Jak „ugryźć” problem mieszkaniowy

Należy przezwyciężyć bariery podaży gruntów nadających się do zabudowy.

Publikacja: 20.12.2023 03:00
https://www.rp.pl/opinie-ekonomiczne/art39596231-jak-ugryzc-problem-mieszkaniowy

Foto: Bloomberg

Czesław Bielecki, Hubert Izdebski, Stefan Kawalec

Odpowiedzią na problem mieszkaniowy są kolejne programy dopłat do kredytów. Czy przekłada się to na zwiększenie dostępności mieszkań? Niestety, według opinii ekspertów, ze względu na wąskie gardło, jakim jest niedobór gruntów nadających się do budowy, zwiększenie strumienia pieniędzy kierowanych na zakup mieszkań przyczynia się głównie do wzrostu cen. Efektem jest dalsze pogłębienie problemu dostępności mieszkań. Naturalne jest zatem pytanie, z czego wynika niedostatek gruntów?

Największy paradoks

Być może największym paradoksem gospodarki przestrzennej w Polsce jest to, że mamy niedobór uzbrojonych, skomunikowanych i nadających się do racjonalnej zabudowy gruntów, w sytuacji olbrzymiej nadpodaży gruntów nominalnie przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Według raportu Polskiego Instytutu Ekonomicznego „Społeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego” powierzchnia gruntów przeznaczonych na mieszkania w planach i studiach gminnych jest ponad dziesięć razy większa niż zamieszkane tereny zurbanizowane. Na tych nowych gruntach

można by osiedlić 60–140 mln osób! Dlaczego więc brak terenów, na których można budować?

Olbrzymia nadpodaż gruntów nominalnie przeznaczonych na budownictwo mieszkaniowe podważa działanie systemu finansowania rozwoju infrastruktury publicznej. Po uchwaleniu planu miejscowego gmina jest zobowiązana do wykupu gruntów pod drogi publiczne i budowy infrastruktury na terenach, które ze względu na nadmiar obszarów wyznaczonych pod budownictwo często nigdy nie będą zabudowane lub będą zamieszkane ekstensywnie.

W efekcie, uchwalając plany miejscowe, gminy muszą ponosić na budowę infrastruktury wydatki znacznie wyższe niż dochody, na które mogą liczyć. Zniechęca to je do uchwalania planów. W efekcie niespełna 1/3 obszaru kraju jest pokryta planami miejscowymi, a duża część inwestycji budowlanych ma miejsce na obszarach nieobjętych planami, na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy (WZ).

Infrastruktura publiczna powstaje w znacznej mierze w procesie „roszczeniowo-wymuszeniowym": planowana i budowana na początku jest minimalna infrastruktura, a resztę wymuszają po wprowadzeniu się mieszkańcy.

To bolesne przejawy uwiądu systemu planowania przestrzennego. Towarzyszą temu skomplikowane procedury zgód i uzgodnień, zajmujące czas, tworzące niepewność i w praktyce uniemożliwiające racjonalne zagospodarowanie zurbanizowanych lub predysponowanych do urbanizacji terenów. Jednym z efektów jest rozlewanie się zabudowy na obrzeża miast o niedostatecznej infrastrukturze, co obniża tam jakość życia i powoduje wysokie koszty społeczne i ekonomiczne.

Nasza propozycja

Z grupą architektów, menedżerów budownictwa, ekonomistów, prawników i działaczy samorządów zaproponowaliśmy, by problem braku dostępności mieszkań „ugryźć" z innej strony – poprzez przezwyciężenia barier po stronie podaży gruntów do zabudowy. Zaproponowaliśmy przygotowanie ustawy o strefach zintegrowanego inwestowania (SZI), wykorzystując sprawdzone w Europie i w Polsce w okresie międzywojennym standardy planistyczne pozwalające modernizować miasta jako przyjazne dla mieszkańców zwarte organizmy, zapobiegając niekontrolowanemu się ich rozlewaniu.

SZI mogłaby być tworzona decyzją władz wojewódzkich lub lokalnych na wniosek właścicieli (publicznych lub prywatnych) dysponujących określoną większością powierzchni obszaru na terenie, który ze względu na lokalizację i możliwość dostępu do infrastruktury sieciowej jest predysponowany do urbanizacji, ale nie został dotąd zagospodarowany, a jednocześnie pozwala na realizację kompleksowego projektu urbanistycznego przewidującego odpowiednio skomunikowany, intensywnie zabudowany, zazieleniony, przyjazny obszar miejski o zróżnicowanej architekturze z balansem między zabudową mieszkaniową a zabudową spełniającą inne funkcje oraz przestrzenią publiczną, zgodnie z ideą „miasta 15-minutowego".

Na obszarze SZI obowiązywałyby regulacje dotyczące:

- komasacji gruntów i rozwiązywania problemów własnościowych,
- obowiązku przekazywania części gruntów przez właścicieli na budowę infrastruktury,
- sekwencji rozpoczęcia inwestycji od infrastruktury,

■ obowiązku zabudowy uzbrojonych działek w określonych terminach,

■ procedur budowlanych,

■ uzgodnień i zezwoleń (uproszczonych pod warunkiem zgodności projektu z koncepcją strefy).

Utworzenie SZI umożliwi wykorzystanie i maksymalizację synergii między sektorem prywatnym i publicznym:

■ sektor publiczny skupi się na działaniach, w których nie może go zastąpić prywatny:

– stworzenie ram prawnych,

– usunięcie blokad wynikających z zapętlenia stosunków własnościowych lub regulacyjnych,

– zabezpieczenie gruntów pod infrastrukturę techniczną, transportową i społeczną oraz stworzenie tej infrastruktury.

Przyjęta koncepcja urbanistyczna i specjalne ramy prawne ułatwią działanie inwestorów, a jednocześnie ich zdyscyplinują. Firmy prywatne, angażując swój kapitał, kompetencje i moce przerobowe, spowodują szybkie zagospodarowanie terenu i zwielokrotnienie efektów zaangażowania sektora publicznego. Gmina będzie mogła uzyskać pulę mieszkań komunalnych (szczególnie przy włączeniu do strefy terenów gminnych lub państwowych).

Proponowana ustawa jako lex specialis byłaby zastosowana do urbanizacji uśpionych lub marnotrawionych terenów. Byłoby to pole doświadczalne dla ewentualnych przyszłych zmian w przepisach ogólnych.

Ustawa o zintegrowanym inwestowaniu powinna być projektem rządowym, który zaopatrzony w ocenę skutków regulacji przejdzie konsultacje i wysłuchania publiczne. Propozycja nie wyklucza zastosowania na szczeblu państwa lub samorządów rozwiązań wspierających określone grupy społeczne w zakupie lub wynajmie mieszkań.

Strefy zintegrowanego inwestowania pozwolą na maksymalizację efektywności wydatków publicznych na budowę infrastruktury – dzięki koordynacji działań państwa i sektora prywatnego uzbrojone tereny zostaną szybko i intensywnie zabudowane. Stwarza to szanse zwiększenia zarówno podaży mieszkań dostępnych do kupna, komercyjnego najmu, lokali budowanych przez kooperatywy, jak i puli mieszkań komunalnych.

Czesław Bielecki jest architektem, Hubert Izdebski – profesorem prawa. Stefan Kawalec był wiceministrem finansów.

© Licencja na publikację
© ℗ Wszystkie prawa zastrzeżone
Źródło: Rzeczpospolita