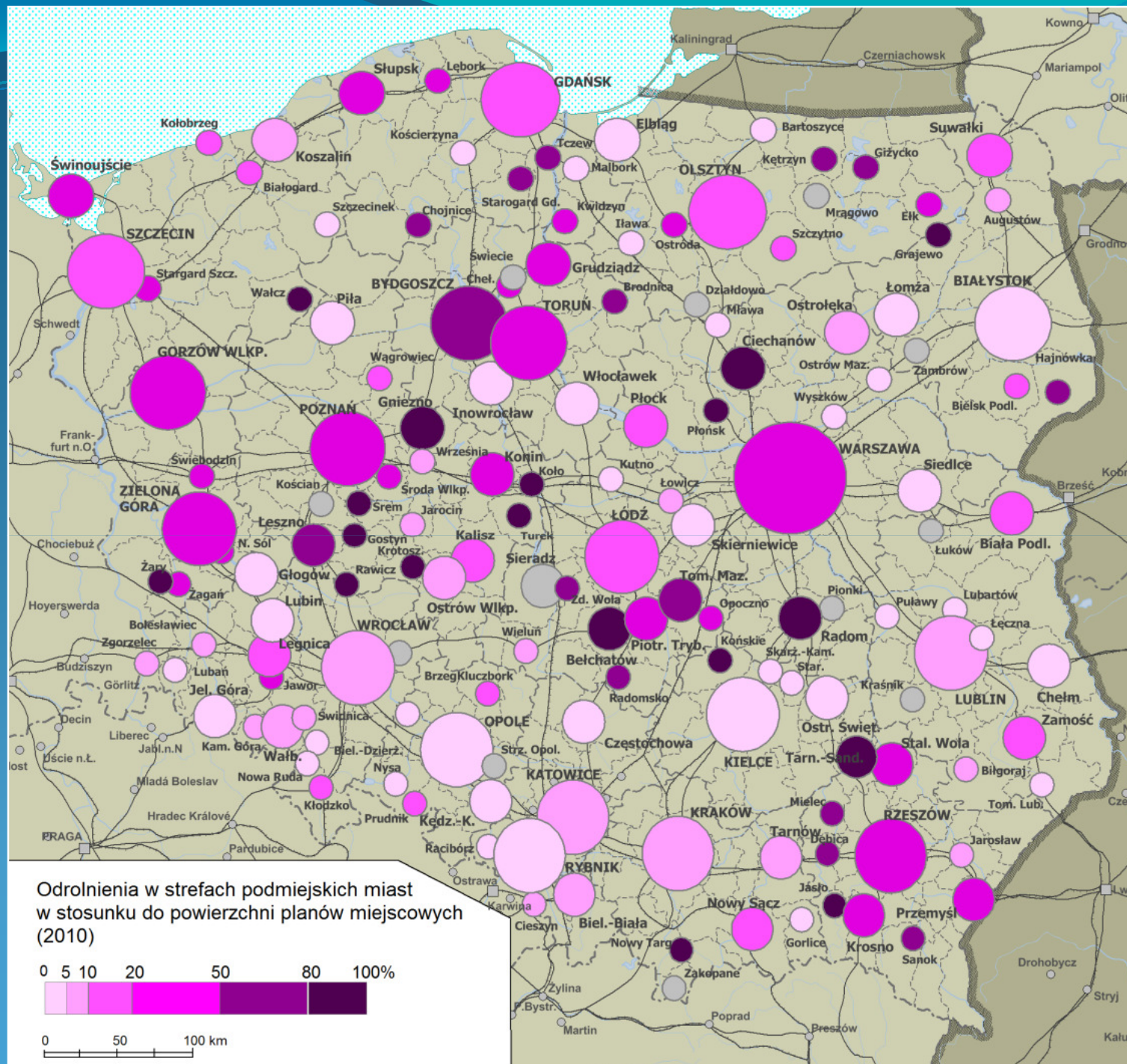


TERENY POD ZABUDOWĘ MIESZKANIOWĄ W PLANACH



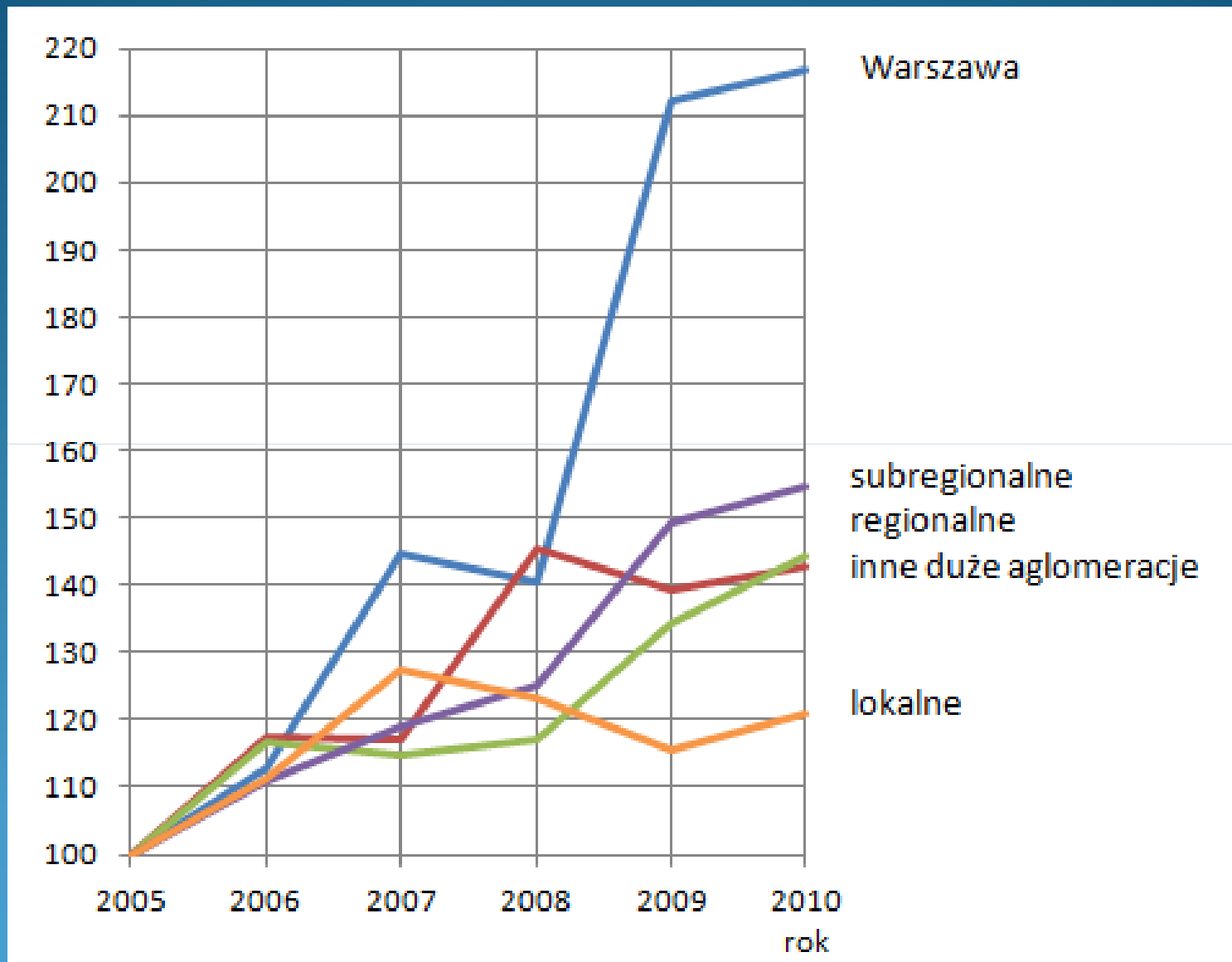
- W istniejących planach miejscowych (30% powierzchni kraju) do końca 2013 r. 'odrolniono' ok. 600 tys. ha gruntów.
- Pod zabudowę mieszkaniową, głównie, jednorodzinną przeznaczają się już 4% powierzchni gmin (w planach) - zabudowa istniejąca według danych geodezyjnych to 1% powierzchni kraju

ZMIANY PRZEZNACZENIA GRUNTÓW W STREFACH PODMIEJSKICH



Źródło:
Śleszyński i in. 2012

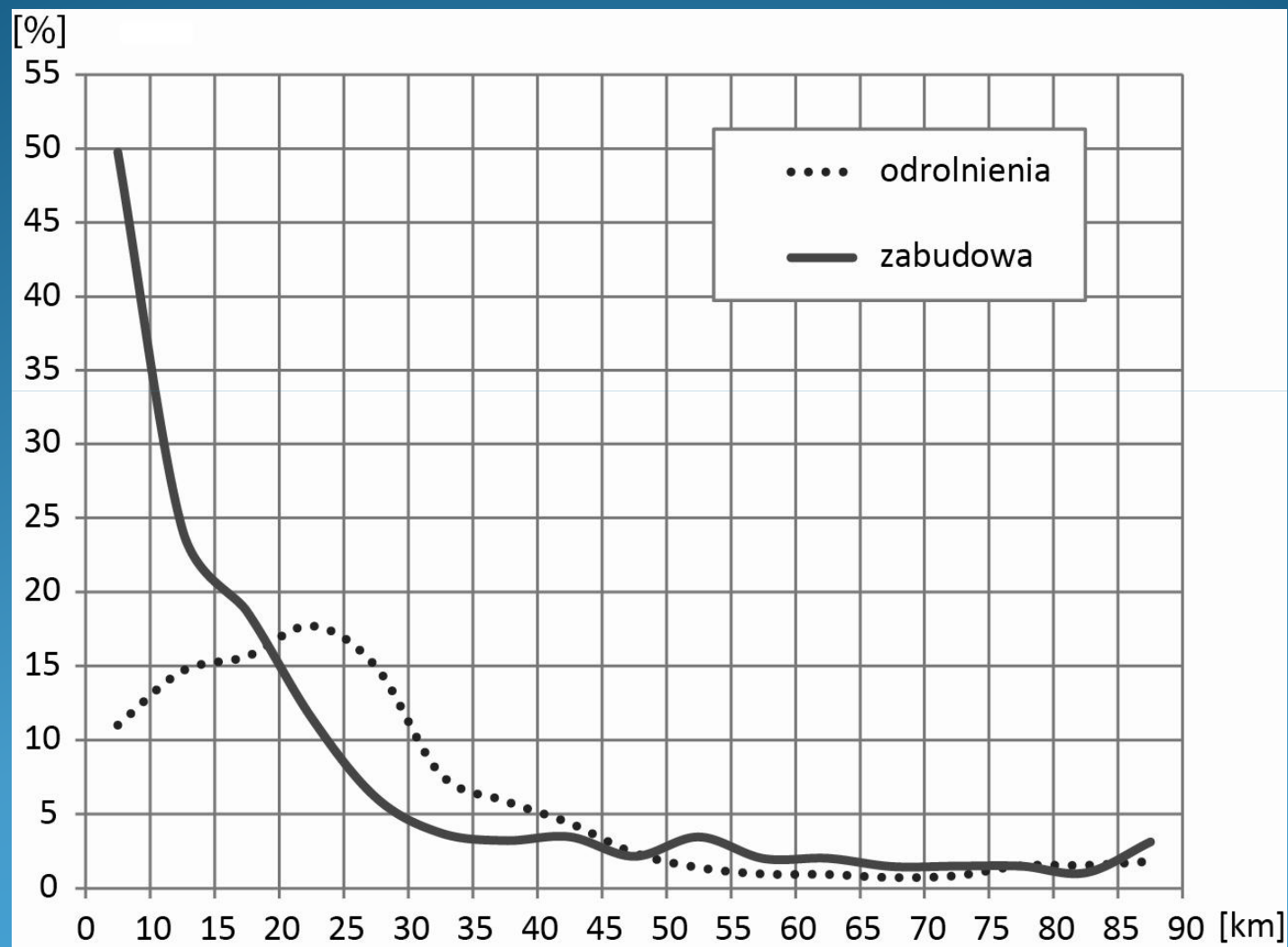
DYNAMIKA ODROLNIEŃ W STREFACH PODMIEJSKICH (2005=100)



Źródło: Śleszyński i in. 2012

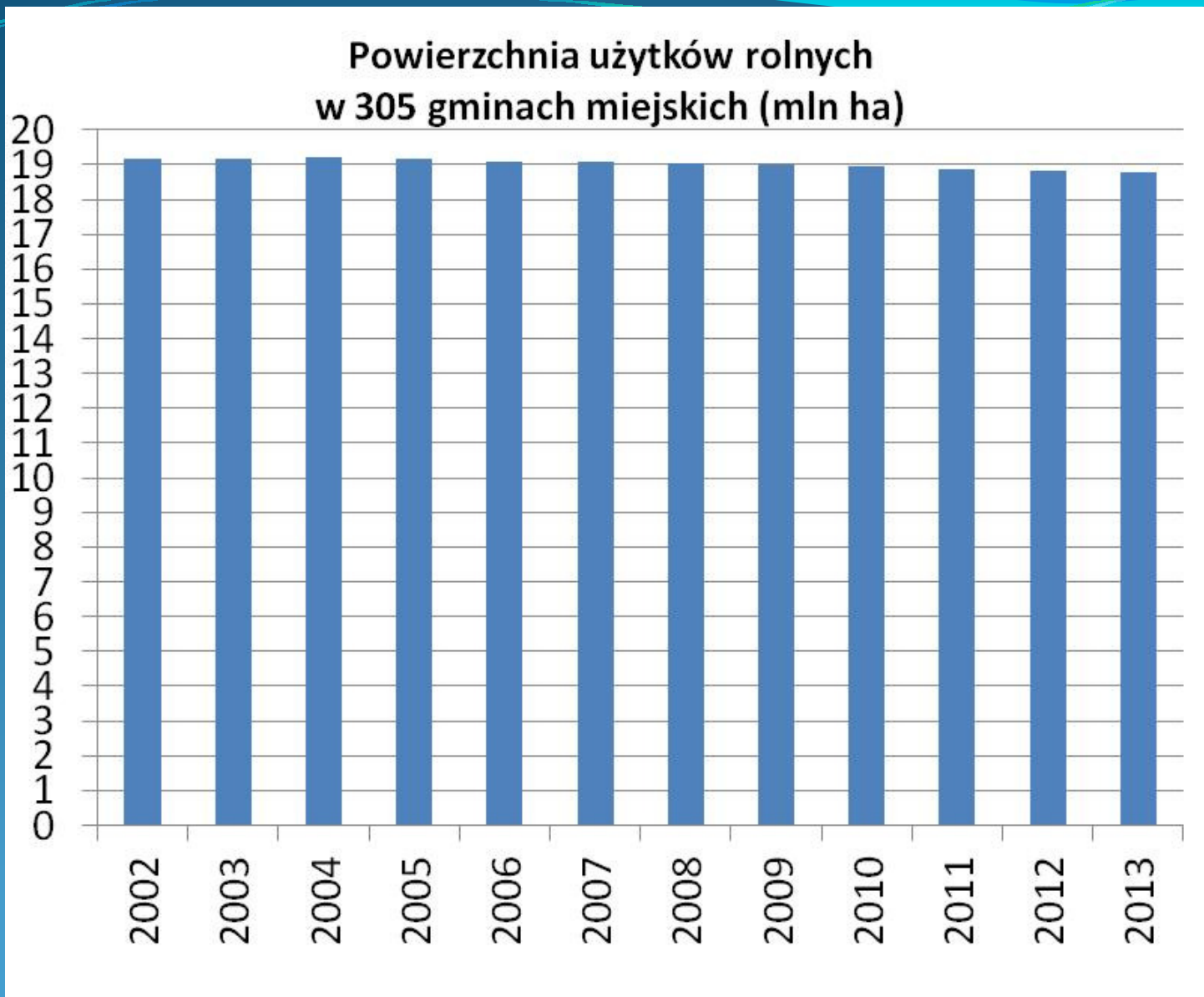
PROCESY OSADNICZE: DEKONCENTRACJA

UDZIAŁ ODROLNIEŃ I ISTNIEJĄCEJ ZABUDOWY
W STREFACH KONCENTRYCZNYCH W PROMIENIU 90 KM OD WARSZAWY



Źródło: Śleszyński 2012 / Trendy Rozwojowe Mazowsza

TYMCZASEM...



Źródło: dane GUS/EGiB

TYMCZASEM (ROK 2005)...

Miasto	Użytki rolne			Chłonność demograficzna (zabudowa jednorodzinna)	
	tys. ha	%	na 1 miesz. (m ²)	tys. osób	% ludności zameldowanej
Warszawa	14,4	27,9	85	721	42,5
Kraków	10,3	31,7	137	517	68,4
Gdańsk	8,4	32,1	184	421	91,8
Białystok	2,6	27,4	88	129	44,1
Radom	5,2	46,7	230	261	114,9
Toruń	2,8	24,1	134	139	66,9
Olsztyn	2,2	24,5	123	108	61,6
Rzeszów	1,5	27,4	93	74	46,4
Elbląg	2,5	31,6	197	126	98,6
Ostróda	0,3	19,9	84	14	42,1

Źródło: dane GUS/EGiB

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

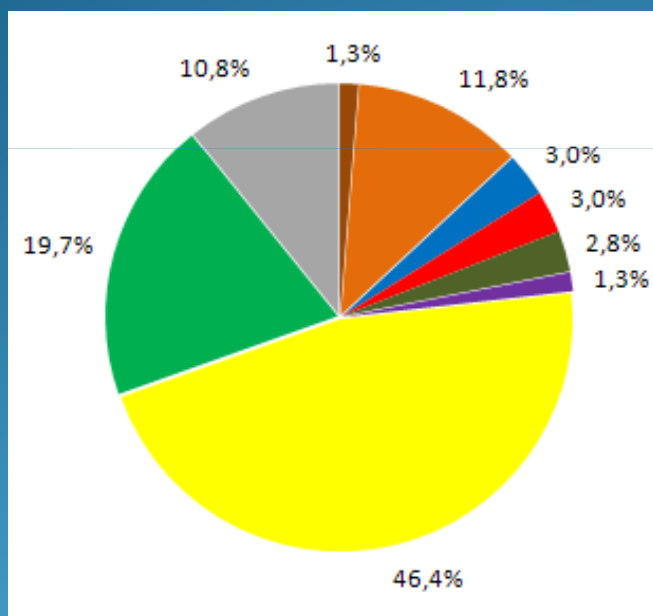
- 'Ostrożne' założenia: zabudowa mieszkaniowa netto zajmuje 60% powierzchni, a średnia wielkość użytkowa mieszkania wynosi w przeliczeniu na 1 mieszkańca 30 m² (obecnie w Polsce wynosi on wraz z zabudową jednorodziną 24 m²).
- Zabudowa wielorodzinna - 200 osób na 1 ha, jednorodzinna – 40 osób na ha.

*Źródło: Kowalewski i in. 2013,
Śleszyński 2014*

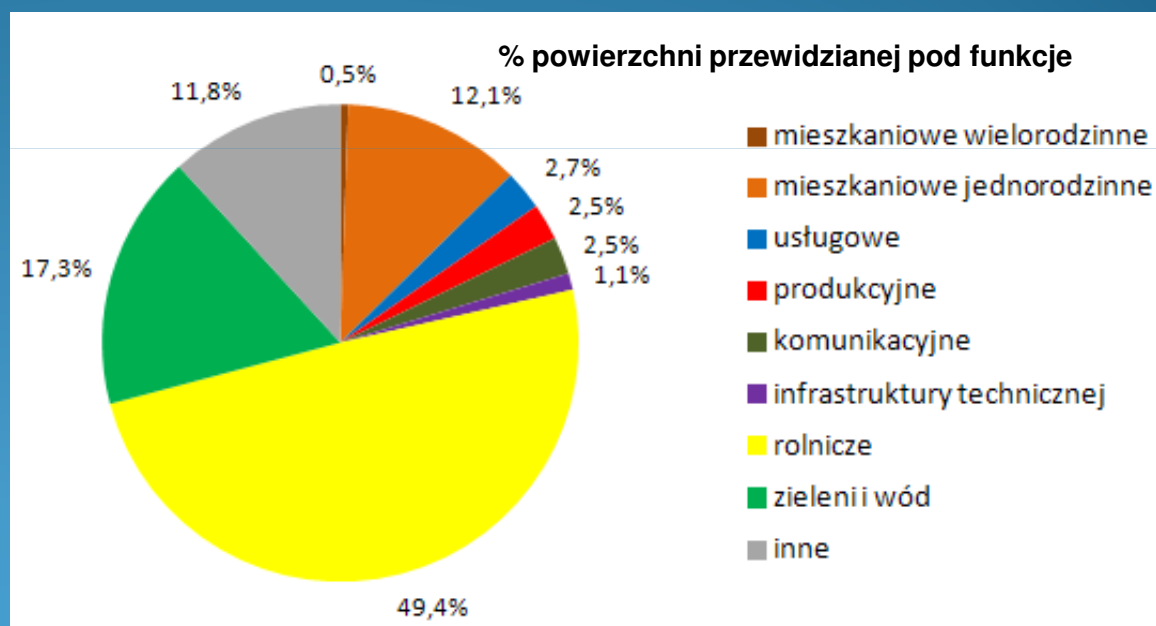
STUDIA UIKZP GMIN - STRUKTURA PRZEZNACZENIA TERENÓW

Nieracjonalna , 'rozrzutna' struktura przeznaczenia terenów: w całym kraju przeznaczają się aż 13,1% powierzchni gmin pod zabudowę mieszkaniową (bez zabudowy zagrodowej) - **chłonność demograficzną możemy szacować na około 200 mln osób (!)**

POLSKA OGÓŁEM

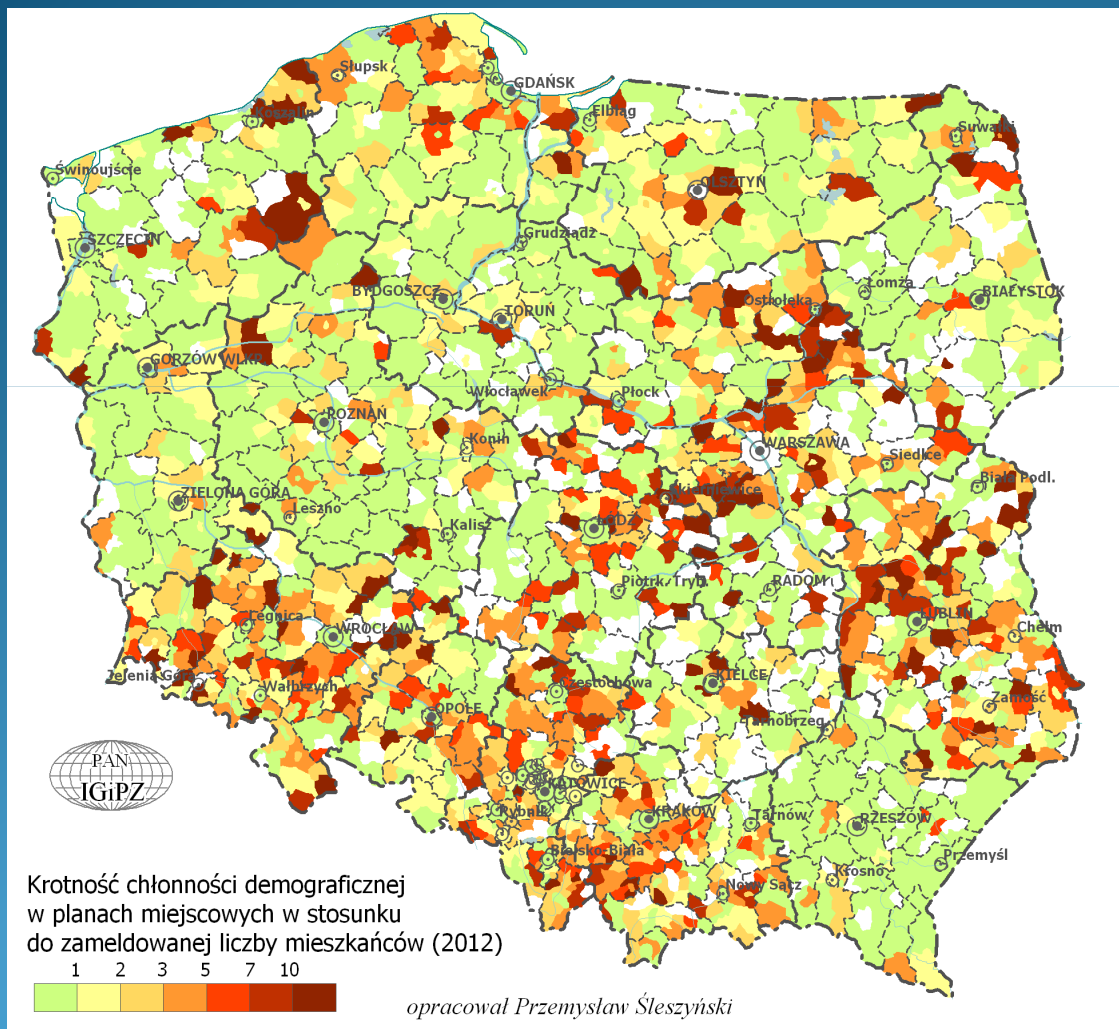


GMINY ADMINISTRACYJNIE WIEJSKIE

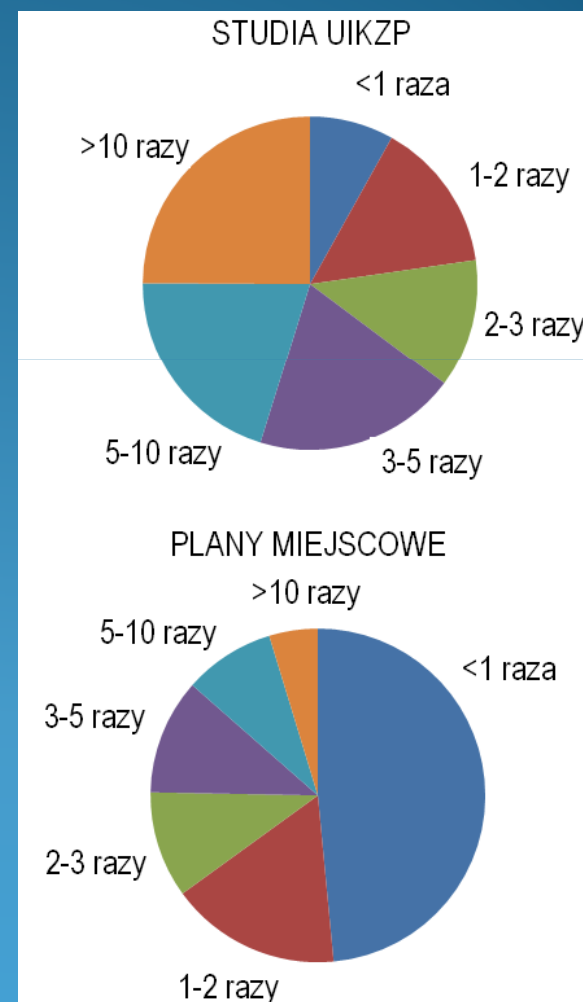


CHŁONNOŚĆ DEMOGRAFICZNA WEDŁUG PLANÓW MIEJSCOWYCH, 31.12.2012 R.

Krotność chłonności w stosunku do zaludnienia

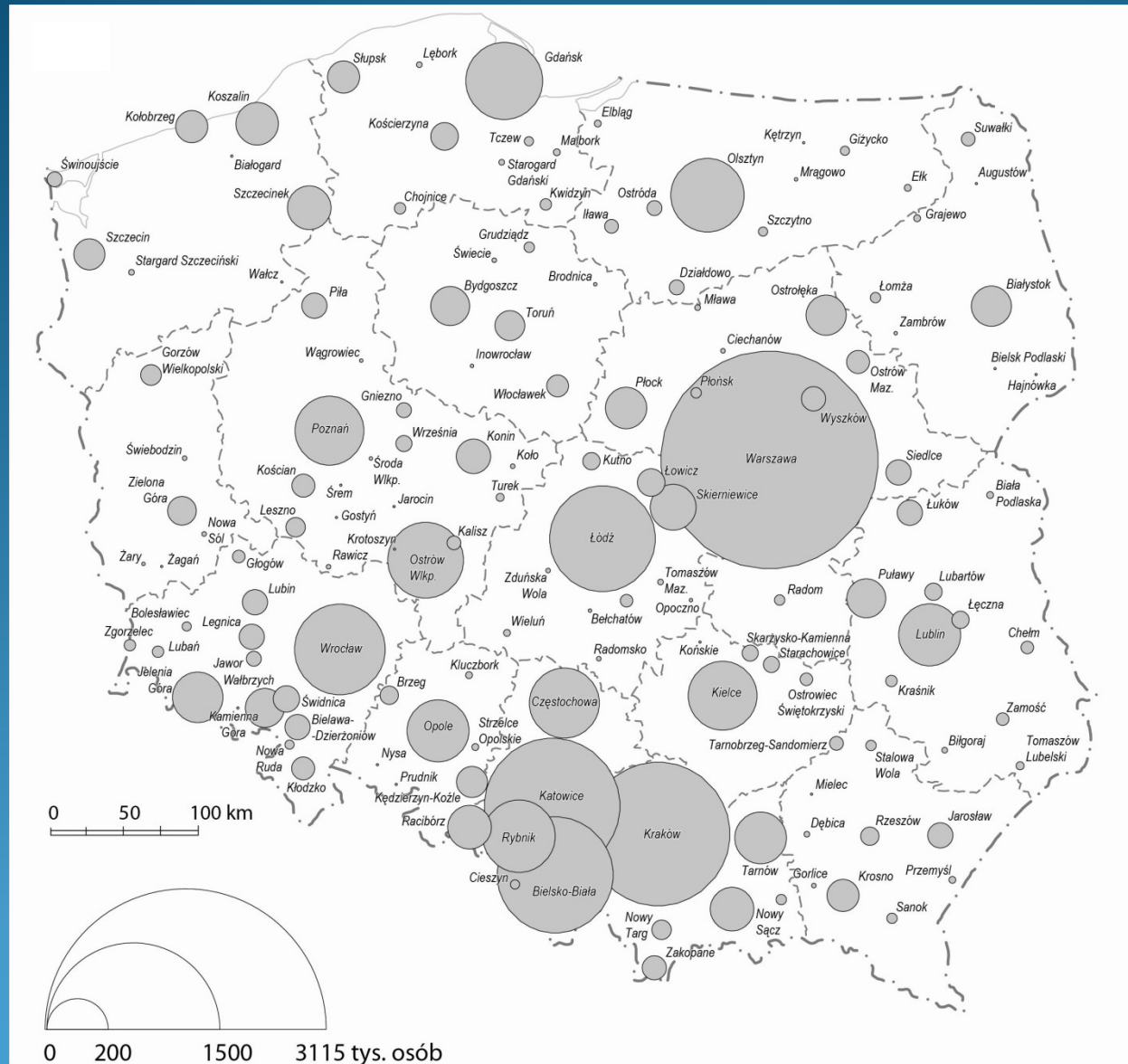


W ilu gminach i ile razy chłonność przekracza aktualne zaludnienie



Źródło: Kowalewski i in. 2013

CHŁONNOŚĆ DEMOGRAFICZNA STREF PODMIEJSKICH WEDŁUG PLANÓW MIEJSCOWYCH, 31.12.2012 R.



Warszawa: 3115 tys.
 Kraków: 1509 tys.
 Olsztyn 472 tys.
 Wrocław 678 tys.
 Kielce 418 tys.

Źródło: Śleszyński 2014

WSKAŹNIKI PLANISTYCZNE W GMINACH POWIATU OLSZTYŃSKIEGO, 31.12.2013 R.

Gmina	Liczba planów	% pokrycia planistycznego	Odrolnienia		Zabudowa mieszkaniowa w mpzp		Chłonność demograficzna (tys.)	Zamel-dowana ludność (%)	Krot-ność
			ha	% pow. gminy	ha	% pow. gminy			
Barczewo	18	60,2	510	1,6	8 290	25,9	414,5	17,4	23,9
Biskupiec	35	6,7	78	0,3	656	2,3	32,8	19,2	1,7
Dobre Miasto	19	1,0	122	0,5	71	0,3	3,6	16,2	0,2
Dywity	44	15,2	861	5,3	509	3,2	25,5	11,0	2,3
Gietrzwałd	58	9,3	206	1,2	440	2,6	22,0	6,3	3,5
Jeziorany	5	1,5	0	0,0	x	x	x	8,0	x
Jonkowo	33	1,9	286	1,7	173	1,0	8,6	7,0	1,2
Kolno	5	1,1	34	0,2	31	0,2	1,5	3,3	0,5
Olsztynek	34	5,3	1 828	4,9	594	1,6	29,7	14,0	2,1
Purda	38	2,0	289	0,9	384	1,2	19,2	8,5	2,3
Stawiguda	72	9,1	1 637	7,3	1 174	5,3	58,7	7,4	7,9
Świątki	9	12,1	26	0,2	83	0,5	4,2	4,2	1,0
Razem	370	11,6	5 877		12 404		620	114	5,4

KOSZTY REALIZACJI PLANÓW MIEJSCOWYCH

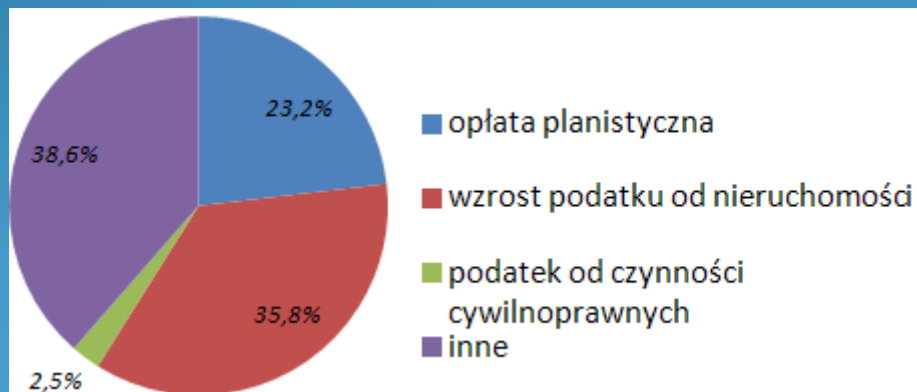
Zgodnie z Ustawą o pizp, do planu miejscowego należy opracować ‘Prognozę skutków finansowych sporządzenia...’

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**.

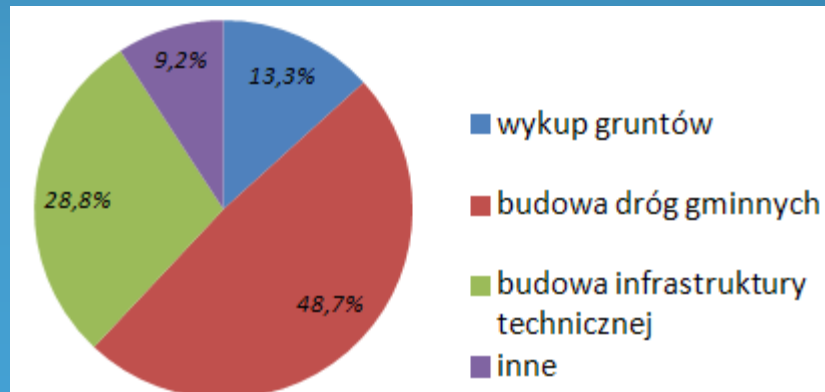
Równocześnie kosztów nie równoważą **dochody**.

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



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
1. Wyznaczenie zbyt dużych terenów pod budownictwo mieszkaniowe w planach miejscowych (budowa infrastruktury)	<ul style="list-style-type: none">▪ 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)
2. Utrata renty planistycznej wskutek zmian przeznaczenia terenów w planach miejscowych	śladowe dochody (rok 2012, 1130 gmin): <ul style="list-style-type: none">▪ opłata planistyczna (40 mln zł)▪ wzrost podatku od nieruchomości (230 mln zł)▪ podatek od czynności cywilno-prawnych (46 mln zł)▪ inne (134 mln zł)
3. Wyższe koszty utrzymania infrastruktury technicznej związane z rozproszeniem osadnictwa i terenochłonnością	Brak globalnych szacunków <ul style="list-style-type: none">▪ odśnieżanie dróg w średniej wielkości gminie: 500-700 tys. zł rocznie.▪ gospodarka wodno-kanalizacyjna : 30 mld zł rocznie
4. Nadmierne koszty transportu , w tym dojazdów do pracy	<ul style="list-style-type: none">▪ 34 mld zł rocznie

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
5. Ryzyko „ bańki spekulacyjnej ” na rynku nieruchomości i zawyżone koszty wykupu gruntów pod inwestycje publiczne	<ul style="list-style-type: none">▪ ‘bańka spekulacyjna’ - około 600 mld zł (w tym nadwyżka hipoteczna)▪ koszty wykupu gruntów - 14-129 mld zł
6. Koszt ryzyka inwestycyjnego, koszty ograniczenia napływu inwestorów	<ul style="list-style-type: none">▪ koszty utraconych korzyści
7. Koszty społeczne	<ul style="list-style-type: none">▪ pogarszanie się jakości życia▪ straty czasowe (życie rodzinno-społeczne),▪ konflikty przestrzenne i społeczne, patologie▪ koszty zdrowotne schorzeń cywilizacyjnych
8. Koszty przyrodnicze	<ul style="list-style-type: none">▪ 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.

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 – **ograniczenie dowolnego wykonywania prawa własności.**

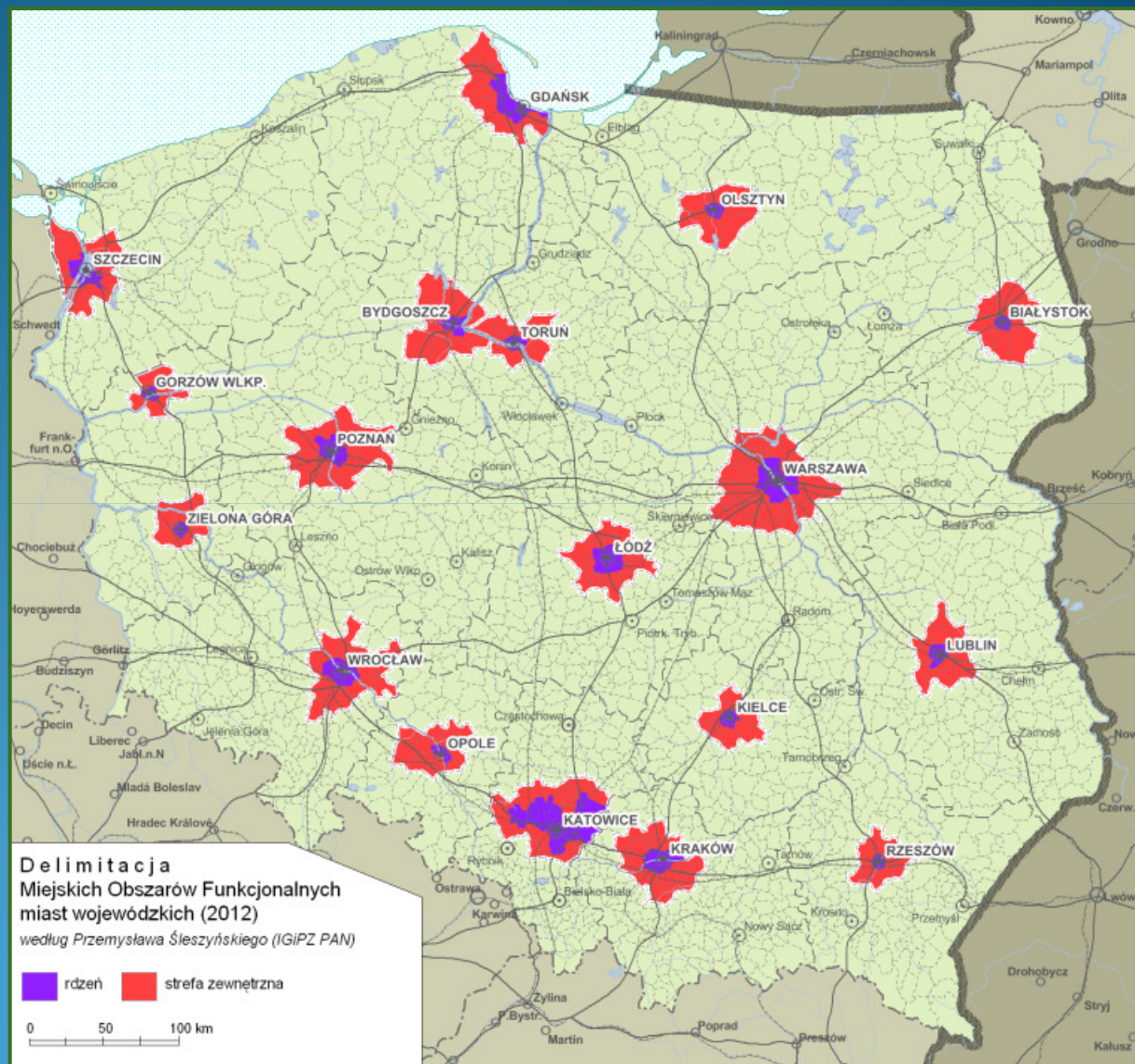
Zniesienie prymatu źle pojętej wolności indywidualnej na rzecz dobra wspólnego oraz rachunek ekonomiczny chaosu osadniczego.

DZIAŁANIA NAPRAWCZE W WARUNKACH SILNEGO KRYZYSU

MIEJSKIE OBSZARY FUNKCJONALNE (2012)

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

Ich zasięg powinien być możliwie nieduży w celu dalszego ograniczania rozpraszania zabudowy i poprawy spójności transportowo-osadniczej.



Źródło: Śleszyński 2013 / MRR 2012

DZIAŁANIA NAPRAWCZE W WARUNKACH SILNEGO KRYZYSU (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 funkcjonanych 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** (w tym kierunku zmierzają prace nad Kodeksem Budowlano-Urbanistycznym).

DO DYSKUSJI:

1. Jak ograniczać rozpraszanie osadnictwa?
2. Jakie przeszkody powodują brak optymalnego zaplanowania poszczególnych stref (mieszkaniowych, usługowych, itd.) w gminie?
3. Czy są dobre przykłady kierowania się przesłankami popytowymi, demograficznymi itp. w przeznaczaniu gruntów na różne cele?
4. Jak gminy radzą sobie z ekonomicznymi skutkami planów miejscowych?

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.
- Potrykowska A., 1995, Regiony dojazdów do pracy 1983, Atlas Rzeczypospolitej Polskiej, plansza 65.4, mapa 1, Główny Geodeta Kraju, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Śleszyński P., 2010, Znaczenie przemian demograficznych w przestrzeni Polski dla rozwoju gospodarczego, Biuletyn Rządowej Rady Ludnościowej, 55, s. 49-71.
- 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., 2013, Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw, Przegląd Geograficzny, 85, 2, s. 173-197.
- 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., 2014, Procesy suburbanizacji w Polsce a polityka przestrzenna i regionalna, [w:] XXVII Konwersatorium Wiedzy o Mieście. Centra i peryferie w okresie transformacji ustrojowej. Łódź, 10-11 kwietnia 2014 r., Uniwersytet Łódzki, Wydział Nauk Geograficznych UŁ, Instytut Geografii Miast i Turystyki UŁ, Urząd Miasta Łodzi, Zakład Urbanizacji Przestrzeni UŁ.
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012, Planowanie przestrzenne w gminach, Wydawnictwo Akademickie Sedno, IGiPZ PAN, Warszawa, 239 s.
- Śleszyński P., Solon J. (red.), 2010, Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach, Studia KPZK PAN, 130, Warszawa, 202 s.

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
