

DOSTĘPNE BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE

Agata Twardoch

Wydział Architektury, Politechnika Śląska, ul. Akademicka 7, 44-100 Gliwice

E-mail: agata.twardoch@polsl.pl

AFFORDABLE HOUSING

Abstract:

Housing issue can be divided into two separate problems: housing shortage, especially in affordable housing compartment, and low spatial quality of new housing estates. In this paper some rules of delivering Affordable Housing in England have been presented. Author of this paper finds this english system to be a good solution to both qualitative nad quantitative aspects of housing issue. In comparison with english system outline of polish housing policy - at the governmental and local level - has been shown.

Streszczenie:

Można wyodrębnić dwa problemy związane z kwestią mieszkaniową: brak mieszkań, szczególnie w sektorze mieszkań dostępnych, oraz niską jakość przestrzenną powstających realizacji mieszkaniowych. W artykule zaprezentowany został angielski system Affordable Housing, który jest według autorki dobrą propozycją rozwiązania obu aspektów problemu mieszkaniowego. Na tle rozwiązań angielskich zaprezentowany został zarys polityki mieszkaniowej w Polsce - na poziomie państwa oraz na szczeblu lokalnym.

Keywords: affordable housing, housing policy, town and country planning

Słowa kluczowe: dostępne budownictwo mieszkaniowe, polityka mieszkaniowe, planowanie przestrzenne

WPROWADZENIE

Temat środowiska mieszkaniowego, często pojawiający się w debacie publicznej, zdominowany jest przez problem braku mieszkań. W poszukiwaniu efektywnych rozwiązań, które wpłynęłyby na wzrost liczby budowanych mieszkań, rząd proponuje ulgi podatkowe, ułatwienia w zakresie kredytowania, odrobnienia gruntów¹ oraz uproszczenie procedur administracyjnych związanych z uzyskaniem pozwolenia na budowę. Pomimo to wzrost liczby corocznie budo-

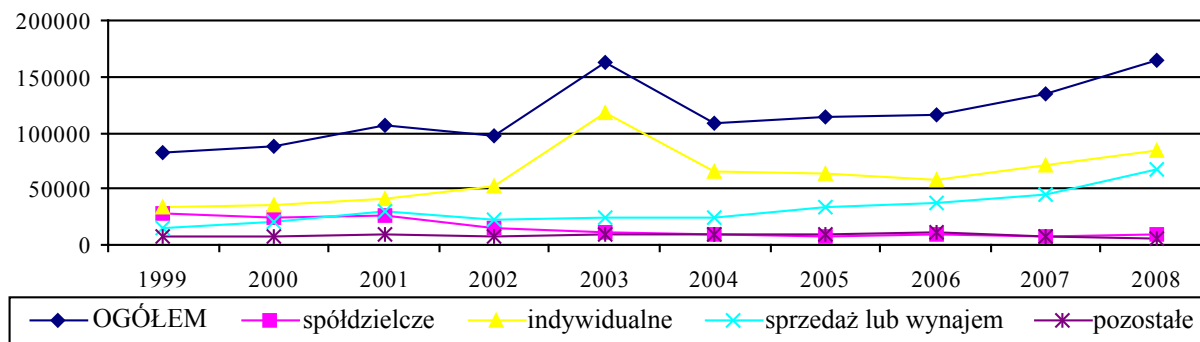
wanych mieszkań następuje bardzo powoli (ryc.1). W latach 1990-2008 największą dynamikę wzrostu obserwuje się w sektorze mieszkań budowanych przez deweloperów na sprzedaż lub wynajem oraz w budownictwie indywidualnym. Ilość mieszkań „społecznie dostępnych” - dostarczanych przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego, gminy (budownictwo komunalne) i zakłady pracy - utrzymuje się od lat na tym samym niskim poziomie, stanowiąc łącznie około 5% nowych zasobów². Systematycznie maleje liczba

¹ Wg projektu nowelizacji ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. nr 121) w art. 7. ust 2a: z obowiązku uzyskiwania zgody marszałka województwa na odrobnienie gruntów rolnych klasy IV wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego, mineralno-organicznego i organicznego, gruntów rolnych klas V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia mineralno-organicznego i organicznego oraz pozostałych gruntów leśnych zwalnia się grunty położone w granicach wyznaczonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszaru urbanizacji.

² W latach 1999-2008 w miastach Polski ogółem stanowiły one 9-12% oddawanych mieszkań, w skali kraju – około 5% .

mieszkań oddawanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, które budują zarówno mieszkania własnościowe, w systemie deweloperskim, jak i lokatorskie, przeznaczone na wynajem³. Jest sprawą oczywistą, że przetamianie impasu mieszkaniowego w Polsce wymaga radykalnego zwiększenia udziału budownictwa „dostępnego”, subsydiowanego przez państwo i lo-

kalne samorządy, o formule znacznie szerszej niż zaproponowana w ustawie o popieraniu niektórych form budownictwa mieszkaniowego z 1995 roku. Z tego powodu jednym z celów artykułu jest przedstawienie doskonale funkcjonującego systemu *affordable housing* w Anglii, którego zasady mogłyby być zaaplikowane także w Polsce.



Ryc. 1. Mieszkania oddane do użytku w latach 1999 - 2008.⁴ Dane za: GUS

O kwestii mieszkaniowej nie można mówić jedynie w kategoriach problemu ilościowego. Wybudowanie 2-3 milionów mieszkań (a takie liczby pojawiają się w debacie publicznej) z pewnością będzie miało wpływ na strukturę przestrzenną miast i wsi oraz na przestrzenie otwarte (nieurbanizowane). Racjonalne gospodarowanie przestrzenią musi iść w parze z zapewnieniem odpowiednich standardów środowiska mieszkaniowego, zarówno w sensie użytkowym, jak i społecznym.

Za najbardziej istotne przestrzenne aspekty problemu mieszkaniowego uznać należy negatywne zjawiska: gettoizacji⁵, suburbanizacji, rozpetzania (urban sprawl) i degradacji polskich miast. Getta wykluczenia wpływają na miasto degradująco, osiedla zamknięte, które często powstają w centrach miast, w połączeniu z mallami handlowymi sprawiają, że miasto traci ciągłość i funkcjonuje jak połączone kanałami komunikacyjnymi wyspy (z ogrodzonego parkingu na strzeżony parking pod biurowcem lub

na podziemny parking centrum handlowego). Suburbanizacja i urban sprawl bezpośrednio powodują niekontrolowane rozrastanie się miasta, utratę terenów otwartych, klinów przewietrzających i przestrzeni oddechu dla miast, pośrednio przyczyniają się do nadmiernego zużycia energii i zanieczyszczenia powietrza przez transport samochodowy, w obliczu zwiększających się odległości dom - praca oraz niedostatków w transporcie publicznym. Przeniesienie przeważającej części zabudowy mieszkaniowej na przedmieścia przyczynia się do pustoszenia centrów miast po godzinach pracy. Pustoszące centra natomiast są opuszczane przez usługodawców, którzy przenoszą się do mallów handlowych, co na zasadzie samonapędzającego się mechanizmu pogłębia kryzys śródmieść.

Można więc wyodrębnić dwa problemy związane z polską kwestią mieszkaniową:

- brak mieszkań - szczególnie w sektorze mieszkań dostępnych;

³ Mieszkania spółdzielcze lokatorskie mogą być realizowane na podobnych zasadach jak budownictwo czynszowe TBS-ów, przy udziale kredytów z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

⁴ Chwilowy wzrost liczby mieszkań oddanych do użytku w 2003 roku jest pozorny i związany ze zmianą przepisów podatkowych (odliczenia za budowę domu stały się możliwe tylko w odniesieniu do budowy zaczętej nie wcześniej niż w 2002 roku, podniesione zostały kary za niezgłoszenie zakończenia budowy).

⁵ Getta, czyli obszary, które charakteryzuje wyraźna odrębność przestrzenna, homogeniczność statusowa mieszkańców, poczucie odrębności społecznej oraz niska przenikalność pomiędzy obszarem wyłączonym a światem zewnętrznym (za: M. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir, *Getta społeczne i przestrzenne w starym regionie przemysłowym*) powstają w polskich miastach trójtorowo. Na terenach XIX-wiecznych, zdegradowanych dzielnic oraz „blokowisk” powstają na zasadzie „wykluczenia”: stare, niemodernizowane kamienice opuszczane są przez mieszkańców o wyższym statusie materialnym i społecznym, nieremontowane ulegają coraz większej degradacji i tak powstają „zakazane dzielnice”, zamieszkiwane jedynie przez najuboższych mieszkańców. Wysoki poziom cen mieszkań w innych

- brak właściwej polityki mieszkaniowej gmin skorelowanej z planami zagospodarowania przestrzennego, opartej na nowoczesnych standardach środowiska mieszkaniowego zgodnych z ideą szeroko rozumianego zrównoważonego rozwoju miast.

1. DOSTĘPNE BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE – potencjalna odpowiedź na oba aspekty problemu mieszkaniowego

Dostępne budownictwo mieszkaniowe nie ma w Polsce jednej definicji. Termin „dostępne budownictwo mieszkaniowe” używany jest na określenie trzech odrębnych zjawisk:

1. mieszkań lub domów znajdujących się na rynku mieszkaniowym, bez cezurę cenowej;
2. lokali mieszkalnych dla bezdomnych;
3. mieszkań lub domów, na które stać średnio zamożne gospodarstwa domowe, zazwyczaj finansowanych z pewną pomocą państwa lub gminy.

W rozumieniu autorki - „dostępne budownictwo mieszkaniowe” to mieszkania lub domy, których zakup lub wynajem pozostaje w granicach finansowych możliwości średnio zamożnej⁶ rodziny lub jednostki, pozyskiwane z pomocą ze strony państwa lub gminy. Pomoc może mieć postać pomocy materialnej sensu stricto lub postać ulg i kredytów, uzbrojenia gruntów, przemyślanej gospodarki gruntuami czy innych ułatwień.

Definicja nawiązuje do angielskiego terminu affordable housing, rozszerzając popularne w Polsce pojęcie socjalnego/społecznego budownictwa mieszkaniowego o zasoby prywatne uzyskane z pomocą władz lokalnych i jest najbardziej zbliżona do trzeciej z wymienionych powyżej definicji.

Dostępne budownictwo mieszkaniowe może być odpowiedzią na oba aspekty problemu mieszkaniowego, jednak skuteczne może być jedynie jako element systemu - żeby przyniosło pożądane efekty, potrzebne jest wsparcie ze strony planowania przestrzennego.

W angielskim systemie mieszkaniowym Affordable Housing to społeczne mieszkania pod wynajem (Social Rented Housing) oraz pośrednie dostępne budownictwo mieszkaniowe (Intermediate Affordable

Housing) adresowane do gospodarstw domowych, które nie mają szans na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym. System Affordable Housing polega na zapewnianiu mieszkań po cenach odpowiednio niskich, z uwzględnieniem lokalnych cen mieszkań, a jedną z jego głównych cech jest zatrzymanie pieniędzy w systemie: jeżeli dane mieszkanie przestanie być kwalifikowane jako „dostępne” - np. zostanie wykupione przez obecnych właścicieli - część płatności za to mieszkanie musi być przeznaczona jako dofinansowanie alternatywnego mieszkania „dostępnego”.

Spółeczne mieszkania pod wynajem (Social Rented Housing) to wynajmowane mieszkania posiadane i zarządzane przez władze lokalne, zarejestrowanych społecznych właścicieli nieruchomości (*Registered Social Landlords*) lub inne podmioty, które otrzymały grant po dokonaniu uzgodnień z władzami lokalnymi lub z *agencją ds. mieszkań i wspólnot (Homes And Communities Agency⁷)*, dla których wytyczne odnośnie do wysokości czynszu ustalane są na szczeblu rządowym. Mieszkańcy większości *społecznych mieszkań pod wynajem* mają *prawo wykupu (Right to Buy)* lub *prawo nabycia (Right to Acquire)* nieruchomości, w której mieszkają, za odpowiednio atrakcyjną cenę. Wykup taki obwarowany jest oczywiście pewnymi regulacjami w celu zapobiegania spekulacjom.

Pośrednie dostępne budownictwo mieszkaniowe (Intermediate Affordable Housing) to mieszkania w cenach lub o czynszach wyższych niż w sektorze *społecznych mieszkań pod wynajem*, lecz niższych niż rynkowe, spełniające określone ustawowo wymogi - niezależnie od tego, czy są dostarczane z użyciem subsydiów rządowych, czy nie. W tej kategorii mieszczą się:

- *prześciowe domy pod wynajem (Intermediate rented homes)* - przewidziane dla kluczowych pracowników sektora publicznego, którzy nie chcą nabyć nieruchomości;
- *domy sprzedawane z rabatem (Discounted sale homes)* - prosty rabat ceny rynkowej;
- *domy z dzielonym prawem wykupu (Shared equity home)* - gdy więcej niż jedna strona ma udziały w wartości domu;
- *domy o dzielonej własności (Shared ownership)* - nabywca kupuje udział w domu, a za resztę płaci czynsz, w miarę możliwości może

dzielnicach nie pozwala mieszkańcom getta na ich opuszczenie, jednak nawet bardzo wysoki poziom cen nie jest w stanie skłonić inwestorów do nabywania pojedynczych nieruchomości w obrębie getta, mimo że ceny lokali są tam znacząco niższe.

⁶ Cezura „średniozamożności” celowo nie została określona precyzyjnie. Jest to kwestia, której sprecyzowanie nie leży w zakresie kompetencji urbanisty.

⁷ Do listopada 2008 funkcję tę pełniła Housing Corporation, zastąpiona obecnie przez Homes and Communities Agency oraz Tenants Services Authority.

wykupować kolejne udziały aż do stania się właścicielem całej nieruchomości;

- sposób pozyskiwania mieszkań dostępnych⁸.

Od początku lat 90-tych XX wieku większą część nowych mieszkań dostępnych zapewniają zarejestrowani społeczni właściciele domów czynszowych (Registered Social Landlords RSL⁹). Są to stowarzyszenia zarejestrowane przez państwową *agencję ds. domów i wspólnot (Homes and Communities Agency HCA)*, które budują mieszkania dostępne za pieniądze z grantu agencji i z użyciem środków prywatnych. Od 2004 roku o granty z *agencji ds. domów i wspólnot (HCA)* mogą ubiegać się także niezarejestrowane organy. Warunkiem otrzymania grantu jest spełnienie warunków ustalonych przez korporację (odnośnie do jakości i wielkości oraz ceny proponowanych mieszkań) i dokładne wypełnienie definicji *Affordable Housing*. Znaczna część domów dostępnych (w latach 2004 - 2005 było to około 46%) powstaje w Anglii na podstawie *zobowiązań planistycznych (planning obligations)*¹⁰ - zapisów zawartych w dokumentach planistycznych (*Local Development Framework*) dotyczących danego terenu. Ustalają one, jakie warunki czy świadczenia na rzecz gminy musi spełnić inwestor pragnący wybudować na danym terenie obiekt. Często jest to wyznaczona progowa wielkość inwestycji, powyżej której deweloper jest zobowiązany do przeznaczenia określonej liczby mieszkań jako mieszkania dostępne. Finansowanie tych mieszkań, na podstawie *section 106 agreement*, może być powierzone w całości inwestorowi (w przypadku bardzo atrakcyjnych, centralnych obszarów) lub w całości gminie, możliwe jest też całe spektrum rozwiązań pośrednich. Małe gminy mogą pozyskiwać grunty pod *Affordable Housing* na zasadzie *wyjatkowego zwolnienia (exceptional release)* - w uzasadnionych przypadkach mają prawo wykupić od właścicieli ziemię nie przeznaczoną pod zabudowę mieszkaniową za cenę atrakcyjną dla właścicieli (wyższą niż za grunt bez prawa do zabudowy), lecz dużo niższą niż rynkowa cena gruntu budowlanego. W ten sposób pozyskują tanią ziemię pod *affordable housing*.

Głównym źródłem finansowania *affordable housing* są wspomniane już granty Korporacji mieszkaniowej, ale istnieją także inne sposoby finansowania: rezerwy własne i środki władz lokalnych, ziemia władz lokalnych, pieniądze z lokalnego podatku od

kolejnych domów, ziemia (*on-site developer contribution*) lub pieniądze (*off-site developer contribution*) uzyskane jako zobowiązanie planistyczne od deweloperów oraz pomoc i granty innych organizacji publicznych. Warto podkreślić, że w wyniku zobowiązań planistycznych mogą powstawać mieszkania dostępne, na wybudowanie których nie przydzielono grantu finansowego.

Bardzo ważnym elementem angielskiego zrównoważonego systemu mieszkaniowego jest zapewnienie zabudowy mieszkaniowej zróżnicowanej pod względem socjalnym i społecznym. Dąży się do tego, żeby lokale z sektora dostępnego z zewnątrz niczym nie różniły się od komercyjnych własnościowych lokali mieszkaniowych i żeby całkowicie wtapiały się w otoczenie. Z założenia także nie zezwala się na powstawanie homogenicznych społecznie zespołów mieszkaniowych.

W kontekście niniejszego opracowania ważnym elementem systemu dostępnego budownictwa mieszkaniowego w Anglii jest opracowany zestaw wytycznych jakościowych, które muszą spełnić wszyscy deweloperzy przy budowie mieszkań dostępnych. Jest to właśnie ta część systemu, która pozwala na połączenie odpowiedzi na ilościowy i jakościowy aspekt problemu mieszkaniowego.

Podstawowe wytyczne jakościowe zostały ujęte w *Design and quality strategy* - oficjalnej strategii przygotowanej przez państwową *agencję ds. domów i wspólnot (HCA)*. Strategia precyzuje *standardy dobrego projektu i wysokiej jakości (good design and quality)* oraz przedstawia ich rolę w procesie inwestycyjnym i podczas eksploatacji obiektu.

Według analityków *agencji ds. domów i wspólnot (HCA)*, dobrze zaprojektowane budownictwo mieszkaniowe wspiera zrównoważony rozwój, stymuluje postawę obywatelską mieszkańców, może przynosić społeczne, ekonomiczne i środowiskowe zyski¹¹. Dobry projekt kosztuje niewiele - około 1% kosztów generowanych przez cały okres życia budynku, a mimo to może mieć ogromny wpływ na życie mieszkańców, właścicieli i całej wspólnoty.

Obowiązująca obecnie *Design and quality strategy*, zaprezentowana w kwietniu 2007 roku, nie stanowi zbioru ścisłych wytycznych. Jest skonstruowana elastycznie, tak by jej założenia dało się zastosować w bardzo różnych sytuacjach. W szczególnych przy-

⁸ Za: *Delivering Affordable Housing*, Communities and Local Government, London 2006.

⁹ Zdecydowana część RSL to stowarzyszenia mieszkaniowe (Housing Associations – stowarzyszenia zbliżone do naszych TBS-ów) oraz odpowiedniki naszych spółdzielni mieszkaniowych. Za: J. Życiński, *Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności*.

¹⁰ ODPM Circulair 05/2005, *Planning Obligations*, s.105.

¹¹ Design and Quality Strategy, s. 9.

padkach zaleca ustalenie detalicznych wytycznych do odrębnych inwestycji, uzależnionych od rangi przedsięwzięcia. U podstaw strategii leży przekonanie o konieczności dostosowania realizacji do zmieniających się uwarunkowań ekonomicznych, demografii, technologii, zasobów naturalnych i równowagi środowiska celem jest osiągnięcie zabudowy wysokiej jakości, dostępnej cenowo i atrakcyjnej, położonej w środowisku, które w innowacyjny sposób zaspokaja potrzeby i wspomaga aspiracje mieszkańców i całej społeczności. Strategia określa główne cechy dobrze zaprojektowanego budownictwa mieszkaniowego:

- **funkcja:** budynki muszą być idealnie dostosowane do celu, w jakim zostały wybudowane;
- **wygląd:** budynki muszą być dobre same w sobie, a ich architektura musi być odpowiednia do rangi miejsca;
- **kontekst:** inwestycja musi być miejscem, a nie tylko budynkiem, wraz z budynkiem musi pojawić się też przestrzeń publiczna, a inwestycja musi być korzystna dla sąsiedztwa i otoczenia;
- **łatwość budowania:** konstrukcja budynków musi być łatwa do postawienia, wykorzystane powinny być elementy standardowe oraz materiały ekologiczne i/lub lokalne;
- **utrzymanie:** powstały obiekt musi być tani w utrzymaniu, wliczając wydatki energetyczne i koszty napraw eksploatacyjnych;
- **zrównoważenie (sustainability):** budynki powinny umiarkowanie korzystać z zasobów naturalnych.

Strategia odnosi się do zabudowy mieszkaniowej wraz z otoczeniem, projektowane zespoły muszą:

- korespondować z lokalnymi wzorami urbanistycznymi, krajobrazem i kulturą;
- zachowywać układ pierzei miejskich i utrzymywać podział na przestrzeń prywatną i publiczną;
- wpływać pozytywnie na przestrzeń miejską, tworząc przestrzenie publiczne i ciągi komunikacyjne, które są bezpieczne, atrakcyjne, nie zatłoczone i służą dobrze całemu społeczeństwu, w tym osobom starszym i upośledzonym;
- zapewniać łatwość dostępu i przenikalność, tworząc połączone przestrzenie, oraz przedkładać potrzeby pieszych przed ruch uliczny;
- zapewniać czytelne układy urbanistyczne;
- być podatne na zmiany wynikające ze zmieniających się uwarunkowań;

- tworzyć mix kompatybilnych, lecz różnorodnych założeń i rodzajów przestrzeni, które razem zapewniają szeroki wybór i są odpowiedzią na lokalne potrzeby.

Kluczem do sukcesu strategii jest ustanowienie jasnych i uproszczonych standardów. Standardy dzielą się na 3 podstawowe grupy: wnętrze, ekologia (zrównoważenie) i otoczenie. Do każdej grupy ustalone zostały proste mierniki *HQI (Housing Quality Indicator)*, opisane w broszurze *Design and Quality Standards*. W przypadku inwestycji o wysokiej randze ustalone są szczegółowe wytyczne - prezentowane jako warunki konkursu dla aspirujących podmiotów.

Przyznawanie grantów na konkretne realizacje odbywa się na zasadach konkursu, promowana jest dobrze zaprojektowana zabudowa mieszkaniowa wysokiej jakości - dzięki temu konkursy wygrywają projekty, w których minimalne wartości *HQI* są przekroczone nawet o 88%.

Ustalone standardy są ściśle kontrolowane podczas całego procesu inwestycyjnego. W przypadku niedotrzymywania jakości *agencja ds. domów i wspólnot (HCA)* odmawia wypłacenia grantu. Jedynie satysfakcjonujące wykonanie robót jest podstawą do dalszej współpracy z *HCA*.

W trakcie eksploatacji budynku badane są odczucia mieszkańców domów dostępnych związane z jakością środowiska mieszkaniowego - dane zebrane w ten sposób pozwalają na lepszą ocenę realizacji, (czyli ocenę wykonawcy - potrzebną przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu kolejnego grantu) i są przydatne przy projektowaniu następnych domów dostępnych.

Dobra praktyka w sektorze dostępnego budownictwa mieszkaniowego wspierana jest poprzez nagradzanie, promocję i prezentację najlepszych przykładów.

2. POLITYKA MIESZKANIOWA W POLSCE

W Polsce sytuacja mieszkaniowa oraz przestrzenna wydaje się być gorsza niż w Anglii - niestety, nie ma systemu budownictwa mieszkaniowego, który mógłby stanowić zadowalającą odpowiedź na oba aspekty problemu mieszkaniowego: przestrzenny (jakościowy) i ilościowy.

Polityka mieszkaniowa państwa sprowadza się do kwestii ilościowych - we wszystkich ustawach dotyczących spraw mieszkaniowych¹² mowa jest jedynie

¹² Jedyna wzmianka nt. kwestii przestrzennych znajduje się w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (z późn. zmianami) i określa wymagania, jakie powinny spełniać budynki do budowy lub remontu,

o sprawach finansowych, a obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przerzucony jest na gminę¹³ bez zapewnienia koniecznego wsparcia w postaci modelu postępowania. Na poziomie gminnym problem mieszkaniowy również jest rozpatrywany jedynie w kategoriach ilościowych - oceniany pod względem liczby osób oczekujących na mieszkania socjalne, liczby zarejestrowanych bezdomnych oraz ilości terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

W mieście Gliwice, które autorka poddała szczegółowym badaniom, nie ma odrębnie zdefiniowanej polityki mieszkaniowej - aspekty przestrzenne powstającego budownictwa mieszkaniowego sprowadzone są do podziału na zabudowę o niskiej i o wysokiej intensywności¹⁴, który to podział w większości wynika z zasady „dobrego sąsiedztwa”, wszystkie wytyczne ograniczają się do uproszczonych zapisów w planie miejscowym i nie są związane z typem zabudowy (takie same dotyczą inwestycji prywatnych, jak i tych powstających z pomocą środków publicznych, na które - wydawałoby się - władze lokalne powinny mieć większy wpływ).

Niewielki fragment badań - porównanie wybranych elementów polityki mieszkaniowej w Gliwicach i w Doncaster wykonane w celu skonfrontowania angielskiego systemu affordable housing, który przynosi wymierne efekty, z realiami polskimi - zaprezentowano w tabeli 1.

WNIOSKI

Porównując angielski i polski system mieszkaniowy, warto zwrócić uwagę na dwa aspekty, które sprawiają, że angielski system mieszkaniowy jest efektywny, a środowisko mieszkaniowe efektowne:

- różnorodność narzędzi planistycznych i modeli postępowania, mogących prowadzić do zwiększenia zasobu mieszkaniowego, dostępnych dla władz lokalnych w Anglii;
- skuteczne narzędzia implementacji standardów i oceny jakości inwestycji mieszkaniowych w kategoriach funkcjonalności i konstrukcji, otoczenia i lokalizacji oraz ochrony środowiska w angielskim budownictwie mieszkaniowym.

W polskiej praktyce pewne elementy związane zarówno z pierwszą, jak i drugą grupą problemów można by wcielić w życie nawet przy obecnym systemie legislacyjnym - wprowadzając odpowiednie zapisy do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W mpzp możliwe jest umieszczenie zarówno zapisów dotyczących przeznaczania poszczególnych lokali z zasobów budowanych przez prywatnych deweloperów na cele budownictwa dostępnego, jak i dokładnych wytycznych jakościowych oraz wytycznych odnoszących się do kształtowania relacji zabudowy z otoczeniem. Możliwości te często nie są wykorzystywane z powodów politycznych.

Polski system dostarcza także narzędzia w postaci TBS-ów¹⁵ i Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, które w pewnym stopniu zbliżone są do zarejestrowanych społecznych właścicieli domów czynszowych (RSL) i grantów z agencji ds. domów i wspólnot (HCA) w Anglii, jednak RSL mają dużo szersze możliwości działania, a mieszkania czynszowe są jednym z wielu produktów, które powstają w wyniku ich starań.

Błędem jest niepodjęcie działań przestrzennych związanych z problemem mieszkaniowym, kwestią pozostaje pytanie: dlaczego ich nie podejmujemy? Urzędnicy szczebla lokalnego winą obarczają brak narzędzi ustawowych, liberalne przepisy prawa budowlanego i prawa lokalnego utrudniające zachowanie ładu architektoniczno-urbanistycznego oraz rozbudowaną strukturę urzędów, która utrudnia koordynację różnych aspektów związanych z zabudową mieszkaniową. Są to obiektywne trudności i rzeczywiście dobry system dostępnego budownictwa mieszkaniowego musi zaczynać się na szczeblu państwa. Jednak już w zakresie obowiązującego prawa możliwe jest osiągnięcie bardziej zrównoważonej zabudowy mieszkaniowej. Kwestia przestrzennych aspektów sprawy mieszkaniowej musi być poruszana i prezentowana urzędnikom i ustawodawcom, gdyż jednym z powodów niepodjęcia kwestii przestrzennych związanych z problemem mieszkaniowym jest niewątpliwie niewiedza oraz niezajomość udanych przykładów rozwiązywania takich kwestii.

którym przyznana może być pomoc z KFM, dotyczy: właściwości energetycznych budynków, minimalnych powierzchni mieszkań przeznaczonych do zasiedlenia przez określoną liczbę osób oraz wyposażenia technicznego budynków i mieszkań (w łazience musi być prysznic lub wanna oraz WC, a w kuchni zlew i kuchenka). Są to wymagania podstawowe.

¹³ Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku wraz z poprawkami, Art. 7, ust. 1.: „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, w szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) gminnego budownictwa mieszkaniowego”.

¹⁴ Dodatkową kwestią jest sprawa nieprecyzyjnych i rozbieżnych definicji „wysokiej i niskiej intensywności” w poszczególnych mpzp oraz w suikzp.

¹⁵ Z końcem maja 2009 przestają obowiązywać pewne zapisy związane z funkcjonowaniem TBS i KFM. Obecnie nie jest znana alternatywa proponowana przez rząd.

DOSTĘPNE BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE

Tabela 1. Porównanie wybranych elementów polityki mieszkaniowej w Doncaster i Gliwicach

	Doncaster	Gliwice
1. Głębokość rozpoznania przez miasto potrzeb mieszkaniowych (wykonane analizy i ich rodzaje)	- zapotrzebowanie na mieszkania przedstawia RSS (Regional Spatial Strategie - przygotowywana przez regionalne zespoły planistyczne) i w oparciu o te dane w LDF (Local Development Framework -zbiór dokumentów przygotowanych przez radę miasta) musi być zapewniona odpowiednia ilość terenu	- dane dotyczące osób ubiegających się o lokale socjalne
2.Cele polityki mieszkaniowej	- zapewnienie zrównoważonego wzrostu sektora mieszkaniowego; - odnowa zasobów mieszkaniowych w kluczowych obszarach miasta; - podniesienie jakości istniejących zasobów; - ułatwienie dostępu do mieszkań najbardziej narażonym warstwom społeczeństwa; - polepszenie jakości projektowej i środowiskowej zabudowy mieszkaniowej	- brak polityki mieszkaniowej gminy; - w strategii rozwoju miasta wskaźniki ilościowe związane ze zwiększeniem ilości mieszkań oddanych do użytku oraz powierzchnią terenów przeznaczonych na budownictwo mieszkaniowe
3. Zasady doboru terenów pod inwestycje mieszkaniowe (przeznaczenie terenów: zabudowa jednorodzinna vs. wielorodzinna etc.)	- główne punkty rozwoju terenów mieszkaniowych zlokalizowane w strefach miejskich, na terenach już zainwestowanych (brownfield); - nie inwestuje się na terenach potencjalnie narażonych na powódzie; - nie inwestuje się na terenach pasów zieleni (green belt); - inwestuje się w sposób zgodny ze strategią zrównoważonego rozwoju - ponad połowa nowo budowanych założeń powstaje na terenach już wcześniej zagospodarowanych (brownfields); - New Growth Point - pkt koncentracji wzrostu zabudowy mieszkaniowej ustalone tak, by najwięcej zyskała gmina jako całość; - Doncaster ma rozproszoną sieć osadniczą - dlatego nowe inwestycje mieszkaniowe rozdzielone są zgodnie z hierarchią osiedleńczą; w dużej ilości zespołów połączoną siecią transportu, nie w jednym punkcie	- podstawa działań: suikzp z 2003 roku; - plany miejscowe (miasto stara się pokryć planami cały swój obszar); - warunki zabudowy wyznaczane na wniosek właścicieli działki (jeżeli są spełnione wymogi ustawowe, tj. media i droga dojazdowa, nie ma podstawy, by nie wyrazić zgody na przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszkaniową); - zasada dobrego sąsiedztwa (są domy jednorodzinne, będą domy jednorodzinne etc.);
4. Powiązania realizacji mieszkaniowych z infrastrukturą komunikacyjną i społeczną (szkolami, służbą zdrowia etc.)	- strategiczne myślenie o lokalizacji nowych miejsc pracy, nowych szkół oraz infrastruktury transportowej: dróg i transportu publicznego w powiązaniu z mieszkaniówką; - programowanie połączeń jest ułatwione przez system planowania i indywidualnych managerów; - Capital Asset Management Strategy synchronizuje inwestycje w gminie	-niedostateczna infrastruktura towarzysząca; - nowe linie autobusowe – na wniosek mieszkańców; - nie przewiduje się zwiększania liczby szkół; - usługi regulowane są prawami rynku
5. Przeciwdziałanie segregacji społecznej;	zapobieganie segregacji społecznej regulowane przepisami ogólnokrajowymi	- brak świadomości problemu, powstają osiedla monokulturowe: TBS lub zamknięte osiedla apartamentowców
6a. Współpraca z podmiotami prywatnymi 6b. Sposób wyboru ofert - projektów i wykonawców dla budownictwa współfinansowanego ze środków budżetowych 6c. Wytyczne przestrzenne i/ lub projektowe	- miasto podejmuje aktywną współpracę z prywatnymi deweloperami oraz z wybranymi RSL; - w wyniku konkursu rada miasta wybiera pewną liczbę deweloperów, którzy będą budować mieszkaniówkę publiczną (kryteria: 30% lokali przeznaczonych dla AH); - standardy projektowe: srebrny standard z „Building for life” oraz poziom trzeci z “code for Sustainable Housing” (ogólnokrajowe zbiory wytycznych projektowych związane z mieszkaniówką); - rada miasta jest przygotowana na zrzeczenie się swojej części dochodów w celu zapewnienia tych trzech standardów	- brak współpracy (zbyt zawiła ustawa o partnerstwie pp); - wykonawcy wybierani na zasadzie przetargu (główne kryterium doboru ofert: cena); - wytyczne z planów miejscowych i warunków technicznych (bardzo ograniczone: wysokość, nachylenie dachu, % powierzchni biologicznie czynnej etc.)

Źródło: zestawienie autorki na podstawie: *Housing Strategy and Delivery Plan 2008-2011*, Doncaster 2007, Doncaster Local Housing Assessment May 2007, Suikzp miasta Gliwice, Gliwice 2003, *Strategii Zintegrowanego i Zrównoważonego Rozwoju Miasta Gliwice do roku 2022*, Gliwice listopad 2007 oraz wywiadu z naczelnikiem Wydziału Planowania Przestrzennego UM Gliwice, panią Matgorzatą Seweryn, przeprowadzonego dnia 03.04.2009 w Gliwicach.

LITERATURA

1. CBOS, (2008), *Zabudowa w Polsce – oceny i opinie. Raport z badań ilościowych*, grudzień (za: www.mi.gov.pl).
2. *Delivering Affordable Housing*, Communities and Local Government, Londyn 2006.
3. Housing Corporation, (2007), *Design and Quality Standard*, Londyn, kwiecień, http://www.housingcorp.gov.uk/upload/pdf/Design_quality_standards.pdf.
4. Housing Corporation, (2007), *Design and Quality Strategy*, Londyn, kwiecień, www.housingcorp.gov.uk/upload/pdf/design_and_quality_strategy.pdf.
5. Szczepański M., Ślęzak-Tazbir W., (2006), *Getta społeczne i przestrzenne w starym regionie przemysłowym*, „Urbanista” nr 6 (42),
6. Życiński J., *Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności*, Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa, Warszawa.