

Małgorzata Domagalska *

SYSTEM GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ

"Charakterystyka całości pozostaje
w gruncie rzeczy nieredukowalna
do charakterystyk części."

Ervin Laszlo
"Systemowy obraz świata"

1. Wprowadzenie

Kłopoty mieszkaniowe bezustannie towarzyszą rozwojowi naszego społeczeństwa. Obecnie obserwuje się szczególne ich nasilenie, a problem głodu mieszkaniowego przybrał rozmiary niespotykanej dotychczas w Polsce ludowej skali i złożoności zjawiska. Nadanie mu miana "klęski mieszkaniowej"¹ określa stopień ważności problemu dla dalszego, społeczno-gospodarczego rozwoju. Powszechny charakter mieszkania jako potrzeby biologicznej i pierwszorzędnej oraz silny związek gospodarki mieszkaniowej z gospodarką narodową, w warunkach jej załamania, spotęgował kłopoty mieszkaniowe i w postaci niskiego stopnia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zogniskował w mieszkalnictwie większość niepowodzeń gospodarczych. W pierwszej połowie lat osiemdziesiątych Polska, pod względem sytuacji mieszkaniowej, znajdowała się na ostatnim miejscu wśród socjalistycznych krajów eu-

* Mgr, st. asystent w Zakładzie Ekonomiki Budownictwa i Inwestycji UŁ.

¹ J. G o r y ń s k i, Stan klęski mieszkaniowej, "Polityka" 1983, nr 3.

ropejskich, znacznie od nich odbiegając liczbą mieszkań oddawanych do użytku na 1000 mieszkańców².

Stan zaspokajania potrzeb mieszkaniowych to wynik wielu zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych parametrów. Gospodarka mieszkaniowa jest wyjątkowo wrażliwą sferą gospodarki narodowej. Spełniając istotne, społeczne i ekonomiczne, zadania wymaga ujęcia systemowego, skutecznego i efektywnego, dalekiego od rozwiązań fragmentarycznych i czasowych lub takich, w których traktowana jest jako wynikowa wielkość gospodarcza.

Dotychczasowa praktyka nie wskazuje na modelowe kształtowanie gospodarki mieszkaniowej. Znaczącym faktem jest odejście na początku lat siedemdziesiątych³ od traktowania nakładów na inwestycje mieszkaniowe i infrastrukturę miejską jako obciążających dochód narodowy i uznanie mieszkalnictwa za ważny czynnik dynamizujący postęp społeczno-gospodarczy. Jednakże decyzje tego okresu nie wprowadziły nowych mechanizmów funkcjonowania w omawianej sferze gospodarki i tym samym nie określiły pełnego obrazu jej dalszego rozwoju.

Problem tworzenia podstaw systemu gospodarki mieszkaniowej, jej kształtu i zasad pozostał w dalszym ciągu otwarty, nie rozwiązany ostatecznie dla praktyki i, co należy szczególnie podkreślić, także dla teorii mieszkalnictwa. Mimo wielu znaczących badań dotyczących budownictwa, finansowania, zarządzania, utrzymania i rozdzielnictwa mieszkań, poza istotnymi wyjątkami⁴, brak całościowych analiz wskazujących na specyfikę i charakter systemu oraz konieczność kompleksowego ujęcia gospodarki mieszkaniowej. Zagadnienie określenia powyższego systemu, wywołane na początku lat siedemdziesiątych⁵, w pełni wówczas nie rozwiązane, obecnie powraca i nabiera aktualności. Jak wynika z dokumentów przedłożonych Sejmowi⁶ i zawartych w nich

² Rocznik statystyczny 1986, Warszawa 1986, tab. 966, s. 607.

³ VI Zjazd PZPR. Stenogram. Warszawa 6-11.12.1971 r., Warszawa 1972.

⁴ Por. opracowania prof. A. Andrzejewskiego i prof. W. Niecińskiego.

⁵ Konferencja zorganizowana przez IKŚ w Warszawie 1971 r. na temat polityki i gospodarki mieszkaniowej w krajach socjalistycznych.

⁶ Polityka i gospodarka mieszkaniowa w latach osiemdziesiątych - dokumenty, "Sprawy Mieszkaniowe" 1984, z. 3-4 (fragmenty przed-

wnioskach i propozycjach w sprawie sytuacji mieszkaniowej, większość organizacji politycznych, społecznych i zawodowych dostrzega możliwość usprawnienia gospodarki mieszkaniowej jedynie przy uwzględnieniu jej zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań oraz określonego stopnia autonomii. Sejm PRL w uchwale w sprawie polityki mieszkaniowej do 1990 r., opublikowanej w lipcu 1984 r., podkreślił i "uznał za niezbędne nadanie polityce mieszkaniowej charakteru kompleksowego". Wynikające z praktyki gospodarczej zapotrzebowanie na opracowania, z uwzględnieniem całościowego ujęcia gospodarki mieszkaniowej, upoważnia autora do podjęcia powyższego tematu.

Artykuł stanowi przyczynek do badań kompleksowych i prezentuje teoretyczne rozważania na temat systemu gospodarki mieszkaniowej, a w szczególności jego podstaw, celu, własności i kryteriów racjonalności.

2. Podstawy systemu gospodarki mieszkaniowej

Gospodarka mieszkaniowa obejmuje całokształt działalności administracyjnej, gospodarczej i techniczno-gospodarczej, która ma na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, a przede wszystkim produkcję, eksploatację i rozdział mieszkań⁷. Stwarza ona warunki mieszkaniowe, w dużym stopniu kształtujące osobowość ludzką i oddziałujące na rozwój sił wytwórczych, a w związku z tym na wzrost gospodarczy i postęp społeczny. Rozwój obszaru funkcji⁸, które dla realizacji społecznych i ekonomicznych celów pełni obecnie mieszkanie, determinuje w coraz większym stopniu ocenę i charakter gospodarki mieszkaniowej, w szczególności zakres jej produkcji, eksploatacji i rozdziału mieszkań. Pozostając w silnym związku z otoczeniem, gospodarka mieszkaniowa jest równocześnie wyrazem ekonomicznych osiągnięć i społecznej dojrzałości gospodarki narodowej.

łożenia rządowego przedstawione Sejmowi w kwietniu 1984 r.; fragmenty materiałów CZSBM - kwiecień 1984 r.; materiały przygotowane przez PRON w styczniu 1984 r.).

⁷ A. Andrzejewski, Polityka mieszkaniowa, Warszawa 1979, s. 25.

⁸ M. in. J. Goryński, Mieszkanie wczoraj, dziś i jutro, Warszawa 1973.

Całokształt działań omawianej sfery gospodarowania nie jest układem sztywnym, pozbawionym kształtowanych w czasie wpływów zewnętrznych i uwarunkowań wewnętrznych. Dynamiczny charakter gospodarki mieszkaniowej budzi konieczność ciągłego konfrontowania poziomu zaspokajania potrzeb z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Najistotniejsze przesłanki możliwych interpretacji i przekształceń oraz wzorów postępowania zawiera, kształtowany przez politykę mieszkaniową, odpowiadający jej model⁹.

Ostatecznie działalność w sferze gospodarki mieszkaniowej przybiera różnego rodzaju konkretne formy. W celu optymalnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w określonych warunkach społeczno-ekonomicznych jest ona organizowana w ramach odpowiedniego systemu. System omawianej sfery gospodarki, definiowany z punktu widzenia ujęć jakościowych¹⁰, tworzy zbiór elementów charakterystycznych dla całokształtu funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej, powiązanych ze sobą łańcuchem oddziaływań przyczynowo-skutkowych¹¹, ze szczególnym uwzględnieniem związków z gospodarką narodową. W zależności od podmiotowego czy przedmiotowego ujęcia elementów oraz stopnia uwzględnienia w systemie powiązań z otoczeniem oraz związków wewnętrznych możemy mówić o systemach odwzorowanych w sposób funkcjonalny, procesowy, hierarchiczny, mikroskopowy czy też makroskopowy¹². W praktyce system nie występuje w czystej formie wyżej wspomnianych odwzorowań. Najczęściej spotykanym określeniem systemu gospodarki mieszkaniowej - to system zbliżony do odwzorowań funkcjonalno-makroskopowych, traktowany jako "rzeczywisty, organizacyjno-

⁹ Pojęcie "model" użyto w znaczeniu "model instytucjonalny", tj. objaśniający podstawowe zasady organizacyjne gospodarki mieszkaniowej i jej funkcjonowanie w ramach określonego ustroju. Andrzejewski, Polityka mieszkaniowa..., s. 447.

¹⁰ W praktyce wykorzystywane są również formułowane przez nauki ścisłe ujęcia formalne systemów. Por. M. D. Mesorovič, Rozwój matematycznej teorii systemów ogólnych, "Prakseologia" 1973, nr 2, s. 53.

¹¹ O. Lange, Wstęp do cybernetyki ekonomicznej, Warszawa 1965, s. 12.

¹² H. Jagodzińska-Wersty, System informacji ekonomicznej, Wrocław 1979, s. 50.

-prawny układ¹³ gospodarki mieszkaniowej funkcjonujący w danych warunkach, z całą jego złożonością i płynnością¹⁴.

Liczba i różnorodność systemowych rozwiązań nie jest nieskończona i dobrowolna. Każdy z możliwych wariantów, niezależnie od zastosowanych form odwzorowania, winien opierać się na tych samych, ściśle określonych podstawach. Granice wyznaczające pole działania i dopuszczalny sposób organizowania systemu wytyczają dwa rodzaje czynników, wynikające z charakterystycznych dla gospodarki mieszkaniowej wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań.

Źródłem czynników endogenicznych jest specyfika mieszkalnictwa wraz z jej ekonomicznymi, społecznymi i technicznymi aspektami, w dużym stopniu wynikająca ze szczególnych właściwości mieszkania jako produktu budowlanego¹⁵. Niemobilność, trwałość i wysoka kapitałochłonność mieszkania stawiają przed gospodarką mieszkaniową, w porównaniu z innymi sferami gospodarki narodowej zaspokajającymi potrzeby konsumpcyjne, specyficzne trudności w realizacji jej podstawowych zadań. Związanie mieszkania na stałe z określoną lokalizacją w przestrzeni powoduje, przy zmieniającej się strukturze i rozmieszczeniu potrzeb indywidualnych i społecznych, konieczność dostarczania nowych mieszkań. Długowieczność mieszkania wymuszona jego trwałością powoduje względną niezmiennosć układu wewnętrznego lokali mieszkalnych oraz małą ich podatność na zwiększanie powierzchni użytkowej, czego konsekwencją jest mała przystosowalność mieszkań do zmieniających się w czasie potrzeb użytkownika¹⁶.

Potrzeby mieszkaniowe w coraz większym stopniu poszerzają swój zakres, ewoluują równolegle z rozwojem funkcji, jakie pełni mieszkanie - powszechnie obecnie zaakceptowane jako istotny element środowiska materialnego i społecznego. Najszersze, odpowiadające współ-

¹³ Określenie "układ" jest kwestionowane jako synonim "systemu". Według reprezentantów ogólnej teorii systemów przez układ rozumie się dowolny zbiór zmiennych nie poddających się kierowaniu i sterowaniu i nie wykazujący specyficznych cech systemu jak celowość i dynamika. Por. ibidem, s. 16.

¹⁴ Andrzejewski, Polityka mieszkaniowa..., s. 449.

¹⁵ J. Goryński, Studia z zakresu ekonomiki budownictwa, Warszawa 1965.

¹⁶ Andrzejewski, Polityka mieszkaniowa..., s. 20.

czesności, ujęcie, to mieszkanie pełniące nie tylko funkcje bytowe, tworzące warunki do pracy, wypoczynku, nauki, ale także gwarantujące bezpieczeństwo i ochronę w określonej dla rodziny, obudowanej przestrzeni (ujęcie techniczno-budowlane) oraz zapewniające funkcjonalność i estetykę zagospodarowanego dla celów mieszkaniowych otoczenia wyposażonego w urządzenia towarzyszące (ujęcie architektoniczno-urbanistyczne); to szeroko rozumiane środowisko mieszkaniowe, posiadające swe własne prawa, środowisko przekształcane przez człowieka, a jednocześnie oddziałujące na niego i jego potrzeby¹⁷. Proces ewolucji potrzeb mieszkaniowych wpływa na postępujący trend podnoszenia standardu mieszkaniowego, który powoduje szybsze zużycie ekonomiczne zasobów mieszkaniowych niż ich zużycie techniczne. W tej sytuacji występuje dodatkowa presja na modernizację i przebudowę starych oraz budowę nowych obiektów. Równocześnie wysoka kapitałochłonność opóźnia realizację budownictwa mieszkaniowego oraz zmniejsza skalę modernizacji w stosunku do postępu technicznego i gospodarczego. Znaczny, w porównaniu do innych dóbr i usług, koszt budowy i utrzymania oraz społeczny koszt zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wynika z szeregu charakterystycznych dla tej gospodarki zjawisk¹⁸:

- wyraźnego opóźnienia budownictwa pod względem technicznym w stosunku do innych gałęzi przemysłu i w zastosowaniu nowoczesnych metod produkcji, powodującego brak szans na wzrost wydajności i w związku z tym małą podatność kosztów budowy na obniżkę;
- stałej tendencji do podnoszenia standardu mieszkaniowego w wyniku wzrostu zapotrzebowania na mieszkania większe, lepiej wykonane i wyposażone;
- wysokiego i rosnącego w miarę postępowania procesów urbanistycznych kosztu terenu i inwestycji komplementarnych (np. kosztów osiedlowych);
- wysokich kosztów technicznego utrzymania mieszkań i tendencje do podnoszenia ich wartości przez kosztowne zabiegi modernizacyjne.

¹⁷ Program poprawy warunków mieszkaniowych w miastach i skupiskach wiejskich, Warszawa 1976.

¹⁸ W. N i e c i u ń s k i, O systemach socjalistycznej gospodarki mieszkaniowej, Warszawa 1975, s. 62-63.

Nie bez wpływu na poziom kosztów budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza w warunkach gospodarki inflacyjnej, pozostaje fakt szczególnej jego wrażliwości na inflacyjny ruch cen¹⁹. Specyfika gospodarki mieszkaniowej jest przyczyną wielu, dla systemowych rozwiązań, konsekwencji społecznych i ekonomicznych. Wpływa na wielkość i strukturę potrzeb, charakter szeroko rozumianego procesu reprodukcji i wiąże ze sobą określone podejście do finansowania i rozdziału mieszkań.

Na równi z czynnikami endogenicznymi istotną rolę w kształtowaniu prawidłowo funkcjonującego systemu pełnią czynniki egzogeniczne. Źródłem ich występowania jest otoczenie - gospodarka narodowa, która stwarza mieszkalnictwu określone warunki i stawia wymogi realizacji określonych zadań. Względne odosobnienie omawianego systemu oznacza stałą wymianę energii i informacji z zewnątrz²⁰. Z tego punktu widzenia otoczenie stanowi niezbędny warunek funkcjonalności gospodarki mieszkaniowej. Środowisko zewnętrzne, zwykle niedoceniane jako istotny czynnik stymulacji rozwoju gospodarki mieszkaniowej i czuły obszar odbierający reakcje na bodźce zewnętrzne, pełni szczególnie ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb na usługi mieszkaniowe. Zespół bodźców i reakcji występujących w wyniku zjawisk paradeterminizmu i determinizmu lokalnego,²¹ jest w mieszkalnictwie poważnie złożony, charakteryzujący się wieloma sprzężeniami zwrotnymi.

Analiza opisanych zjawisk umożliwia w praktyce określenie właściwych metod oddziaływania na stosunki mieszkaniowe (odpowiednią transformację informacji i bodźców), a w związku z tym dostarcza wielu sposobów kształtowania i realizacji celów tej sfery gospodarowania. Opisane badania są przedmiotem zainteresowań dyscypliny

¹⁹ Tezę tę potwierdzają badania przeprowadzone na podstawie zestawień indeksów kosztów budownictwa mieszkaniowego i kosztów utrzymania. Zob. J. G o r y Ń s k i, *Ekonomia budownictwa i polityka budowlana*, Warszawa 1981, s. 222.

²⁰ J a g o d z i ń s k a-W e r s t y, *System informacji...* s. 30.

²¹ "Zależnie od związków między bodźcami a reakcjami wyróżniamy: a) determinizm lokalny, gdy każda reakcja jest wyznaczana przez równoczesne lub minione bodźce; b) paradeterminizm lokalny, gdy każdy bodziec jest wyznaczony przez równoczesne lub późniejsze reakcje". Ibidem, s. 28.

naukowej zwanej polityką mieszkaniową. Silne związki gospodarki mieszkaniowej z otoczeniem: polityką i gospodarką komunalną oraz miejską, procesami demograficznymi, osadniczymi, urbanizacyjnymi oraz polityką i ekonomiką budownictwa, ogólnogospodarczym planowaniem i polityką społeczno-ekonomiczną, wpływają na kształt stosowanej w praktyce polityki mieszkaniowej, która winna ostatecznie stwarzać potrzebne w danych społeczno-gospodarczych okolicznościach środki, formułować cele rozwoju gospodarki mieszkaniowej i wyznaczać dla tej sfery ogólny kierunek oraz metody działania państwa i innych podmiotów gospodarczych.

W kontekście przedstawionych rozważań wydaje się słuszne przyjęcie następujących podstaw, istotnych w procesie formułowania poprawnie funkcjonującego systemu gospodarki mieszkaniowej:

1) charakterystycznych prawidłowości i specyfiki gospodarki mieszkaniowej;

2) celów gospodarki mieszkaniowej i odpowiadających im metod oddziaływania na stosunki mieszkaniowe.

Pierwsza z nich wynika z działalności naukowej, której zadaniem jest określenie specyfiki gospodarki mieszkaniowej przez ujawnienie obiektywnej prawdy dotyczącej społecznych praw rządzących produkcją i podziałem przy zaspokajaniu potrzeb w zakresie usług mieszkaniowych, a więc praw będących podstawą badań szeroko rozumianej ekonomiki gospodarki mieszkaniowej²². Specyfika i własności przedmiotu (w tym wypadku mieszkalnictwa) są wielokrotnie, bezpośrednio podkreślane w definicjach "systemu"²³ jako ważny element struktural-

²² Pojęcia tego nie należy rozumieć zbyt wąsko jako ekonomiki zużycia środków przeznaczonych dla gospodarki mieszkaniowej. Por. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa...*, s. 26. Pojęcie - ekonomika gospodarki mieszkaniowej - w ujęciu szerokim, używają A. Andrzejewski i H. Kuliesz (Ekonomika i organizacja gospodarki mieszkaniowej, Wrocław 1969), omawiając działalność gospodarki mieszkaniowej w sferze określania potrzeb, budownictwa mieszkaniowego, gospodarki zasobami mieszkaniowymi, finansowania i rozdziału mieszkań. Najczęściej traktuje się ekonomikę gospodarki mieszkaniowej jako jedno z zainteresowań polityki mieszkaniowej, nie wyodrębniając jej jako samodzielnej dyscypliny naukowej.

²³ M. in. A. D. Hall, *Podstawy techniki systemu*, Warszawa 1968, s. 93; Z. Majmiona, *Procesy planowania w gospodarce narodowej - aspekt informacyjny*, Warszawa 1974, s. 30.

ny i potencjalna gwarancja funkcjonalności rozwiązań systemowych uwzględniających ich konsekwencje.

Druga z przesłanek, to efekt pragmatycznych badań polityki mieszkaniowej, której celem jest formułowanie teoretycznych podstaw do programowania i praktycznej działalności. Przy czym specyfika gospodarki mieszkaniowej winna czynnie oddziaływać na formułowanie zadań i środków oraz dostarczać ważnych kryteriów wyboru kierunków działania, subiektywnej z natury rzeczy polityki. W komplementarnym związku omawianych podstaw systemu gospodarki mieszkaniowej można dostrzec pewną analogię do określonej przez O. Langego zależności między ekonomią polityczną a polityką ekonomiczną. "Poznanie praw ekonomicznych przez ekonomię polityczną służy celom praktycznym. Praktyczne zastosowanie praw odkrytych przez ekonomię polityczną jest zadaniem polityki ekonomicznej"²⁴.

Przyjęcie tak określonych podstaw oznacza, że wprowadzając system gospodarki mieszkaniowej, nie można lekceważyć zarówno nauki, jak i wytycznych polityki gospodarczej. Podlegająca jej polityka mieszkaniowa winna odpowiadać kierunkom społeczno-gospodarczego rozwoju gospodarki narodowej. Szeroko rozumiana ogólnonarodowa polityka ekonomiczna dostarcza polityce mieszkaniowej nie tylko ekonomicznych kryteriów, które są formułowane przez bieżącą politykę ekonomiczną, kierującą rozwojem procesu gospodarczego w ramach danych stosunków ekonomicznych²⁵. Ze względu na istotne, społeczne funkcje pełnione przez gospodarkę mieszkaniową jest ona szczególnie czuła na kryteria pozaekonomiczne, wynikające w dużym stopniu z prowadzonej polityki społeczno-ustrojowej, której podstawowym zadaniem jest kształtowanie stosunków produkcji i ich pochodnych.

Formułowane przez politykę mieszkaniową modele i programy, zawierające główne wytyczne rozwoju gospodarki narodowej oraz kształtowane na ich podstawie, funkcjonujące w praktyce rzeczywiste systemy gospodarki mieszkaniowej, powinny uwzględniać zarówno specyfikę mieszkalnictwa, jak i metody kształtowania celów i właściwe środki ich realizacji oraz determinujące je, specyficzne dla warun-

²⁴ O. L a n g e, *Ekonomia polityczna*, t. 1-2, Warszawa 1978, s. 129.

²⁵ Ibidem, s. 130.

ków ustrojowych stosunki mieszkaniowe. Źródłem ich socjalistycznego charakteru są następujące zjawiska²⁶:

- 1) niewystępowanie prywatnej własności typu kapitalistycznego i prywatnego budownictwa mieszkaniowego czynszowego;
- 2) kierowanie się kryterium społecznym przy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych;
- 3) podporządkowanie się gospodarki mieszkaniowej centralnemu planowi gospodarczemu.

Stosunki własnościowe, motywy i cele działania oraz określone w centralnym planie związku gospodarki mieszkaniowej z narodową tworzą podstawę zapewniającą niewykraczanie systemu poza ogólne granice ustrojowe gospodarki socjalistycznej. W literaturze przedmiotu²⁷ zostały one określone jako cechy pierwotne i są traktowane przez autora jako własności systemu, będące rozwinięciem drugiej z dwóch głównych jego podstaw. Obok zespołu cech pierwotnych wyróżnia się cechy wtórne, zmienne i zależne od konkretnych celów, metod i działań podjętych przez politykę mieszkaniową (np.: narzędzia ekonomiczno-finansowe, formy instytucjonalne).

Opisane przesłanki funkcjonalności systemu gospodarki mieszkaniowej, aby mogły stanowić skuteczne narzędzie jej polityki oraz źródło efektywnej gospodarki, winny być traktowane całościowo z nadaniem każdej z nich odpowiedniej rangi i znaczenia przy określaniu poszczególnych elementów systemu, jego struktury, łączności i sterowności. Jeżeli ze względów pozaekonomicznych nie jest możliwe w sposób bezwzględny obciążenie gospodarki mieszkaniowej konsekwencjami ekonomicznymi, płynącymi z jej specyfiki, rozwiązania systemowe winny przewidywać na tej samej podstawie skutki "rozwiązań pozaekonomicznych"²⁸ i uwzględniać je przy kształtowaniu systemu.

Kończąc rozważania na temat podstaw systemu gospodarki mieszkaniowej należy zauważyć, że obiektywny i zasadniczy charakter procesów gospodarowania (nie tylko w sferze mieszkalnictwa) w stosunku

²⁶ Andrzejewski, Polityka mieszkaniowa..., s. 448.

²⁷ Por. Nieciński, O systemach..., s. 69; Andrzejewski, Polityka mieszkaniowa..., s. 448.

²⁸ Pod tym określeniem rozumiem wszystkie rozwiązania systemowe, które nie uwzględniają w sposób bezwzględny ekonomicznych konsekwencji gospodarki mieszkaniowej.

do dezyderatywnych rozwiązań subiektywnej z natury rzeczy polityki mieszkaniowej pozwala kwestionować pojawiające się w literaturze przedmiotu określenie "system polityki mieszkaniowej" jako zbyt wąskie i preferować określenie "system gospodarki mieszkaniowej", poprawniejsze ze względów merytorycznych.

Wydaje się, iż najtrafniej, z punktu widzenia omawianych podstaw, zdefiniował system gospodarki mieszkaniowej W. Nieciński, określając go jako "całokształt elementów i zasad ekonomicznych i organizacyjno-prawnych związanych z budową i utrzymaniem zasobów mieszkaniowych, a także z warunkami uzyskania i użytkowania mieszkania przez ludność"²⁹.

Silny związek gospodarki mieszkaniowej i jej polityki wynika ze specyfiki zależności, jaka występuje zwykle między podmiotem i przedmiotem gospodarowania. Związek ten jako podstawa systemu gospodarki mieszkaniowej tworzy nierozzerwalną całość zasad, metod i celów niezbędnych dla realizacji istotnych, społecznych i ekonomicznych zadań mieszkalnictwa.

3. Cel, własności i kryteria racjonalności systemu gospodarki mieszkaniowej

W dalszych rozważaniach podjęto próbę określenia własności systemu gospodarki mieszkaniowej jako przejawów jego charakterystycznych zachowań ze szczególnym uwzględnieniem celowości i optymalności. Systemowe ujęcie gospodarki mieszkaniowej zmusza do wykorzystania językowego instrumentarium nauk cybernetycznych.

Celowość jest najistotniejszą cechą, warunkującą istnienie wszelkich sztucznych, a więc stworzonych przez człowieka i na jego użytek systemów. Określoną celowością charakteryzuje się również system gospodarki mieszkaniowej.

Cel systemu jest pojęciem dość pojemnym i w sposób jednoznaczny nie wyjaśnia granicy między wykonawczą dyrektywą a celem reali-

²⁹ Nieciński, O systemach..., s. 68-69.

zacyjnym. Według J. Habra i J. Vepřeka³⁰ "celem systemu może być:

- osiągnięcie pewnego stanu lub ciągu stanów, przy czym dotyczy to albo stanu systemu, albo stanu otoczenia lub stosunku między stanem otoczenia a stanem systemu;

- osiągnięcie określonej struktury systemu;

- osiągnięcie określonego zachowania systemu".

W pierwszym przypadku chodzi o to, by zrealizowany stan systemu - ściśle określony i wymierny - odpowiadał stanowi użytkowemu. Z tak postawionym celem mamy do czynienia w gospodarce mieszkaniowej przy formułowaniu różnego rodzaju planów, jak plan budownictwa mieszkaniowego, remontów, modernizacji oraz przebudowy, które prezentują ściśle określone pozycje jako docelowy efekt działalności w sferze mieszkalnictwa w danym czasie. W tej sytuacji ciągły rozwój potrzeb mieszkaniowych i planowy, okresowy przydział środków z zewnątrz wymaga etapowego określania zawartych w planach celów użytkowych. Charakter dyrektyw działania posiadają zarówno plany centralne, jak i terenowe, które określają wielkość i poziom jakościowy inwestycji mieszkaniowych, skalę remontów i modernizacji w istniejących zasobach, a także wymierne elementy omawianego systemu konieczne do wykonania planu, jak niezbędne środki finansowe, źródła ich pokrycia, materiały budowlane, siłę roboczą oraz zdolności produkcyjne przedsiębiorstw budowlanych. Wymienione elementy zawiera bezpośrednio lub pośrednio ogólnonarodowy plan, który w ten sposób kształtuje stan systemu, formułując zależności między mieszkalnictwem a gospodarką narodową. Określanie celu systemu wyłącznie w postaci celów użytkowych jest właściwe dla gospodarek przeżywających poważne, ekonomiczne trudności, bądź znajdujących się na stosunkowo niskim poziomie rozwoju.

W drugim przypadku cel powyższego systemu polega na stworzeniu wizji przyszłości i określeniu strukturalnego wzorca zapewniającego jego funkcjonalność. Tak postawiony cel omawianej sfery gospodarowania wystąpił w trakcie kolejnych reform systemu gospodarki mieszkaniowej i dotyczył przesunięć w strukturze, np.: inwestowania

³⁰ J. H a b r a, J. V e p ř e k, Systemowa analiza i synteza. Nowoczesne podejście do zarządzania i podejmowania decyzji, Warszawa 1976, s. 69.

(w 1965 r.) lub w strukturze finansowania (w 1982 r.) Należy zauważyć, że cel - określony jako dokonywanie zmian w strukturze systemu - polega na jednoznacznym wyborze, gdy tymczasem cel - rozumiany jako osiągnięcie pewnego stanu - może być realizowany niezależnie od wewnętrznej struktury systemu³¹.

Wydaje się, iż najodpowiedniejsze z proponowanych podejść w formułowaniu celu systemu gospodarki mieszkaniowej, której proces zaspokajania potrzeb jest funkcją czasu i zachodzących w tym czasie zmian społeczno-ekonomicznych, jest podejście trzecie. Daje ono możliwość, w zależności od poziomu otoczenia, wszechstronnego rozwoju gospodarki mieszkaniowej i traktowania jej celu jako ogólnej, jakościowej wytycznej funkcjonowania, która wymaga uściślenia przez wyznaczenie celów dotyczących zaspokajania określonych potrzeb. W tej sytuacji ogólnie określonemu celowi gospodarki mieszkaniowej - zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i podnoszenie na coraz wyższy poziom warunków życia ludności w sferze usług mieszkaniowych - odpowiadają cele niezbędne z punktu widzenia przekształceń strukturalnych w funkcjonowaniu systemu, które są systematycznie wzmacniane pożądanymi celami ilościowymi. Taki sposób formułowania celu systemu gospodarki mieszkaniowej umożliwia określenie nie tylko celów użytkowych, do pewnego stopnia bieżących, ale niesie w sobie również nakaz nadawania systemowi nowych cech użytkowych związanych z modyfikacją struktury, z odpowiednim sterowaniem i kierowaniem, umożliwiającymi realizację określonego dla systemu sposobu zachowania, które ma prowadzić do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. "W tym ujęciu własności systemu ujawniające się jako określone przejawy zachowania są szeroko rozumianym środkiem osiągnięcia celów realizacyjnych"³².

Według klasyfikacji R. L. Ackoffa³³, przy uwzględnieniu opisanej charakterystyki celowości, system gospodarki mieszkaniowej należy do zachowujących się rozmyślnie systemów społeczno-gospodar-

³¹ W. Ś w i t a l s k i, Formułowanie i wybór celów, "Ekonomista" 1983, nr 5-6. s. 767.

³² Ibidem, s. 768.

³³ R. L. A c k o f f, O system pojęć systemowych, "Prakseologia" 1973, nr 2.

czych. Zmierzają one do realizacji w długim czasie określonego wyżej ideału zachowań, gwarantujących wymagany poziom usług mieszkaniowych. Składa się z dwóch podstawowych podsystemów, mających wspólną wiązkę autonomicznych celów wyrażonych w kategoriach ekonomicznych i społecznych³⁴. Wiązki tych celów są w różnym stopniu realizowane na poszczególnych poziomach przedmiotowej i podmiotowej struktury systemu gospodarki mieszkaniowej. Spójność powyższego systemu gwarantują działania w sferze planowania, programowania, zarządzania, koordynacji i wykonania poszczególnych hierarchicznie powiązanych podmiotów gospodarki mieszkaniowej, realizujących cele częściowe związane z: działalnością inwestycyjną, eksploatacją i utrzymaniem zasobów mieszkaniowych, ich przebudową i modernizacją, rozdziałem i użytkowaniem mieszkań oraz finansowaniem powyższych działań, a wynikających z przedmiotowego zakresu gospodarki mieszkaniowej³⁵.

Przyjmując ostatecznie trzecie z podanych podejść w formułowaniu celu systemu, można przyjąć za W. Niecińskiego, iż "celem systemu gospodarki mieszkaniowej jest tworzenie rozwiniętego układu instytucjonalnego i organizacyjno-prawnego zapewniającego warunki rozwoju gospodarki mieszkaniowej i poprawę warunków mieszkaniowych społeczeństwa".

Obok wspomnianych, w drugim punkcie artykułu, cech względnego odosobnienia i dynamiczności omawianego systemu należy wymienić szczególną jego złożoność, wynikającą ze skomplikowanej struktury wewnętrznej, zwrotnych sprzężeń z otoczeniem i nakładających się w różnych płaszczyznach społecznych i ekonomicznych kryteriów działania. Sztuczny charakter systemu powinien zapewnić mu cechę zgodności, a więc własność polegającą na dostatecznym dopasowaniu do otoczenia. Jednakże szczególna złożoność i stochastyczność systemu gospodarki mieszkaniowej przesądza o jego zawodnym charakterze.

System gospodarki mieszkaniowej, jak większość sztucznych systemów, posiada specjalnego rodzaju właściwości przystosowawcze. Adaptacyjność systemów naturalnych, która zapewnia dla nich najkorzystniejsze warunki przetrwania i funkcjonowania, w systemach sztucz-

³⁴ J. G o ś c i ń s k i, Zarys teorii sterowania ekonomicznego, Warszawa 1977, s. 267.

³⁵ A n d r z e j e w s k i, Polityka mieszkaniowa..., s. 438.

nych polega raczej na specyficznego rodzaju działaniu, nie związanym z "przetrwaniem", a pozwalającym funkcjonować i rozwijać się zgodnie z przyjętymi celami i zasadami racjonalności³⁶. W ten sposób sztuczne systemy zmierzają do osiągnięcia optymalności - własności, która jest przejawem poszukiwań najlepszych rozwiązań z punktu widzenia przyjętego kryterium.

System gospodarki mieszkaniowej można przyjąć za racjonalny wówczas, gdy spełnia dwa podstawowe wymogi:

1) kryterium skuteczności - zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zgodnie ze specyfiką usługi mieszkaniowej (ciągłością, rozwojem potrzeb, charakterem zużycia) i wytycznymi polityki mieszkaniowej;

2) kryterium efektywności - optymalnego wykorzystania środków przeznaczonych dla gospodarki mieszkaniowej, nie naruszającego wymogów norm technicznych, standardowych oraz organizacyjno-prawnych ustaleń; prowadzące do optymalnych cykli budowlanych i remontowych, nie dopuszczające nieuzasadnionego wzrostu kosztów usług mieszkaniowych.

Potencjalną podstawę racjonalności systemu gospodarki mieszkaniowej tworzą warunki ustroju socjalistycznego, które umożliwiają rozwój społeczno-gospodarczy przy uwzględnieniu społecznych i ekonomicznych postulatów i efektywne wykorzystanie środków przez eliminację zysku i zmianę stosunków własnościowych. Ostatecznie racjonalność systemu gospodarki mieszkaniowej gwarantuje spełnienie następujących warunków³⁷:

- istnienie odpowiedniego, ustalonego centralnie planu rozwoju gospodarki mieszkaniowej;

- stosowanie narzędzi realizacji planu centralnego, prowadzących do zgodności między ustaleniami planu a rzeczywistymi zjawiskami i procesami gospodarczymi.

Możliwości zastosowań narzędzi zgodnie z poziomem potrzeb i rozwojem gospodarki narodowej jest wiele, a dopuszczalne granice wykorzystania narzędzi administracyjnych i finansowo-ekonomicznych określają dwa klasyczne rozwiązania systemu gospodarki mieszkaniowej:

³⁶ J a g o d z i ń s k a - W e r s t y, System informacji..., s. 32.

³⁷ Por. Regulowanie inwestycji w reformie gospodarczej, red. A. Kierczyński, Warszawa 1986.

wej, jakimi są z jednej strony model administracyjno-dotacyjny, z drugiej - model interwencyjno-akumulacyjny³⁸.

Specyfika własności systemu gospodarki mieszkaniowej pod względem optymalnego działania oraz określone kryteria i warunki racjonalności powodują szczególne zachowanie się powyższego systemu w porównaniu z większością systemów sztucznych, posiadających zwykle cechę samoregulacji.

System gospodarki mieszkaniowej nie należy do systemów samoregulujących. Społeczno-ekonomiczne funkcje, jakie pełni mieszkalnictwo dla całej gospodarki narodowej sprawiają, że plan rozwoju gospodarki mieszkaniowej, określany centralnie, pełni nadrzędną rolę w stosunku do zachowań systemu gospodarki mieszkaniowej i nadaje mu własność centralizacji, będąc głównym źródłem informacji o potrzebach mieszkaniowych, niezbędnych warunkach ich zaspokajania i kierunkach rozwoju mieszkalnictwa. Centralna pozycja planu - elementu sterującego rozwojem gospodarki mieszkaniowej w ramach danego systemu - niezależnie od warunków ustrojowych i zastosowanych narzędzi realizacji planu zapewnia systemowi wyżej opisaną skuteczność.

Małgorzata Domagalska

SYSTEM OF HOUSING ECONOMY

An attempt has been made in the article to perform a theoretical analysis of problems connected with effectiveness of the functioning of housing economy system. The main attention has been focussed on two fundamental issues, i. e. foundations of the system and its properties.

Diversity of systemic solutions in the sphere of housing economy is restricted by strictly defined foundations - the same for each of variants. Their source are endogenous and exogenous determinants characteristic for the functioning of housing economy.

The analysis of endogenous and exogenous factors in development of housing economy and adoption of an assumption that it is impossible, introducing the system of housing economy, to neglect both sciences and guidelines of the economic policy allow to determine

³⁸ Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa...*, s. 450.

the following foundations essential in the process of formulating an effectively functioning system: characteristic causalities and specific character of housing economy along with methods of influencing housing relations corresponding to them.

The second part of the article focusses on properties of the housing economy system. There is also presented their review from the point of view of definite behaviours necessary to accomplish the realized goals of the economic sphere in question. From among many listed properties, the properties of advisability and optimality have been discussed in greater detail.