

Waldemar A. Gorzym-Wilkowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

„MASZYNA WZROSTU” W ROZWOJU PRZESTRZENNYM PODLUBELSKIEJ GMINY GŁUSK

1. Kontekst teoretyczny

Termin „maszyna wzrostu” pojawił się w ramach tzw. kalifornijskiej szkoły geografii społecznej miast. Zaproponowany został w latach osiemdziesiątych XX w. przez J. Logana i H. Molotcha. Oznacza sytuację, w której rozwój przestrzeni miast stymulowany jest przez działalność deweloperów osiedli mieszkaniowych. Deweloperzy ci, zainteresowani nabywaniem coraz to nowszych terenów pod zabudowę, starają się wciągać do współpracy organy władzy lokalnej. Interesy deweloperów oczekujących maksymalizacji zysku pokrywają się bowiem z interesami władz, poszukujących z kolei możliwości rozszerzenia bazy podatkowej związanej przede wszystkim z podatkiem od własności. Powstaje zatem „błędne koło”, skutkujące – w imię wzrostu korzyści firm deweloperskich i władz lokalnych – lawinowym narastaniem zagospodarowania przestrzennego w obszarach ekspansji miast [Majer 1997, s. 30-31].

Szkoła kalifornijska, a wraz z nią koncepcja „maszyny wzrostu” dotyczą jednak miast o zupełnie innej specyfice niż miasta polskie. „Poligonem doświadczalnym” badań były w tym przypadku wielkie miasta Stanów Zjednoczonych, przede wszystkim zaś Los Angeles, natomiast przedmiotem badań – między innymi zjawisko dyspersji tkanki miejskiej, jako jeden z głównych czynników przekształcających strukturę przestrzeni miast [Węclawowicz 2003, s. 52]. Zjawiska rozlewania się miast oraz występującego jednocześnie narastania nierówności społecznych w przestrzeni miejskiej obserwowane były jako typowe dla wielkich postindustrialnych miast amerykańskich, funkcjonujących od wielu dziesięcioleci w warunkach rozwiniętej gospodarki rynkowej [Kotus 2005, s. 16-17].

Powstaje zatem pytanie, czy zjawisko „maszyny wzrostu” można zaobserwować także w warunkach miast polskich? Wstępnie można postawić hipotezę, że w sąsiedztwie polskich miast występują obszary szczególnie intensywnego rozwoju zagospodarowania przestrzennego, gdzie zjawisko to być może zachodzi. Wątpliwości

jednak budzi fakt, że polskie miasta różnią się wszak pod wieloma względami od wielkich miast USA. Zasadniczą różnicą jest oczywiście wielokrotnie mniejsza skala demograficzna i przestrzenna, a ponadto samo położenie w państwie o znacznie niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, które przez kilkadziesiąt lat funkcjonowało w ramach gospodarki komunistycznej. Wreszcie niewątpliwą cechą miast Polski, odróżniającą je od ośrodków północnoamerykańskich, jest fakt, że – jak na razie – zagospodarowanie nowych terenów mieszkaniowych nie następuje w dominującym stopniu poprzez zorganizowaną działalność deweloperską. Przedsiębiorstwa skupujące grunty budowlane po to, by je następnie zabudować i sprzedać, tworzą jak dotąd jedynie niewielką część nowo powstającej zabudowy mieszkaniowej. Ich działalność skupia się przy tym na zabudowie wielorodzinnej. Zabudowa jednorodzinna, stanowiąca coraz większą część nowo powstających obszarów mieszkalnictwa, powstaje wciąż przede wszystkim w efekcie samodzielnego wysiłku inwestycyjnego swoich późniejszych użytkowników. Nie występuje zatem w Polsce czynnik, który generuje zjawisko „maszyny wzrostu” w warunkach północnoamerykańskich.

Jednocześnie w polskich miastach od blisko 20 lat zachodzą procesy rozwoju przestrzennego właściwe państwom stojącym na wysokim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego. Najbardziej zauważalnym z tych procesów jest oczywiście suburbanizacja, oznaczająca ekspansję tkanki miejskiej na dotychczas niezagospodarowane obszary podmiejskie. Czynnikiem generującym ten proces jest przede wszystkim wzrost dochodów niektórych mieszkańców miast, którzy w efekcie poszukują terenów zapewniających lepsze warunki zamieszkania, a jednocześnie tańszych niż grunty położone bliżej centrum miasta [Ślōdczyk 2001, s. 43]. Paradoksalnie przy tym – tempo i skala suburbanizacji są znaczne właśnie z powodu wieloletniego funkcjonowania miast w ramach scentralizowanej, zarządzanej administracyjnie gospodarki komunistycznej, nie uwzględniającej m.in. praw własnościowych. Nieuregulowane stosunki własnościowe wielu terenów miejskich są bowiem jednym z czynników podnoszących ich ceny, a zatem obniżających ich dostępność dla większości indywidualnych inwestorów [Markowski 1999, s. 139]. Ponadto polityka egalitaryzmu prowadzona przez kilka dekad przez władze komunistyczne spowodowała powstanie w miastach skupisk ludności o bardzo wymieszanej, przypadkowej strukturze. Na ogół działo się to niezależnie, a nawet wbrew preferencjom wielu mieszkańców osiedlanych w wielkich „spółdzielczych” blokach [Węclawowicz 2002, s. 71]. Fakt ten stał się dodatkowym bodźcem przekształceń strukturalnych przestrzeni miejskiej. W miarę bowiem wzrostu zróżnicowania struktury społecznej osoby o wyższych dochodach zaczęły dążyć do odizolowania się przestrzennie od uboższych sąsiadów, koncentrując się w wyodrębnionych enklawach wysokiego standardu mieszkaniowego [Węclawowicz 2002, s. 73].

2. Charakterystyka obszaru badań

Jako obszar badań mający służyć weryfikacji postawionej na wstępie hipotezy wybrano gminę wiejską Głusk, leżącą przy południowo-wschodniej granicy Lublina, wojewódzkiego miasta z ok. 350 tys. mieszkańców. Ta niewielka gmina (o powierzchni zaledwie 64,0 km²) jest jednym z głównych obszarów suburbanizacji generowanej przez Lublin. Leży bowiem przy ważnej drodze wojewódzkiej nr 835, wybiegającej z Lublina w kierunku Biłgoraja i stanowiącej jednocześnie oś komunikacyjną gminy. Ponadto północną granicę gminy stanowi droga krajowa nr 17, obsługująca ruch z kierunku Warszawy i Lublina do Chełma, Zamościa i granicy wschodniej. Po północnej stronie tej drogi leży drugie sąsiadujące z gminą Głusk miasto, jakim jest liczący ok. 40 tys. mieszkańców Świdnik. Gmina jest przy tym dość oddalona od dzielnicy przemysłowej i innych niekorzystnych dla mieszkalnictwa dzielnic obydwu sąsiednich miast. Za to od strony zachodniej sąsiaduje z obszarem gminy (leżący w granicach Lublina) spory kompleks leśny Dąbrowa. Wzdłuż południowego skraju Dąbrowy położona jest zachodnia, pasmowo rozciągnięta część gminy.

Kierunek południowo-wschodni, na którym wobec Lublina leży gmina Głusk, od dawna był jednym z głównych korytarzy ekspansji przestrzennej miasta. Powodowało to narastającą od co najmniej ćwierćwiecza integrację zwłaszcza północno-zachodnich części obszaru gminy z wewnętrzną strukturą tkanki miejskiej Lublina. W efekcie w 1987 r. część ówczesnej gminy Głusk, razem z miejscowością Głusk, w której do tej pory mieści się siedziba Urzędu Gminy, została włączona w granice administracyjne miasta.

Zainteresowanie osiedlaniem się na tym obszarze, niezależnie od kontekstu komunikacyjnego, wynika także z dobrych warunków fizjograficznych. Większość obszaru gminy leży w granicach dwóch mezoregionów Wyżyny Lubelskiej: Płaskowyzu Świdnickiego i Wyniosłości Giełczewskiej [Kondracki 1998, s. 280]. Jest to teren o na ogół niewielkim urzeźbieniu, z głęboko zalegającymi wodami gruntowymi. Odróżnia to korzystnie gminę Głusk od terenów leżących na północ i zachód od Lublina. Co prawda pewną barierą rozwoju osadnictwa są tutaj dobre gleby, bo znacznie więcej niż połowa użytków rolnych leży na glebach klas bonitacyjnych od I do III [Katalog gmin... 1994, s. 148], ale gleby równie dobre występują także w innych gminach podmiejskich Lublina. Lasy, zajmujące tylko ok. 7,5% powierzchni gminy Głusk, nie stanowią istotnej bariery rozwojowej. Oprócz sąsiadującej z gminą, lecz położonej w granicach Lublina Dąbrowy gmina ma jedynie 2 niewielkie kompleksy leśne, leżące w południowej części jej obszaru.

Atrakcyjność osadniczą obszaru gminy zwiększa względnie niska cena działek budowlanych. To właśnie przede wszystkim cena gruntów budowlanych jest, obok ich lokalizacji, czynnikiem pobudzającym zainteresowanie potencjalnych inwestorów. Na potrzeby niniejszej analizy losowo wybrano po 20 działek położonych

w gminie Głusk, innej podlubelskiej gminie Konopnica oraz w granicach samego miasta. Działki te spełniały jednakowe kryteria lokalizacyjne:

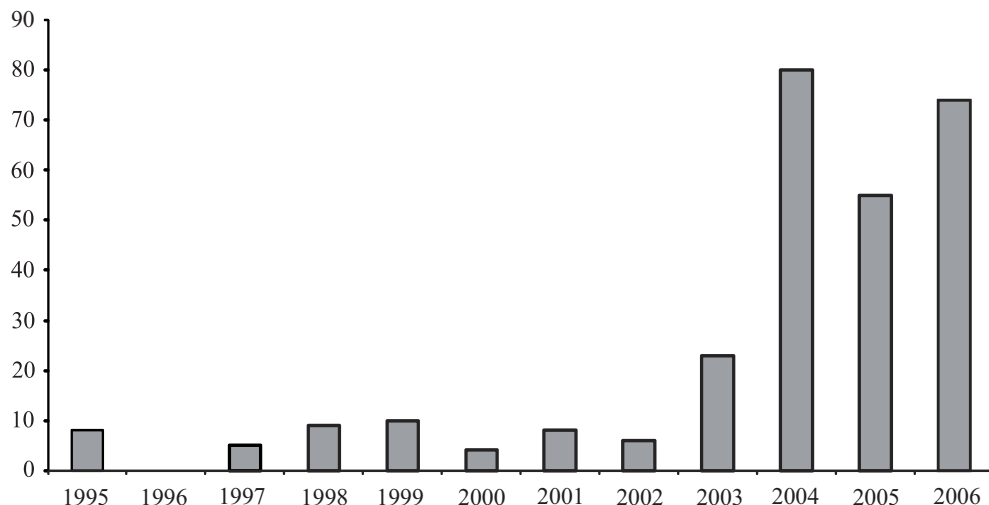
- położenie w sąsiedztwie dróg publicznych,
- przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną,
- posiadanie prawie kompletnego uzbrojenia w infrastrukturę techniczną (z wyjątkiem sieci kanalizacyjnej).

Działki o powyższych cechach są najczęściej oferowanymi działkami budowlanymi na rynku nieruchomości Lublina i okolic. W gminie Głusk 1 m² działki tego typu oferowany był w I połowie 2008 r. w cenie od 34 do 126 zł, przy czym cena większości działek mieściła się w przedziale od 50 do 100 zł za 1 m². Ceny te są zauważalnie niższe od cen działek o podobnych parametrach lokalizacyjnych, leżących na obszarze innej podmiejskiej gminy – Konopnica, uważanej za lepiej położoną i nieco bardziej „prestizową”. W gminie tej żądana cena 1 m² wynosiła w analogicznym okresie od 70 do 180 zł. Większość działek plasowała się przy tym w przedziale od 100 do 150 zł za 1 m². Jeszcze wyższe były ceny gruntów budowlanych na obszarze samego miasta Lublina. Cena 1 m² mieściła się w przypadku gruntów miejskich od 130 do aż 930 zł, przy czym większość ofert zawierała cenę w granicach od 200 do 300 zł [www.anma.com.pl; www.agg.lublin.pl].

Ceny nieruchomości w gminie Głusk, mimo że są zauważalnie niższe niż ceny potencjalnie alternatywnych działek budowlanych, są jednocześnie wielokrotnie wyższe od ceny gruntów rolnych. W początkach roku 2008 cena 1 hektara gruntów ornych na obszarze gminy wahała się w przedziale od 20 do 30 tys. zł za hektar. Była zatem kilkudziesięciokrotnie niższa od ceny gruntów budowlanych.

3. Mechanizmy zagospodarowania przestrzennego

Usytuowanie gminy Głusk w sąsiedztwie Lublina, a także korzystne ceny działek położonych w tej gminie i przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powodują już co najmniej od końca lat osiemdziesiątych zjawisko suburbanizacji. Działki budowlane leżące w granicach gminy są wykupywane przez mieszkańców sąsiedniego Lublina, którzy wznoszą tutaj swoje domy. Proces ten osiągnął większą skalę w początkach lat dziewięćdziesiątych. Później – w efekcie kryzysu ekonomicznego – nastąpiło zmniejszenie zainteresowania budowaniem tutaj domów. Lecz w ostatnich kilku latach tempo zagospodarowania przestrzeni gminy nie tylko znów się nasiliło, ale osiągnęło poziom nie rejestrowany przedtem. W roku 2004 oddano w gminie do użytku 80 mieszkań, w roku 2005 – 55 mieszkań, natomiast w 2006 – 74 mieszkania. Na rys. 1 zilustrowano zmiany liczby mieszkań oddawanych do użytku, począwszy od roku 1995:



Rys. 1. Mieszkania oddane do użytku w gminie Głusk w latach 1995-2006

Źródło: Bank Danych Regionalnych [www.stat.gov.pl].

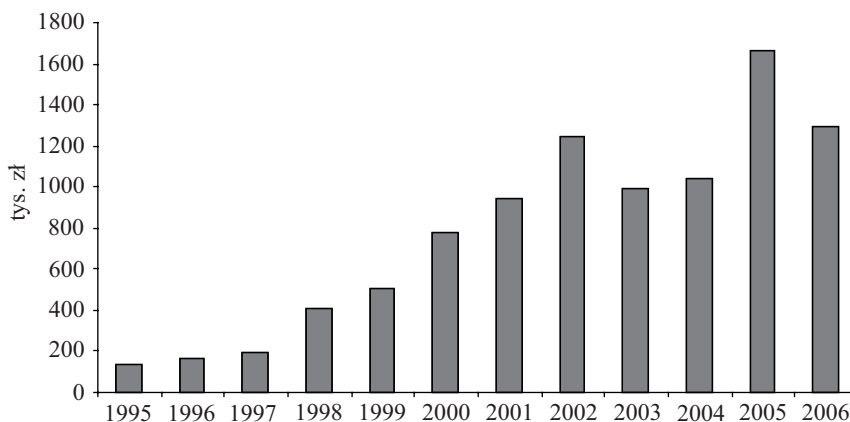
Należy przyjąć, że dane z rys. 1 nie w pełni obrazują skalę ruchu budowlanego na obszarze gminy. Jest bowiem częstą praktyką, że zamieszkiwane są także domy, które nie zostały formalnie oddane do użytku. Zjawisko to wynika z chęci uniknięcia płacenia przez mieszkańców podatku od nieruchomości. Zatem faktyczna intensywność procesu powstawania nowych domów w gminie Głusk jest jeszcze większa.

Tak wielkie zainteresowanie ze strony potencjalnych nabywców działek budowlanych powoduje odpowiednie reakcje właścicieli nieruchomości. Polegają one przede wszystkim na presji wywieranej przez właścicieli na władze gminy co do zmiany przeznaczenia gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy. Według danych Urzędu Gminy w ostatnich latach przeciętna liczba wniosków o zmianę planu miejscowego wynosiła ok. 150. Samorząd gminny dość często dokonuje zmian w planie miejscowym. Obowiązujący obecnie plan, pochodzący z roku 2000, był od chwili swojego powstania zmieniany 9 razy przez Radę Gminy. Każda z tych zmian polegała przy tym najczęściej na wprowadzeniu kilkunastu odrębnych, punktowych zmian funkcji terenów. Oczywiście zazwyczaj była to zmiana funkcji rolniczej na funkcję związaną z zabudową mieszkaniową. Obecnie także trwają prace nad kilkoma kolejnymi zmianami w obowiązującym planie miejscowym.

Zmiany planu zagospodarowania przestrzennego gminy, oprócz tworzenia możliwości osiągania korzyści finansowych przez mieszkańców gminy, przynoszą korzyści także samemu samorządowi lokalnemu. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 80, poz. 717, z późn. zm.), gmina ma prawo partycypować we wzroście ceny nierucho-

mości będącym efektem sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Partycypacja ta ma miejsce, jeśli właściciel nieruchomości zbywa ją w terminie nie dłuższym niż 5 lat od dnia wejścia w życie takiego planu. W gminie Głusk udział gminy ustalony został (w planie miejscowym z 2000 r. i w jego kolejnych zmianach) na 15% wzrostu wartości nieruchomości. Udział opłaty planistycznej jest więc określony na poziomie połowy maksymalnego udziału dopuszczanego przez ustawę. Opłata ta jest, według oświadczeń Urzędu Gminy, konsekwentnie egzekwowana od osób sprzedających działki budowlane. Znamienny jest przy tym sam fakt, że właściciele działek uzyskujących przeznaczenie budowlane w efekcie zmiany planu miejscowego nie czekają ze zbyciem tych działek przez 5 lat. Świadczy to zarówno o silnej presji inwestorów, jak i o znacznej atrakcyjności cen oferowanych przez nich właścicielom.

Opłata planistyczna nie była głównym składnikiem korzyści czerpanych przez samorząd gminny z powstawania nowych terenów budowlanych. Kluczowym pozytykiem jest bowiem wzrost dochodów podatkowych. W ciągu badanego okresu zauważalna była pod tym względem bardzo wyraźna tendencja wzrostowa. W roku 1995 budżet gminy uzyskał z podatku od nieruchomości kwotę 133,5 tys. zł, natomiast w roku 2006 kwota ta wynosiła już 1 293,8 tys. zł – była więc ponad 9,5-krotnie wyższa. Zmiany wielkości dochodów budżetu gminy Głusk z podatku od nieruchomości zilustrowano na rys. 2.



Rys. 2. Dochody z podatku od nieruchomości w gminie Głusk

Źródło: Bank Danych Regionalnych [www.stat.gov.pl].

Dynamiczny wzrost wykazywały także inne elementy bazy podatkowej samorządu gminnego. Wynikało to zwłaszcza ze stałego napływu nowych mieszkańców. Saldo migracji – co jest nietypowe dla wiejskich obszarów Lubelszczyzny – było w całym badanym okresie dodatnie. Spowodowało to m.in. zwiększenie dochodów gminy Głusk z udziału w podatku od osób fizycznych (PIT). Kwota otrzymana

z tego tytułu przez gminę wzrosła prawie 3,5-krotnie – z 523,4 tys. w roku 1995 do 1769,1 tys. w roku 2006.

Korzyści osiągane w różny sposób przez inwestorów, właścicieli gruntów oraz budżet gminny odbijają się bardzo wyraziście na zagospodarowaniu przestrzennym gminy Głusk. Najwcześniej proces suburbanizacji pojawił się, a zatem i największe zmiany przestrzenne spowodował na terenach najbliższych i najlepiej powiązanych komunikacyjnie z Lublinem, a w pewnym stopniu także ze Świdnikiem. Stąd też najintensywniej zagospodarowane są miejscowości sąsiadujące z wylotem drogi z Lublina w kierunku Biłgoraja – Ćmiłów i Mętów. Równie gęsta zabudowa istnieje w położonej wzdłuż drogi Lublin – Piaski miejscowości Kalinówka. W ostatnich natomiast latach tempa nabrał proces zagospodarowywania sąsiadującego bezpośrednio z Lublinem Dominowa oraz wysuniętych na zachód, przylegających do lasu Dąbrowa Prawiednik.

Mechanizmy rozwoju przestrzennego są bezpośrednim efektem dominacji prywatnych interesów właścicieli nieruchomości i wynikającej stąd presji na samorząd gminny. Wielokrotne doraźne, dotyczące rozproszonych na obszarze gminy konkretnych nieruchomości, zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powodują, że zagospodarowanie narasta w sposób niespójny i nieuporządkowany. Efektem jest zauważalny chaos i rozproszenie nowo powstającej zabudowy. Przestrzenny kształt terenów wyznaczanych przez kolejne zmiany w planie miejscowym dostosowany jest do podziałów własnościowych, wynika bowiem przede wszystkim z wniosków właścicieli poszczególnych nieruchomości [Kołyś 2007, s. 68].

Tego typu mechanizmy ekspansji przestrzennej musiały spowodować szereg negatywnych skutków. Podstawowym z nich jest oczywiście nadmierna ekspansja zabudowy w tereny dotychczas otwarte, a w efekcie – nieracjonalne, ekstensywne wykorzystanie przestrzeni. W obszarach podmiejskich, gdzie podaż wolnych terenów naturalnie się zmniejsza, zjawisko to jest szczególnie niekorzystne. Ogranicza przy tym możliwości przyszłego uporządkowania procesu zagospodarowywania przestrzeni, zwłaszcza racjonalnego ukształtowania obszarów mieszkalnictwa i lokalnych dróg. Ponadto postępujący chaos zabudowy będzie skutkował podniesieniem kosztów uzbrojenia terenu w sieci infrastruktury technicznej. W gminie Głusk, która nie posiada jeszcze sieci kanalizacyjnej, finansowe skutki rozproszenia zabudowy mogą w przyszłości przewyższyć dotychczasowe korzyści wpływające z lawinowego narastania zagospodarowania przestrzennego.

4. Wnioski

Przedstawione obserwacje pozwalają potwierdzić przyjętą wstępnie hipotezę badawczą. Obszary położone w sąsiedztwie większych polskich miast są miejscem, gdzie zjawisko „maszyny wzrostu” jest zauważalne. Mechanizmy tego zjawiska są jednak odmienne niż w wielkich miastach Stanów Zjednoczonych. Główne cechy

charakterystyczne dla polskiej „wersji” zaprezentowanego w niniejszym artykule zjawiska można określić następująco:

1) w warunkach polskich nie występuje główny aktor pobudzający suburbanizację w USA, jakim są firmy deweloperskie; okazuje się jednak, że brak tych firm, pełniących funkcję pośrednika między właścicielami nieruchomości a przyszłymi mieszkańcami domów powstających pod miastem, nie ma istotnego znaczenia dla zaistnienia zjawiska „maszyny wzrostu”;

2) kluczowym czynnikiem sprzyjającym powstaniu tego zjawiska jest bowiem zbieżność interesów dotychczasowych właścicieli działek budowlanych, osób chcących zbudować domy pod miastem oraz samorządu gminnego;

3) brak koordynującego i „moderującego” czynnika, jakim są w warunkach amerykańskich deweloperzy, powoduje specyficzne zasady narastania nowej tkanki zagospodarowania przestrzennego – przede wszystkim nadmierne rozproszenie nowej zabudowy i wynikającą stąd niepotrzebną presję osadnictwa na tereny otwarte;

4) postępujące rozproszenie zabudowy musi także skutkować wzrostem kosztów budowy i utrzymania przez gminę odpowiedniej infrastruktury technicznej; oznaczać to może, że korzyści uzyskane przez samorząd gminny w efekcie „maszyny wzrostu” okażą się jedynie przejściowe.

Literatura

- Katalog gmin województwa lubelskiego*, Norbertinum, Lublin 1994.
- Kołyś R., *Zmiany zagospodarowania przestrzennego jako przejaw suburbanizacji w podlubelskiej gminie Glusk*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007 (maszynopis).
- Kondracki J., *Geografia regionalna Polski*, PWN, Warszawa 1998.
- Kotus J., *Spoleczne dylematy w przestrzeni miejskiej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2005.
- Majer A., *Duże miasta Ameryki. „Kryzys” i polityka odnowy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.
- Słodczyk J., *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2001.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 80, poz. 717, z późn. zm.).
- Węclawowicz G., *Przestrzeń i społeczeństwo współczesnej Polski. Studium z geografii społeczno-gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002.
- Węclawowicz G., *Geografia społeczna miast. Zróźnicowanie społeczno-przestrzenne*, PWN, Warszawa 2003.
- www.anma.com.pl
- www.agg.lublin.pl
- www.stat.gov.pl

“GROWTH MACHINE” IN THE SPATIAL DEVELOPMENT OF GŁUSK COMMUNE NEAR LUBLIN

Summary

The “Growth Machine” is the mutual support of various entities’ interests, stimulating suburbanization. The example of it is the Głusk commune situated near Lublin, which thanks to relatively low prices of building plots is built on with houses by the current inhabitants of the town, who look for better housing conditions. This is in accordance with the interest of the owners of plots, the prices of which increase several times after they have been allotted for building purposes. The commune authorities will facilitate this process, because they expect an increase of income from the real estate tax. As a consequence, the area of the commune is being intensively developed. In some parts of it, non-urbanized land has disappeared, but the interest in the commune is still growing.