



Opracowanie i wdrożenie metodologii pogłębionych badań ruchu budowlanego na poziomie gmin oraz na obszarach funkcjonalnych objętych ZIT – streszczenie w języku nietechnicznym

Development and implementation of methodology of in-depth research on construction activity in gminas and functional areas covered by ITI – non-technical summary

Główny Urząd Statystyczny Statistics Poland

Warszawa Warsaw 2018

Wprowadzenie

Introduction

Celem pracy jest znalezienie odpowiedzi na trzy zasadnicze pytania: gdzie będą wznoszone budynki mieszkaniowe? Na jakiej podstawie prawnej rozpoczynają się prace przy ich wznoszeniu? Jak wiele budynków mieszkaniowych i usługowych powstaje na terenach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT)? Znalezienie odpowiedzi na te pytania jest niezwykle ważne dla właściwego planowania rozwoju przestrzennego. To znaczy takiego, dzięki któremu możliwe jest zapewnienie właściwych warunków życia mieszkańców – przy jak najmniejszych kosztach materialnych i możliwie najmniejszym obciążeniu środowiska.

W pracy przedstawiono dwa aspekty zagadnienia – metodologiczny i poznawczy. Z jednej strony autorzy podjęli próbę opracowania metod i narzędzi badawczych, a z drugiej starali się pokazać wyniki analiz przeprowadzonych z użyciem opracowanych metod, aby sprawdzić ich skuteczność. Duży nacisk położono na pozyskanie danych przestrzennych, pozwalających analizować rozwój budownictwa na poziomie poszczególnych gmin lub ich fragmentów.

Ostatecznym wynikiem pracy są rekomendacje. Autorzy wskazali te rozwiązania, które mogą być już wdrożone jako badania statystyki publicznej. W przypadku napotkania problemów nakreślono jakie działania powinny być podjęte w przyszłości dla zapewnienia danych na temat budownictwa.

Informacja o ruchu budowlanym jest bardzo ważna dla planowania przestrzeni zarówno w skali gminy jak i w skali całego kraju. Terminem „ruch budowlany” określa się wszelkie działania, w efekcie których powstają nowe budynki – od dopełnienia formalności niezbędnych do rozpoczęcia prac budowlanych do oddania budynku do użytkowania. Szczególnie ważne jest określenie obszarów, na których ruch budowlany jest bardzo intensywny. Dotychczas w polskiej statystyce publicznej koncentrowano się na przedstawieniu efektów rzeczowych ruchu budowlanego, mierzonych liczbą mieszkań i budynków oddanych do użytkowania. Dzięki tej pracy możliwe będzie ukazanie czynników mających wpływ na to zjawisko. Wyniki obserwacji dostarczą informacji niezbędnych dla kształtowania terenów zurbanizowanych i pozwolą zapobiegać występowaniu niekorzystnych zjawisk, takich jak żywiołowe rozprzestrzenianie się zabudowy mieszkalnej.

Jednym z ważniejszych uwarunkowań budownictwa mieszkaniowego jest podstawa prawna rozpoczęcia prac budowlanych. W Polsce pozwolenie wydawane jest na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – MPZP lub w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – WZ. MPZP sporządza się obowiązkowo dla terenów wskazanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie trzeba obejmować nimi terenów słabo zagospodarowanych, czy nieprzeznaczonych do zabudowy. Gdy zachodzi potrzeba wybudowania budynku na terenach, dla których nie ma MPZP, w ustawie przewidziano wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Rozpoznanie miejsc, w których powstają budynki na podstawie innych dokumentów niż MPZP i określenie nasilenia tego ruchu budowlanego może wskazywać, tereny, na których zabudowa pojawia się w sposób żywiołowy. Może stanowić to przesłankę do podjęcia prac planistycznych i zapobiegania chaosowi przestrzennemu. Dlatego w pierwszej części pracy, na podstawie wyników badania obliczono wskaźniki udziału budynków mieszkalnych, na których budowę wydano pozwolenie (dokonano zgłoszenia) na podstawie MPZP i w oparciu o decyzje WZ. Dla wytypowanych terenów opracowano mapy ukazujące przewidziane do realizacji nowe budynki mieszkalne z uwzględnieniem, czy powstaną one na podstawie zapisów MPZP, czy innych dokumentów.

Dla uchwycenia tendencji zmian w ruchu budowlanym bardzo ważne jest jego monitorowanie, czyli stała obserwacja, umożliwiająca wyciąganie praktycznych wniosków i podejmowanie działań naprawczych. W tym celu obliczono dla gmin wskaźniki ukazujące różne aspekty rozwoju budownictwa mieszkaniowego i usługowego. Opracowano i obliczono także wskaźnik syntetyczny, który służy ogólnej ocenie rozwoju budownictwa na danym obszarze. Tak jak w poprzednim przypadku, dla wybranych terenów, opracowane zostały mapy, przedstawiające efekty rzeczowe budownictwa mieszkaniowego.

Badaniem pozwoleń na budowę (zgłoszeń budowy) budynków mieszkalnych objęto wszystkie gminy w kraju. Natomiast analiza ruchu budowlanego na terenie obszarów funkcjonalnych objętych ZIT dotyczyła 24 obszarów ich realizacji, tj. 17 obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich oraz 7 obszarów funkcjonalnych miast regionalnych lub subregionalnych.

Cele pracy badawczej wynikają z polityki spójności Unii Europejskiej i wiążą się z jej aspektem terytorialnym. Efekty pracy przyczynią się do osiągnięcia celu głównego Pomocy Technicznej, określonego w Umowie Partnerstwa (UP) zawartej w maju 2014 r. pomiędzy Komisją Europejską (KE) a Polską, zdefiniowanego jako „zapewnienie sprawnego systemu realizacji polityki spójności w latach 2014–2020”.

Wyniki

Results

W ramach pierwszego etapu pracy zebrano i poddano analizie dane dotyczące pozwoleń na budowę oraz zgłoszeń budowy z projektem budowlanym nowych budynków mieszkalnych w roku 2016. Sprawdzone, czy pozwolenie lub zgłoszenie dotyczyło obiektów, których usytuowanie określono według MPZP, czy na podstawie WZ).

W 2016 r. na terenie kraju wydano łącznie 80,7 tys. pozwoleń na budowę (lub przyjęto zgłoszeń budowy) nowych budynków mieszkalnych. Największa ich część przypadła na województwo mazowieckie (15,1% ogółu). Największym natężeniem przestrzennym planowanej do realizacji zabudowy mieszkaniowej charakteryzowało się województwo śląskie (72,8 budynków na 100 km²), zaś natężeniem najmniejszym województwo warmińsko-mazurskie (10,3). Jeszcze większe zróżnicowanie między regionami zaobserwowano w przypadku liczby planowanych budynków mieszkalnych przypadających na 10 tys. ludności – od 5,8 w województwie świętokrzyskim do 88,2 w mazowieckim. W przypadku gmin zaobserwowane zróżnicowanie było jeszcze większe. W niektórych gminach leżących w bezpośrednim sąsiedztwie Warszawy, Poznania, Krakowa, Katowic, Gdańska i Wrocławia zaobserwowano w 2016 r. powyżej 300 planowanych budynków na 100 km². Natężenie najmniejsze (poniżej 25 budynków na 100 km²) obserwowano głównie w gminach położonych peryferyjnie w stosunku do dużych aglomeracji miejskich (mapa 1).

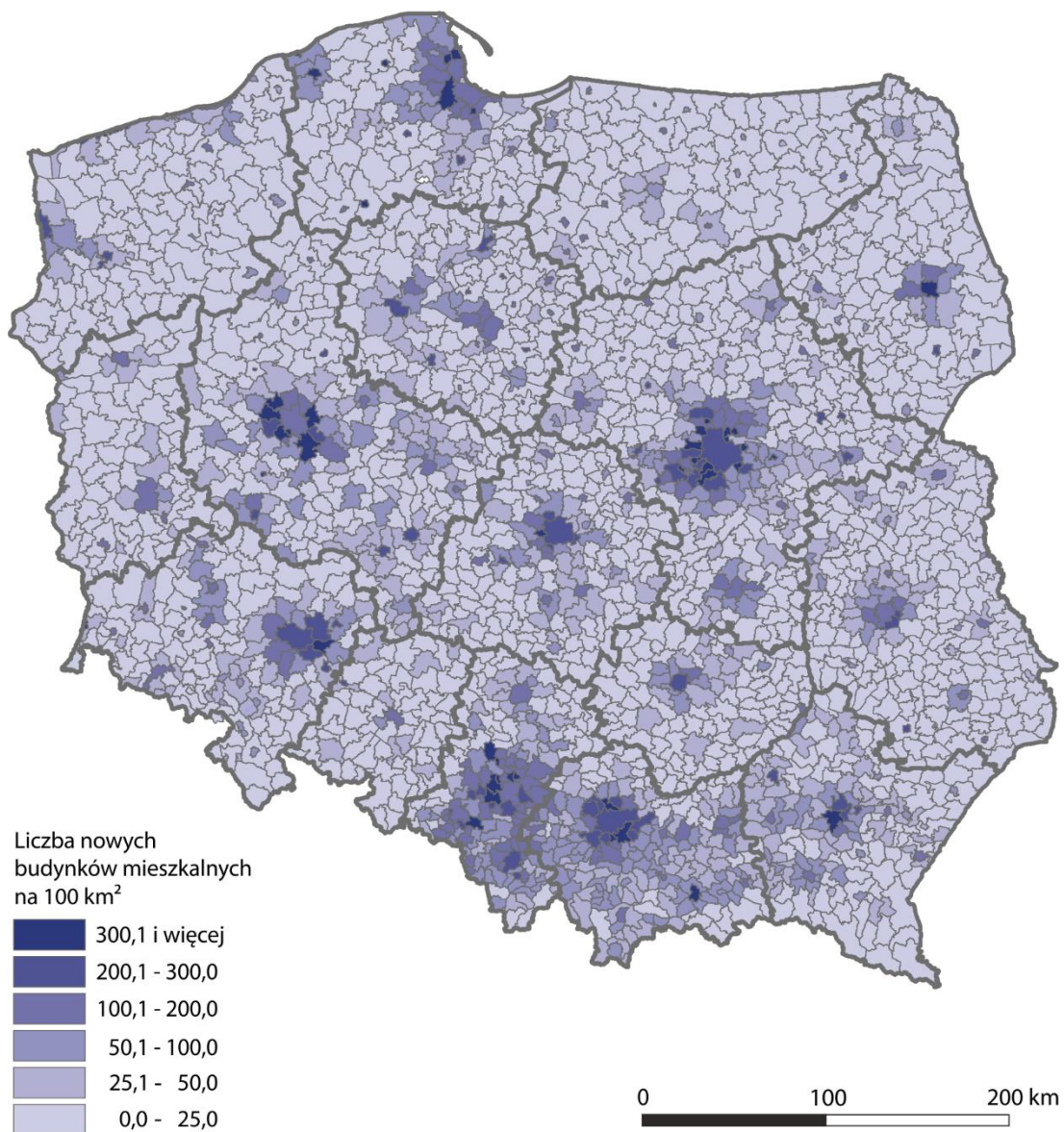
Na podstawie MPZP podjęto decyzje o budowie 55,2% obiektów. Największy był udział takich budynków w województwie dolnośląskim (79,9%). Najniższy udział budynków lokowanych zgodnie z MPZP notowano w województwach podkarpackim (17,4%).

Spośród wszystkich (2478) gmin i miast na prawach powiatu – w 1109 jednostkach MPZP stanowiły podstawę lokalizacji więcej niż połowy nowych budynków mieszkalnych, na których budowę zezwolono w 2016 r. W 724 gminach wszystkie budynki wznoszono na podstawie zapisów MPZP. Dla odmiany aż w 592 gminach wszystkie, objęte badaniem, pozwolenia na budowę i zgłoszenia budowy nowych budynków mieszkalnych dotyczyły obiektów lokowanych na podstawie WZ.

Dla określenia jak bardzo natężenie planowanego do realizacji budownictwa mieszkaniowego zależy od MPZP zastosowano metodę analizy wielowymiarowej. Zaobserwowano, że w skali kraju wzrostowi znaczenia planowanej zabudowy w oparciu o MPZP towarzyszy wzrost jej natężenia w stosunku do powierzchni geodezyjnej. W grupie jednostek charakteryzujących się dużą intensywnością planowanej zabudowy mieszkaniowej – ponad połowę stanowiły gminy, w których udział planowanych do zrealizowania budynków mieszkalnych na podstawie MPZP był na bardzo wysokim poziomie. Były to przede wszystkim gminy sąsiadujące z największymi miastami (m.in. Warszawą, Krakowem, Wrocławiem, Gdańskiem). Na tej podstawie prawdopodobny wydaje się wniosek, że procesy planowania zabudowy zachodzą właściwie. Żeby przekonać się, czy wewnątrz gmin nie ma obszarów, na których powstaje dużo budynków na podstawie innych dokumentów niż MPZP opracowano, dla wybranych gmin, mapy ukazujące rozmieszczenie planowanych budynków mieszkalnych w polach siatki kwadratów o boku 1 km.

Mapa 1. Liczba nowych budynków mieszkalnych, na których budowę wydano pozwolenie lub przyjęto zgłoszenie z projektem budowlanym na 100 km² powierzchni geodezyjnej według gmin w 2016 r.

Map 1. Number of new residential buildings for which permits have been granted or which have been registered with a construction project per 100 km² geodetic area by gminas in 2016



Źródło: Opracowanie własne.

Mapy przygotowano dla 14 gmin powiatu biłgorajskiego oraz Gdańska, Lublina, Poznania i Wrocławia. Zaobserwowano obszary nasilonego ruchu budowlanego. Możliwe było nawet wskazanie szlaków komunikacyjnych, wzdłuż których powstaje znaczna liczba budynków. Jednoznacznie można też wskazać tereny nasilonego budownictwa, dla którego podstawę stanowią dokumenty inne niż MPZP np. w Gdańsku w dzielnicy Kokoszki stwierdzono wartości ponad 29 obiektów takich obiektów na 1 km². W południowo-wschodnich dzielnicach Lublina badana zabudowa była lokowana prawie wyłącznie na podstawie decyzji WZ, a w Poznaniu największe zagęszczenie takich zamierzeń budowlanych lokowanych (32 obiekty na 1 km²) zauważono na południowym skraju osiedla Fabianowo-Kotowo. Podobnie w północnej części Wrocławia występowały pola o największym (49 obiektów na 1 km²) zagęszczeniu planowanych do realizacji budynków lokowanych na podstawie WZ. Wyniki te pokazują dużą użyteczność opracowanej metody.

Kolejną część pracy poświęcono badaniom ruchu budowlanego na terenie 24 miejskich obszarów funkcjonalnych objętych Zintegrowanymi Inwestycjami Terytorialnymi (ZIT) w latach 2012–2016. W analizie wykorzystano zestaw opracowanych i obliczonych wskaźników budownictwa mieszkaniowego i niemieszkalnego, w tym usługowego. Przeprowadzono też wielowymiarową analizę porównawczą rozwoju budownictwa na obszarach ZIT z wykorzystaniem wskaźnika syntetycznego. Rozmieszczenie powstałej na obszarach ZIT nowej zabudowy mieszkaniowej przedstawiono na mapach w polach siatki kwadratów o boku 1 km.

Wśród uwarunkowań rozwoju budownictwa na badanych obszarach funkcjonalnych szczególną uwagę zwrócono na czynniki demograficzne – zmiany liczby ludności, gęstość zaludnienia i odsetek ludności w wieku produkcyjnym. Niezwykle ważną sferą uwarunkowań rozwoju budownictwa na obszarach ZIT były kwestie przestrzenno-infrastrukturalne, w tym stopień pokrycia terenu obowiązującymi MPZP, który wykazywał silne zróżnicowanie – przyjmując w końcu 2016 r. poziom od 7,4% dla obszaru ZIT Rzeszowa do 86,3% dla obszaru ZIT Subregionu Południowego Województwa Śląskiego. W tej grupie zagadnień zwrócono również uwagę na dostępność urządzeń sieciowych (kanalizacja, gazociąg). W grupie uwarunkowań społeczno-gospodarczych uznano za istotne m.in. udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, odsetek ludności korzystającej z pomocy społecznej, dochody gmin z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), liczbę podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON, czy udział sektora usługowego (tj. sekcji G–U klasyfikacji PKD 2007) w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych.

W ramach pogłębionych badań budownictwa mieszkaniowego na obszarach ZIT analizowano jego efekty rzeczowe, czyli liczbę budynków mieszkalnych i mieszkań oddanych do użytkowania, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i w stosunku do cech demograficznych i powierzchni badanych obszarów. Analizowano także cechy jakościowe efektów rzeczowych budownictwa mieszkaniowego, takie jak wielkość oddawanych do eksploatacji mieszkań i ich wyposażenie w instalacje techniczno-sanitarne; strukturę ww. efektów według rodzajów budynków i form budownictwa oraz podstawy prawne lokalizacji planowanych do realizacji budynków mieszkalnych (MPZP lub decyzje WZ).

W latach 2012–2016 na badanych obszarach funkcjonalnych oddano do użytkowania łącznie 485,6 tys. mieszkań, co stanowiło większość (64,4%) mieszkań przekazanych w tym okresie do eksploatacji w kraju. Średnioroczna dynamika liczby mieszkań oddawanych do użytkowania w latach 2013–2016 (przy bazie 2012=100) na obszarach ZIT wyniosła 102,8 i była wyższa od dynamiki dla całego kraju.

W latach 2012–2016 na obszarach ZIT na 1 tys. ludności przypadało rocznie średnio 5,3 mieszkania oddanego do użytkowania (w Polsce – 3,9 mieszkania). Wśród 24 badanych obszarów funkcjonalnych średnia roczna powierzchnia użytkowa mieszkań oddawanych do użytkowania w latach 2012–2016 przypadająca 1 km² powierzchni geodezyjnej ogółem wynosiła od zaledwie 37,1 m²/km² na obszarze ZIT Jeleniej Góry do aż 619,5 m²/km² na obszarze ZIT Warszawy. Na obszarach ZIT przeważało w badanym okresie budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, na które przypadało 62,1% ogółu mieszkań oddanych

do użytkowania. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania oddanego do eksploatacji w latach 2012–2016 na badanych obszarach funkcjonalnych wynosiła 89,3 m². Na obszarach ZIT ogółem 87,7% mieszkań oddanych do użytkowania w latach 2012–2016 posiadało kanalizację z odprowadzeniem do sieci (w kraju – odpowiednio 79,1%). Ograniczona dostępność sieci gazowej, przy upowszechnianiu się alternatywnych źródeł energii dla gospodarstw domowych, przekładała się na niezbyt wysoki i malejący w analizowanym okresie odsetek mieszkań oddawanych do użytkowania wyposażonych w gaz z sieci. Na obszarach ZIT mieszkania wyposażone w gaz z sieci stanowiły 47,7% ogółu mieszkań przekazanych do eksploatacji w latach 2012–2016 (wobec 41,2% w kraju).

Oprócz analizy budownictwa mieszkaniowego wykonano badania rozwoju budownictwa budynków niemieszkalnych, ze szczególnym uwzględnieniem budynków usługowych. Spośród uzyskanych wyników poniżej przytoczono podstawowe wartości. Za zasadniczy miernik efektów rzeczowych budownictwa budynków niemieszkalnych, w tym usługowych, przyjęto przekazaną do eksploatacji powierzchnię użytkową budynków (nowych i rozbudowanych). Oddana do użytkowania w latach 2012–2016 na obszarach ZIT powierzchnia użytkowa budynków niemieszkalnych ogółem wyniosła 36,4 mln m², natomiast oddana powierzchnia użytkowa budynków usługowych wyniosła 12,6 mln m². W tym samym czasie na 1 km² powierzchni ogółem obszarów ZIT oddawano do użytkowania rocznie średnio 128,2 m² powierzchni użytkowej budynków niemieszkalnych, w tym 44,5 m² – budynków usługowych. Najwyższym natężeniem budownictwa budynków niemieszkalnych wyróżniły się obszary ZIT Warszawy (383,5 m²/km²) oraz Krakowa (352,4 m²/km²). One też cechowały się największym natężeniem budownictwa usługowego.

Wszystkie analizowane obszary sklasyfikowano według poziomu rozwoju budownictwa. W tym celu zastosowano metodę wielowymiarowej analizy porównawczej, opartej o syntetyczny wskaźnik rozwoju budownictwa w latach 2012–2016. Wskaźnik ten łączy w sobie wartości wskaźników dotyczących budownictwa mieszkaniowego i budownictwa budynków niemieszkalnych, w tym usługowych. W rezultacie przyporządkowano każdy z 24 obszarów ZIT, w poszczególnych latach, do jednej z czterech grup – charakteryzujących ogólny poziom rozwoju budownictwa. Pozwoliło to na wskazanie nie tylko poziomu rozwoju budownictwa na poszczególnych obszarach, ale także zmienności tego poziomu. Część ZIT w całym okresie badania utrzymywała się na tym samym poziomie, a w części następowały okresowe zmiany poziomu rozwoju budownictwa. Szczegółowa analiza danych może być wykorzystana do programowania rozwoju budownictwa w powiązaniu z jego uwarunkowaniami społecznymi i gospodarczymi.

Rekomendacje

Recommendations

Po pierwsze, badanie pozwoleń na budowę oraz zgłoszeń z projektem budowlanym budowy nowych budynków mieszkalnych powinno być prowadzone jako badanie cykliczne realizowane z częstotliwością co najmniej roczną. Badanie powinno być prowadzone ze szczegółowością terytorialną na poziomie gmin, dane powinny być gromadzone i publikowane w podziale na pozwolenia i zgłoszenia dla inwestycji budowlanych lokalizowanych na terenie objętym MPZP oraz pozwolenia i zgłoszenia pozostałe

W przyszłości konieczne jest podjęcie prac zmierzających do zapewnienia danych na temat wydawanych pozwoleń i rejestrowanych zgłoszeń ze źródeł administracyjnych – przede wszystkim systemów prowadzonych przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego. Wprowadzenie takiego rozwiązania wpłynęłoby, zdaniem autorów, na zmniejszenie obciążenia zadaniami jednostek samorządu terytorialnego i wpłynęłoby na poprawę jakości danych.

Konieczne jest rozwiązanie problemu systemowego powiązania danych o wydawanych pozwoleniach (przyjmowanych zgłoszeniach) na budowę z informacją o lokalizacji działki, na której będzie wznoszony budynek. Wykazano dużą użyteczność map rozmieszczenia wydanych pozwoleń, jednak bez rozwiązania

powyższej kwestii nie jest możliwe sporządzanie map ze względu na bardzo dużą pracochłonność tego procesu.

Opracowane wskaźniki i metody monitorowania ruchu budowlanego, przetestowane na przykładzie ZIT, będą stosowane w ramach prac Ośrodka Statystyki Budownictwa.