ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA OECONOMICA 243, 2010

DOROTA SIKORA-FERNANDEZ*

Identyfikacja ograniczeń w efektywnym zarządzaniu komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Łodzi – propozycje zmian

Sytuacja mieszkaniowa w gminie zależy od wielu czynników, spośród których należy wymienić m. in. uwarunkowania historyczne i sposób prowadzenia polityki mieszkaniowej na przestrzeni wielu lat oraz organizację systemu zarządzania zasobami mieszkaniowymi. Oczywiście nie bez wpływu pozostaje sytuacja ekonomiczna kraju oraz stopień zaangażowania państwa w politykę mieszkaniową. Lokalna sytuacja mieszkaniowa zależy jednak przede wszystkim od sprawności systemu zarządzania substancją mieszkaniową oraz miejsca problemów mieszkaniowych w hierarchii spraw ważnych dla władz samorządowych w kolejnych latach.

Rozwój zasobów mieszkaniowych w gminie można rozpatrywać w dwóch aspektach. Pierwszy z nich to budowa nowych mieszkań, drugi natomiast to inwestowanie w zasoby już istniejące. Budowa nowych mieszkań zależy od takich czynników jak dostępność terenów budowlanych, ich ceny, polityka władz lokalnych w zakresie mieszkalnictwa, dogodne warunki dla deweloperów.

Łódź charakteryzuje się dużym stopniem niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Ta trudna sytuacja mieszkaniowa wynika z wieloletnich zaniedbań remontowych w stosunku do mieszkań należących do zasobów gminnych oraz niewystarczającej podaży mieszkań w grupach społecznych o niskich i średnich dochodach. Najbardziej zaniedbane są oczywiście komunalne zasoby mieszkaniowe zlokalizowane przede wszystkim w centralnym obszarze miasta i jego najbliższym sąsiedztwie. Gmina Łódź jest jednym z największych „kamieniczników" w Polsce[1].

* Dr, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.

[1] Udział komunalnych zasobów mieszkaniowych w Łodzi w 2007 r. w ogólnej liczbie łódzkich mieszkań wyniósł 20,4%. Dla porównania w Gdańsku, Poznaniu, Krakowie, Wrocławiu i Szczecinie wskaźnik ten wyniósł odpowiednio 15,8%; 7,8%; 7,6%; 19,6%; 15,9% (dane GUS).

Artykuł jest oparty na badaniach dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania zasobami mieszkaniowymi, przeprowadzonych przez autorkę w Łodzi w latach 2002–2009[2]. Jego celem jest identyfikacja barier w skutecznym, przynoszącym pozytywne efekty dla zasobów mieszkaniowych zarządzaniu oraz propozycja zmian w istniejącym systemie zarządzania gminnymi mieszkaniami.

1. Komunalne zasoby mieszkaniowe

Mieszkania komunalne stanowią zasób mieszkaniowy należący do gminy i są częścią zasobów publicznych. Na skutek transformacji polityczno-gospodarczej, jaka dokonała się w Polsce w 1989 r., gminy stały się jednostkami samorządu terytorialnego, które w ramach wykonywania swoich ustawowych zadań zaczęły dysponować mieniem komunalnym. Mienie to definiuje Ustawa o samorządzie gminnym[3] jako „własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw". Jednym ze składników mienia komunalnego są właśnie zasoby mieszkaniowe. Ponieważ jednym z zadań własnych gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, to w celu realizacji tego zadania gmina może posiadać oraz tworzyć zasób mieszkaniowy. Oznacza to, iż gmina może budować nowe mieszkania, ale może również powiększać ten zasób ze źródeł innych niż własne inwestycje budowlane, na przykład poprzez odkupienie mieszkań od innych podmiotów[4].

Gminne zasoby mieszkaniowe zostały zdefiniowane w ustawie o ochronie praw lokatorów[5], zgodnie z którą mieszkaniowy zasób gminy tworzą mieszkania stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego. Jest to zatem zasób mieszkań przeznaczonych na wynajem, z założenia dla osób, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszka-

[2] Badaniami objęto wszystkie gminne jednostki organizacyjne zaangażowane w zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi (25 administracji nieruchomościami oraz zakładów gospodarki mieszkaniowej), opisane w dalszej części artykułu. Celem badań była identyfikacja i analiza uwarunkowań wpływających na zarządzanie gminnymi zasobami mieszkaniowymi oraz identyfikacja problemów występujących w obszarze gospodarki mieszkaniowej w Łodzi.

[3] Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., DzU, nr 16, poz. 95.

[4] Szczegółowe tworzenie gminnego zasobu nieruchomości (w tym mieszkaniowych) na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, jak również zasady zarządzania tymi nieruchomościami określa Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r. (DzU, nr 46, poz. 543). Zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym będzie przedmiotem następnego rozdziału niniejszej rozprawy.

[5] Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianach Kodeksu cywilnego z 21 czerwca 2001 r., DzU, nr 71, poz. 733.

niowych samodzielnie, poprzez wynajęcie mieszkania na rynku wtórnym, jego zakup lub budowę. Funkcją mieszkania komunalnego jest więc z jednej strony funkcja pomocniczości ze strony gminy w stosunku do osób o najniższych dochodach, z drugiej jednak strony ustawa o ochronie praw lokatorów wyraźnie precyzuje zasady wynajmowania mieszkań komunalnych, wskazując, iż mieszkanie takie może zostać wynajęte jedynie na czas nieokreślony. Prowadzi to do sytuacji, w której najemca, jeśli tylko wywiązuje się ze swoich obowiązków oraz regularnie płaci czynsz, otrzymuje dożywotnie prawo do korzystania z mieszkania, niezależnie od jego późniejszej sytuacji ekonomicznej. Jednocześnie mieszkanie komunalne stanowi część majątku gminy, który to majątek może być przez nią wykorzystywany w celu pomnażania swoich dochodów. Gmina może więc takie mieszkanie wynająć lub sprzedać, a dochody zarówno z wynajmu mieszkania, jak i jego sprzedaży są dochodami własnymi gminy.

W krajach Unii Europejskiej mieszkania należące do samorządów lub organów z nimi powiązanych pełnią najczęściej rolę mieszkań socjalnych. Zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze przedmiotu nie ma jednej, jasnej definicji mieszkania socjalnego. Organizacja Narodów Zjednoczonych definiuje mieszkalnictwo socjalne jako tę część sektora mieszkaniowego, która otrzymuje od sektora publicznego różnego rodzaju subsydia oraz inne formy pomocy w celu zmniejszenia kosztów ponoszonych przez najemców takich mieszkań[6]. Mieszkanie ma oczywiście charakter dobra prywatnego i jako takie dobro przynosi jego właścicielowi określone korzyści. Nie może być więc jednocześnie dobrem socjalnym, świadczy o tym jego rywalizacyjny oraz wykluczający charakter. Może być jednak instrumentem wykorzystywanym do pomocy socjalnej. Publiczna interwencja w sektor mieszkaniowy jest zatem niezbędna w celu pomocy najuboższym grupom społecznym w uzyskaniu oraz utrzymaniu własnego mieszkania[7].

W krajach Europy Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej mieszkania socjalne zaliczane są do części sektora mieszkaniowego określanej mianem *subsidized housing* lub *lower – income housing*. Pierwszy termin oznacza, iż sektor publiczny subsydiuje budowę przez organizację sektora prywatnego lub sektora *non-profit* mieszkań o określonych standardach dla osób wymagających pomocy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Subsydia mogą być również przeznaczane na dopłaty do utrzymania przez właścicieli tego typu mieszkań. Zajmują je bowiem ubodzy najemcy, nie posiadający zdolności do opłacania rynkowej stawki czynszu[8]. Stąd drugi termin charakteryzujący mieszkalnictwo socjalne – *lower – income housing*.

---

[6] *Housing Finance. Key Concept and Terms*, United Nations, New York, Geneva, 1998, s. 50.

[7] T. O'Sulivan, K. Gibb, *Housing Economics and Public Policy*, Blackwell Science, 2003, s. 138.

[8] Najczęściej socjalne zasoby mieszkaniowe należą do organizacji *non-profit*, które są zobligowane do równoważenia ponoszonych kosztów z wpływami z czynszów oraz środkami pochodzącymi z pomocy państwowej.

Zgodnie z polskim ustawodawstwem mieszkaniem socjalnym może być każdy lokal wydzielony z komunalnego zasobu mieszkaniowego, nadający się do używania ze względu na stan techniczny oraz wyposażenie. Powierzchnia lokalu socjalnego przypadająca na jednego członka rodziny nie może być mniejsza niż 5 m^2 w przypadku gospodarstwa wieloosobowego i 10 m^2 w przypadku jednej osoby. Mieszkanie socjalne może mieć również obniżony standard, przy czym przepisy prawne nie definiują pojęcia „standard obniżony". Za dostarczenie mieszkania socjalnego odpowiedzialne są gminy. W kategoriach prawnych każdy lokal gminny może zostać uznany za socjalny, obligatoryjnie bowiem musi on spełniać jedynie warunek minimalnej powierzchni przypadającej na osobę.

Ustawa o ochronie lokatorów stanowi, iż gmina zapewnia lokale socjalne i zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw o niskich dochodach. Jeżeli najemca nie uiszcza wymaganego czynszu za zajmowany lokal komunalny, sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeka o przyznaniu (lub nie) lokalu socjalnego. Do otrzymania mieszkania socjalnego po eksmisji uprawnione są niektóre grupy osób:

– kobiety w ciąży,
– osoby małoletnie, niepełnosprawne,
– osoby obłożnie chore,
– emeryci i renciści spełniający kryteria do otrzymania świadczenia pomocy społecznej,
– bezrobotni,
– inne osoby spełniające kryteria ustalane przez gminy na mocy odpowiednich uchwał.

Ustawa stanowi również, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas określony. Okres najmu może zostać przedłużony, jeżeli najemca nadal znajduje się w trudnej sytuacji materialnej. Stawka czynszu za mieszkanie socjalne nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu pobieranego w gminie.

Zasady zarządzania nieruchomościami, również mieszkalnymi, stanowiącymi własność jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami[9]. Ustawa ta stanowi, iż do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowiły przedmiot własności gminy w dniu wejścia w życie ustawy. Oprócz tego, do zasobu tego zaliczają się także nieruchomości, które:

– zostały nabyte przez gminę lub przejęte przez nią w użytkowanie wieczyste,
– zostały nabyte w drodze wywłaszczenia na rzecz gminy,
– stały się własnością gminy w drodze zamiany, darowizny, zrzeczenia się oraz w drodze innych tytułów prawnych,
– zostały nabyte przez gminę w drodze pierwokupu, scaleń i podziałów.

[9] Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r., DzU, nr 46, poz. 543.

2. Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi

Zgodnie z definicją, zarządzanie jest zestawem działań skierowanym na zasoby organizacji, wykonywanym z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny. Zestaw ten obejmuje planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przewodzenie oraz kontrolowanie[10]. Zapewnienie sprawnego i skutecznego osiągnięcia celów jest więc miarą efektywności zarządzania. Sprawność oznacza bowiem wykorzystywanie zasobów w sposób wykluczający ich marnotrawienie, skuteczność natomiast to inaczej powodzenie w działaniu[11].

Transformacja ustrojowa Polski, rozpoczęta po 1989 roku, zapoczątkowała działania reformujące wiele dziedzin społeczno-gospodarczych. Istotną zmianą systemową było uchwalenie Ustawy o samorządzie terytorialnym[12], która reaktywowała samorząd po wielu latach centralnego sterowania państwem. Od tego momentu działania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej stały się jednym z zadań własnych gminy.

Wśród obowiązków gminy dotyczących sfery mieszkaniowej znajdują się:

1. Tworzenie zasobu mieszkaniowego gminy w drodze budowy bądź nabywania budynków mieszkalnych.
2. Propagowanie tanich i łatwo dostępnych form budownictwa.
3. Sprzedaż na dogodnych warunkach gruntów gminnych pod zabudowę indywidualną.
4. Tworzenie i wspieranie tworzenia infrastruktury towarzyszącej prywatnemu budownictwu mieszkaniowemu.
5. Wsparcie w uzyskaniu oraz spłacie przez mieszkańców gminy kredytów mieszkaniowych.
6. Określanie zasad zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy.
7. Dysponowanie lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy poprzez określanie kryteriów wyboru osób, z którymi powinny być podpisane umowy najmu.

Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest wobec tego działaniem skierowanym na majątek mieszkaniowy gminy, obejmującym planowanie i podejmowanie decyzji w zakresie budowy nowych mieszkań oraz bieżącej eksploatacji oraz utrzymania w odpowiednim stanie technicznym zasobów już istniejących. E. Kucharska-Stasiak[13] pod pojęciem zarządzania nieruchomościami (a więc również komunalnymi zasobami mieszkaniowymi) rozumie ogół

---

[10] Por. R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2002, s. 38.

[11] *Ibidem*, s. 38.

[12] Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r., DzU, nr 16, poz. 95.

[13] E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, PWN, Warszawa 2006, s. 240–241.

czynności prowadzących do zabezpieczenia wartości kapitałowej nieruchomości oraz do podnoszenia tej wartości poprzez zwiększanie przychodów i ograniczanie wydatków. Tym samym wyróżnia dwa podejścia w odniesieniu do zarządzania nieruchomościami. Podejście węższe, które można utożsamiać z administrowaniem, czyli załatwianiem codziennych spraw, wynikających z użytkowania nieruchomości. Podejście szersze natomiast wykracza poza administrowanie i realizację zadań bieżących czy też krótkoterminowych, wymagając od zarządcy czy właściciela nieruchomości postrzegania jej w otoczeniu rynkowym oraz w długiej perspektywie.

W myśl ustawy o gospodarce nieruchomościami zarządzanie nieruchomością polega na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej nieruchomości oraz zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości, w tym bieżącego administrowania nieruchomością, jak również czynności zmierzających do utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym oraz zgodnie z jej przeznaczeniem.

M. Majchrzak[14] wymienia kilka modeli zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w krajach o gospodarce rynkowej. Wśród tych modeli znalazły się:

1. Model zarządzania zasobami gminy bezpośrednio przez komórki organizacyjne (wydziały, departamenty itp.) tejże gminy.
2. Model zarządzania zasobami gminy przez jednostki organizacyjne powiązane z budżetem gminy (zakłady budżetowe, przedsiębiorstwa państwowe).
3. Model zarządzania zasobami gminy przez fundacje lub stowarzyszenia mieszkaniowe, które nie są zakładane przez gminy, a dodatkowo zarządzają własnymi zasobami mieszkaniowymi, będącymi często odpowiednikiem polskich mieszkań socjalnych.
4. Model zarządzania zasobami gminy przez wyspecjalizowane firmy prywatne, które pobierają za tę działalność określone wynagrodzenie.
5. Model zarządzania zasobami gminy, znajdującymi się jednak w budynkach wspólnych, przez podmioty zewnętrzne lub jednostki organizacyjne gminy.

W Polsce zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym może być powierzone, w myśl ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, zarządcom nieruchomości, rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nieruchomościami lub przedsiębiorcom, którzy zatrudniają te osoby. Jednocześnie ustawa o gospodarce komunalnej[15] stanowi, iż gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminy w szczególnych formach zakładu budżetowego lub

[14] M. Majchrzak, *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w Polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005, s. 246–248.

[15] Ustawa o gospodarce komunalnej, DzU z 1997 r., nr 9.

spółek prawa handlowego. W praktyce więc zarządzaniem nieruchomościami stanowiącymi własność lub współwłasność gminy oraz własność Skarbu Państwa zajmują się administracje nieruchomościami i zakłady gospodarki mieszkaniowej, funkcjonujące jako zakłady budżetowe.

> Zakład budżetowy jest to jednostka organizacyjna, która prowadzi działalność na zasadzie odpłatności i pokrywa swoje koszty z przychodów własnych. [...] Rozlicza się z budżetem, odprowadzając do niego podatek dochodowy od osób prawnych naliczany na ogólnych zasadach oraz nadwyżkę środków obrotowych. Nadwyżka stanowi wartość aktywów obrotowych, która pozostaje po pokryciu wydatków danego roku oraz aktywów bieżących netto, ustalanych w wysokości 1/6 kosztów wynagrodzenia wraz z pochodnymi następnego roku budżetowego[16].

Zakład budżetowy stanowi zatem jednostkę wyodrębnioną organizacyjnie, nieposiadającą osobowości prawnej i prowadzącą działalność w imieniu i na rachunek gminy, w zakresie udzielonych przez gminę pełnomocnictw. Wśród obowiązków gminy dotyczących gospodarowania zasobem mieszkaniowym znalazły się takie, jak: rozwój zasobów mieszkaniowych gminy poprzez budowę nowych mieszkań oraz odzyskiwanie ich w drodze remontów i modernizacji z zasobu starego, tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju budownictwa prywatnego, określanie zasad polityki mieszkaniowej, dysponowanie lokalami wchodzącymi w skład zasobu mieszkaniowego gminy.

Funkcjonowanie systemu zarządzania może być rozpatrywane zarówno z punktu widzenia zasobów mieszkaniowych znajdujących się w organizacji jaką jest gmina, jak i w odniesieniu do gminnego budownictwa mieszkaniowego, czyli zasobów nowo powstających. Można więc powiedzieć, iż zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest częścią systemu **zarządzania w gospodarce mieszkaniowej**. Na system ten składa się kilka obszarów gospodarki mieszkaniowej realizowanej w gminie:

- zasady przyznawania prawa do lokalu komunalnego oraz zasady wynajmowania lokali mieszkalnych,
- zarządzanie zasobem mieszkań socjalnych, w tym system ich przydziału,
- nowe budownictwo mieszkaniowe,
- zarządzanie remontami i wyburzeniami,
- system dodatków mieszkaniowych,
- zasady ustalania czynszów,
- eksmisje i windykacje należności,
- zasady prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych,
- struktura organizacyjna jednostek odpowiedzialnych za to zarządzanie[17].

---

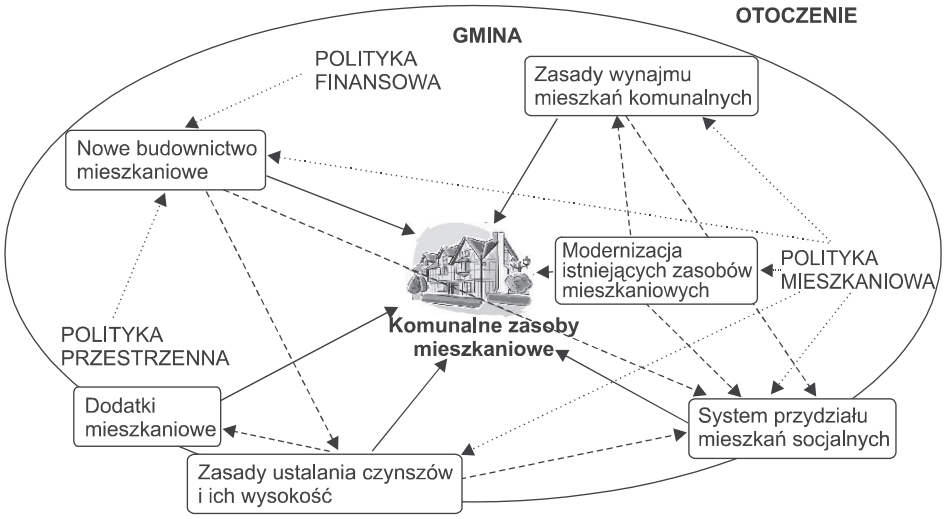
[16] A. Zysnarska, *Rachunkowość jednostek budżetowych i gospodarki pozabudżetowej*, ODDK, Gdańsk, 2006, s. 25.

[17] O obszarach tych będzie jeszcze mowa w dalszych częściach artykułu.

Ponadto w systemie zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi mieszczą się zagadnienia dotyczące oddziaływania na układ stosunków mieszkaniowych, to znaczy podziału i użytkowania mieszkań poprzez odpowiednio prowadzoną politykę czynszową, prywatyzacyjną mieszkań, zamiany mieszkań oraz form pomocy osobom najuboższym.

Równie ważnym obszarem jest zatem polityka finansowania mieszkalnictwa w gminie, która określona jest przede wszystkim przez szereg ustaw na szczeblu państwowym, jednakże dla sprawnego zarządzania gmina powinna posiadać jasno określony katalog instrumentów finansowych zarówno szczebla centralnego, jak i lokalnego. Instrumenty finansowe spełniają różnorodne funkcje, są jednocześnie sposobami pozyskiwania środków na określone cele, ale także sposobami na uruchomienie samoczynnych procesów rozwoju w sektorze mieszkaniowym.

Rysunek 1 przedstawia model funkcjonowania systemu zarządzania w gospodarce mieszkaniowej gminy wraz z jego powiązaniami.



Rys. 1. Funkcjonowanie systemu zarządzania w gospodarce mieszkaniowej w gminie i jego powiązania

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Schemat pokazuje kierunki oddziaływania instrumentów gospodarki mieszkaniowej i systemu zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi wraz z ich powiązaniami. Wnętrze schematu obrazuje gminny system zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. Jednak gmina funkcjonuje w określonym otoczeniu, którego elementy wpływają również na lokalny system zarządzania zasobami mieszkaniowymi. Zalicza się do nich m. in.:

– system makroekonomiczny kraju,
– prawo stanowione przez państwo,
– sytuację ekonomiczną ludności,
– dostępność innych niż samorządowe źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej,
– sytuację polityczną,
– programy i rodzaje polityki sektorowej.

Na schemacie kolorem czarnym zaznaczono kierunki oddziaływania poszczególnych rodzajów polityki na obszary systemu zarządzania oraz ich pośredni wpływ na komunalne zasoby mieszkaniowe w obszarze gminy. Strzałki koloru czerwonego pokazują kierunek wpływu tych instrumentów na zasoby mieszkaniowe. Z kolei strzałki niebieskie obrazują wzajemne oddziaływanie poszczególnych obszarów zarządzania na siebie. I tak zatem:

1) zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wynikają z zasad obowiązującej w gminie polityki mieszkaniowej, wpływają bezpośrednio na zasoby mieszkaniowe, chociażby poprzez określenie komu i w jakiej kolejności wynajmowane jest mieszkanie komunalne;

2) zarządzanie zasobem mieszkań socjalnych, w tym system ich przydziału wynika bezpośrednio z obowiązujących rozwiązań prawnych na szczeblu krajowym, polityki mieszkaniowej obowiązującej w gminie; ponadto na system ten wpływ mają zasady przydziału mieszkań komunalnych oraz zasoby modernizowane i odzyskiwane z zasobu starego, zaniedbanego;

3) nowe budownictwo mieszkaniowe jest uwarunkowane zarówno polityką mieszkaniową obowiązującą w gminie, jak i polityką finansową oraz poziomem środków znajdujących się w budżecie gminy, które mogą zostać przeznaczone na to budownictwo, a także polityką przestrzenną, w szczególności ilością wolnych terenów oraz ich przeznaczeniem;

4) zarządzanie remontami i wyburzeniami wynika również z polityki mieszkaniowej i finansowej gminy, a wpływa na ilość potencjalnych mieszkań socjalnych, zasady wynajmu mieszkań komunalnych (gmina może ustalić inne zasady dla mieszkań zmodernizowanych, o wyższych standardach mieszkaniowych, może też remontować stare zasoby w niewielkim zakresie i przeznaczać je na mieszkania socjalne);

5) system dodatków mieszkaniowych w obecnej sytuacji, pomimo iż ich wypłata jest zadaniem gminy, wynika z rozwiązań krajowych i jest regulowany ustawą o dodatkach mieszkaniowych, jednakże może wpływać na zasoby mieszkaniowe, chociażby zmniejszając prawdopodobieństwo zadłużania mieszkań przez najemców, a tym samym prawdopodobieństwo eksmisji;

6) zasady ustalania czynszów wynikają zarówno z rozwiązań na poziomie krajowym (ustawowe ograniczenie podnoszenia stawki czynszowej), jak i z polityki mieszkaniowej gminy; są instrumentem finansowym systemu

zarządzania pozwalającym na utrzymanie zasobów mieszkaniowych; wysokość czynszów może wpływać również na ilość wypłacanych przez gminę dodatków mieszkaniowych oraz na zapotrzebowanie na mieszkania socjalne;

7) eksmisje i windykacje należności są częścią systemu zasad ustalania czynszów, dlatego nie pokazano ich na schemacie.

Sprawne funkcjonowanie systemu zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest ściśle powiązane z wyborem właściwej struktury organizacyjnej, która określałaby formę dysponowania istniejącymi zasobami. Ponadto system gospodarki mieszkaniowej funkcjonuje w określonym otoczeniu, które oddziałuje na ten system poprzez szereg różnorakich czynników. Z makroekonomicznego punktu widzenia będą to czynniki:

- polityczne,
- społeczno-demograficzne,
- ekonomiczno-finansowe,
- techniczno-prawne.

Do czynników politycznych należy zaliczyć otoczenie polityczne instytucji zarządzających nieruchomościami, przewagę poszczególnych partii politycznych w gminie, mających wpływ na kształtowanie polityki w gminie, w tym polityki mieszkaniowej, oraz system obsady stanowisk związanych z gospodarką mieszkaniową. Ponadto do czynników politycznych zaliczyć można przychylność władz miejscowych dla inwestorów działających na rynku nieruchomości, stabilność i zdolność władz centralnych oraz lokalnych do utrzymania władzy oraz poparcie mieszkańców dla określonych działań władz.

Czynniki społeczno-demograficzne to przede wszystkim istnienie w gminie organizacji zrzeszających lokatorów, zarządców nieruchomości czy też związków zawodowych, które będą wywierały wpływ zarówno na regulatora polityki mieszkaniowej, jakim jest państwo, jak i na gminę, która jest właścicielem części zasobów mieszkaniowych. Ponadto do tej grupy czynników zalicza się także poziom świadomości prawnej najemców oraz właścicieli mieszkań oraz umiejętność porozumienia się poszczególnych grup społecznych użytkujących zasoby mieszkaniowe, a także napływ ludności z rejonów wiejskich do miast. Ważnym aspektem jest również dążenie mieszkańców gminy do posiadania własnego mieszkania oraz struktura demograficzna ludności, w tym liczba zawieranych w gminie małżeństw.

Wśród czynników ekonomiczno-finansowych znajdują się takie jak stymulowanie rozwoju rynku nieruchomości, system prywatyzacji mieszkań, dokumentacja techniczna nieruchomości oraz środki, które mogą zostać przeznaczone na remonty i modernizacje. Ponadto duży wpływ na zarządzanie w sferze mieszkaniowej będzie miała wysokość lokalnych podatków, stosowane przez gminę ulgi, zachęty oraz instrumenty pobudzające inwestowanie w nieruchomości.

Czynniki techniczno-prawne to problemy występujące we wspólnotach mieszkaniowych, brak zintegrowanych systemów zarządzania informacjami o nieruchomościach, posiadane przez jednostki administrujące programy komputerowe wspomagające zarządzanie nieruchomościami. Do czynników prawnych zalicza się także istniejące prawo krajowe oraz miejscowe, a także możliwości egzekucji zaległości czynszowych.

3. Ograniczenia i bariery efektywnego zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Łodzi[18]

W świetle teorii organizacji i zarządzania efektywność każdej organizacji uzależniona jest od stopnia zgodności celów indywidualnych i grupowych z celami tej organizacji, przy jednoczesnej zgodności z interesem społecznym[19]. W literaturze z zakresu teorii organizacji i zarządzania nie ma jednoznacznej definicji efektywności. Jednakże kryteria kontroli rezultatów działania każdej organizacji wyróżniają miary sprawności działania, takie jak:

– skuteczność działań – wtedy, gdy działania te prowadzą do określonego celu,

– ekonomiczność działań – jest wynikiem stosunku skutków określonego działania do kosztów poniesionych na osiągnięcie określonego celu,

– korzystność działań – jest różnicą pomiędzy użytecznym wynikiem działań a kosztem tych działań[20].

T. Kotarbiński[21] za skuteczne uznaje działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Zatem termin ten często stosowany jest w literaturze jako celowość działania. W przypadku skuteczności miarą jest stopień osiągnięcia celu.

Przedstawione wcześniej teoretyczne założenia zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Łodzi pozwalają na ogólną charakterystykę

---

[18] Identyfikacja ograniczeń nastąpiła w wyniku badań przeprowadzonych przez autorkę w administracjach mieszkaniowych. Przedmiot badań stanowiły problemy występujące w systemie zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi, w tym zasobami pozostającymi we współwłasności z innymi podmiotami (wspólnoty mieszkaniowe). Podstawowym narzędziem badawczym, które posłużyło do zebrania informacji, był kwestionariusz ankietowy. Największa część pytań zawartych w ankiecie dotyczyła problemów i ograniczeń występujących w obszarze komunalnej gospodarki mieszkaniowej.

[19] M. Bielski, *Organizacje. Istota, struktura, procesy*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 99.

[20] Za T. Markowski, D. Stawasz, *Prakseologiczne ujęcie oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego*, [w:] S. Wilmańska-Sosnowska (red.), *Rola nauk o zarządzaniu w kreowaniu społeczeństwa opartego na wiedzy*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 134.

[21] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład im. Ossolińskich, Wrocław 1975, s. 104.

systemu zarządzania zasobami mieszkaniowymi należącymi do gminy Łódź. Zaprezentowane poniżej wyniki badań empirycznych mają za zadanie odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu system ten jest korzystny dla poprawy stanu tych zasobów oraz ogólnej sytuacji mieszkaniowej.

Badania empiryczne dotyczyły efektywności systemu zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Łodzi. Próbę badawczą stanowił zbiór 25 administracji nieruchomościami i zakładów gospodarki mieszkaniowej, które zarządzają komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Łodzi. Funkcjonują one w formie zakładów budżetowych. Większość z nich została utworzona przez gminę w 1998 r. w wyniku przeprowadzonych wtedy działań restrukturyzacyjnych. Respondenci odpowiadali na pytania zawarte w kwestionariuszu ankietowym, dotyczące organizacji pracy w opisywanych jednostkach, sposobów finansowania zasobów mieszkaniowych, podejmowania decyzji dotyczących mieszkań zarządzanych przez administracje, problemów i barier w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi.

Administracje podlegają bezpośrednio nadzorowi Wydziału Budynków i Lokali Urzędu Miasta Łodzi. Ogółem administracje te zarządzają prawie 6 tysiącami nieruchomości, z czego ponad 4 tys. w 100% należy do gminy, a ponad 1300 pozostaje we współwłasności. Średnia liczba nieruchomości, którymi zarządza każda administracja, to 244.

Wszystkie badane administracje zatrudniają ogółem prawie 1 tys. osób, z czego 270 to administratorzy. Oznacza to, iż jedynie 28% wszystkich pracowników administracji to służba administracyjna, reszta zatrudnionych pracuje w służbach technicznych, finansowych i organizacyjno-prawnych. Średnia liczba zatrudnianych przez administrację pracowników to 41,9 osoby, natomiast średnia liczba zatrudnionych w każdej administracji administratorów nieruchomości to 11,7 osoby. Każdy z administratorów ma pod swoją opieką przeciętnie 20 budynków, zatem nie jest w stanie kontrolować sytuacji w budynkach na bieżąco. Na liście badanych administracji nie znalazła się ani jedna, która zatrudniałaby wyłącznie licencjonowanych zarządców nieruchomościami[22].

Administracje nie są konkurencyjne w swoim działaniu. Na pytanie, czy przeprowadzono w administracji działania dostosowujące zarządzanie nieruchomościami do wymogów gospodarki rynkowej, 45,5% respondentów odpowiedziało negatywnie. Pozostali spośród tego typu działań wymieniali:

[22] Ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż zarządzanie nieruchomościami jest działalnością zawodową, a zarządca jest osobą fizyczną posiadającą licencję zawodową. Biorąc pod uwagę, iż zarządzanie nieruchomościami, definiowane przez ustawę, zawiera w sobie bieżące administrowanie nieruchomością, posiadanie licencji zawodowej przez administratora zatrudnionego przez gminę wydaje się pożądane. Jednocześnie ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż zarządzanie nieruchomościami komunalnymi może być powierzone podmiotom tworzonym w tym celu przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zarządzanie będzie wykonywane przez zarządców nieruchomości.

– upodmiotowienie wspólnot – 34,5 %,
– dopasowanie do standardów ISO – 4 %,
– podniesienie jakości zarządzania – 4 %,
– usprawnienie organizacji – 4 %,
– zmiana zakresu obowiązków administratora – 4 %,
– redukcja zatrudnienia – 4 %

Oznacza to, iż badane administracje nie są dostosowane do funkcjonowania w warunkach konkurencji. Upodmiotowienie wspólnot mieszkaniowych w większości przypadków polegało jedynie na wydzieleniu odrębnego konta bankowego dla wspólnot i oddzieleniu ich księgowości od księgowości samych administracji. W administracjach nie są natomiast podejmowane działania, które mogłyby poprawić jakość zarządzania zasobami mieszkaniowymi.

Forma organizacyjna administracji nieruchomościami stanowi jedną z barier efektywnego zarządzania. Obszar gospodarki mieszkaniowej należy do zadań własnych gminy, ma ona zatem obowiązek zarządzać własnym mieniem. Jednak zakład budżetowy jest mocno ograniczony w swoim działaniu (przede wszystkim poprzez swoje powiązanie z budżetem gminy; nie ma możliwości gromadzenia środków finansowych na kontach bankowych dłużej niż rok, nie ma możliwości podejmowania szybkich decyzji – nie jest więc elastyczny w swoich działaniach i słabo reaguje na zmiany dokonujące się na rynku, z kolei brak osobowości prawnej uniemożliwia samodzielne funkcjonowanie na rynku).

Brak samodzielności administracji w podejmowaniu działań jest kolejną przeszkodą w efektywnym zarządzaniu. Do zadań administracji należy bowiem:

– prowadzenie rozliczeń finansowych nieruchomości,
– obsługa prawna nieruchomości,
– prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego oraz bieżącej dokumentacji technicznej nieruchomości,
– windykacja należności czynszowych,
– organizowanie zebrań członków wspólnot mieszkaniowych w nieruchomościach wspólnych,
– zawieranie i kontrola realizacji umów zapewniających dostawę mediów do nieruchomości,
– rozliczenia mediów,
– podpisywanie umów o wynajem komunalnych lokali mieszkaniowych przyszłym najemcom w imieniu gminy,
– opracowanie planów remontów, zlecanie i kontrola ich wykonania.

Wszelkie inne decyzje, dotyczące chociażby wynajmowania komunalnych lokali mieszkaniowych, podejmowane są na szczeblu gminnym, a administracje jedynie realizują te decyzje. Oznacza to znikomą samodzielność administracji w kluczowych sprawach dotyczących zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi znajdującymi się na terytorium działania administracji – działania administracji ograniczają się do bieżącego administrowania zasobami mieszkaniowymi.

Przeprowadzone badania wykazują, iż bardzo ważnym problemem jest kwestia niedostatecznej ilości środków finansowych przekazywanych przez gminę Łódź. Administracje muszą „utrzymać się" z dochodów własnych. Do dochodów tych administracje wliczają czynsze za lokale mieszkalne i użytkowe, wynagrodzenie od wspólnot mieszkaniowych za administrowanie zasobami tych wspólnot, pozostałe dochody, takie jak np. reklamy umieszczane na budynkach komunalnych, odsetki od środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych, dotacje z budżetu gminy. Głównymi dochodami administracji są właśnie czynsze za wynajem lokali. Najwyższe przychody z tytułu czynszów za wynajem lokali mieszkalnych mają administracje zlokalizowane na Górnej oraz na Bałutach. Śródmiejskie administracje osiągają z kolei najwyższe dochody z tytułu czynszów za wynajem lokali użytkowych. Najniższe dochody czynszowe posiadają administracje na Polesiu i Widzewie, głównie z powodu najmniejszej ilości mieszkań komunalnych zlokalizowanych w tych dzielnicach.

Dotacje celowe z budżetu miasta na przeprowadzenie konkretnych inwestycji są bardzo niewielkie i nie pokrywają skali rzeczywistych potrzeb. Ponadto nie wszystkie administracje je otrzymują, dotacje zależą od wysokości ich dochodów własnych.

Poważnym problemem są również zaległości czynszowe oraz niezadowalający stan techniczny budynków zarządzanych przez administracje nieruchomościami. Biorąc pod uwagę, iż jednym z instrumentów finansowych wykorzystywanych w gospodarce mieszkaniowej do utrzymania zasobów mieszkaniowych jest czynsz, porównano zależność pomiędzy odpowiedziami dotyczącymi stanu technicznego budynków a proponowanymi przez respondentów podwyżkami czynszów. Z analizy odpowiedzi wynika, iż aż 58% respondentów uznało, iż problem ten jest bardzo duży. Jednocześnie 61% tych respondentów uważa, iż czynsz powinien wzrosnąć w najbliższych 10 latach o ponad 100%, a 23%, że powinien wzrosnąć o wartość 91–100%. Problem niskiego czynszu 70% respondentów uznało za duży i bardzo duży. Respondenci uznali jednocześnie, że podwyżka czynszów pozwoliłaby wygenerować więcej środków finansowych na niezbędne remonty i modernizacje. Jednak, jak podkreślali, zbyt duże realne podwyżki czynszu spowodują wzrost niezwindykowanych należności.

Przeprowadzone badania wykazały, iż gmina w bardzo niewielkim stopniu wykonuje prace remontowe, ograniczając się praktycznie do przeprowadzania remontów w budynkach zagrażających bezpieczeństwu ich mieszkańców. Przyczyn takiego stanu należy upatrywać w braku wystarczających środków w budżecie miasta. Jednakże, jak podkreśla M. Majchrzak[23], brak wystarczających środków finansowych jest jedynie częściowym wytłumaczeniem braku poprawy sytuacji mieszkaniowej w polskich gminach. To przede wszystkim brak analiz dotyczących rozwoju mieszkalnictwa w gminie powoduje nieefektywne wydatkowanie i tak skromnych już środków finansowych.

[23] M. Majchrzak, *op. cit.*, s. 240.

Ponad połowa respondentów uznała problem braku samodzielności decyzyjnej w zakresie wynajmowania lokali mieszkalnych oraz ich zamiany za duży i bardzo duży, uznając, iż czynnik ten byłby bardzo istotny w zwiększeniu efektywności zarządzania. Jedynie 1% ankietowanych uważa, że czynnik ten jest zupełnie nieistotny.

W badaniach zawarto również pytania o politykę mieszkaniową w Łodzi, w tym politykę prywatyzacji zasobów mieszkaniowych oraz zasób mieszkań socjalnych. Analiza odpowiedzi wykazała, iż 57% respondentów uważa, że brak jasnej polityki mieszkaniowej na szczeblu gminy w Łodzi jest problemem wielkiej wagi. Obecnie obowiązująca w Łodzi polityka mieszkaniowa opiera się na starych dokumentach, aktualizowanych jedynie w odniesieniu do zasad polityki czynszowej i sprzedaży mieszkań komunalnych. Jednak zmieniająca się ciągle sytuacja społeczno-gospodarcza w Łodzi, pojawiający się nowi inwestorzy na rynku budowlanym oraz wahające się w ostatnich latach ceny mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym sprawiają, że zachodzi potrzeba utworzenia nowej, dostosowanej do sytuacji polityki mieszkaniowej w Łodzi. Jest to również niezmiernie ważne ze względu na tworzenie nowych programów i strategii, jak chociażby program rewitalizacji obszarów śródmiejskich.

Ogromnym problemem jest brak mieszkań socjalnych w Łodzi. Liczba przyznawanych co roku mieszkań socjalnych stanowi jedynie kroplę w morzu potrzeb. Średni czas oczekiwania na lokal socjalny wynosi 3 lata. Brak mieszkań socjalnych powoduje duże utrudnienia w racjonalnym gospodarowaniu zasobami mieszkaniowymi. Wiąże się to również z brakiem konkretnej, efektywnej polityki mieszkaniowej w Łodzi oraz brakiem powiązań pomiędzy polityką czynszową, prywatyzacyjną oraz inwestycyjną w mieście. Jednocześnie fakt, iż administracje nie mogą podejmować decyzji o przydziale mieszkań komunalnych na swoim terenie przyczynia się do mało efektywnej rotacji najemców w mieszkaniach komunalnych. Obecny system powoduje, iż najemcy otrzymując w najem mieszkanie komunalne są mało zmotywowani do płacenia czynszu. Brak eksmisji na bruk oraz niedostatek mieszkań socjalnych powoduje, że najemcy zalegającego z czynszem praktycznie nie da się wyprowadzić z mieszkania. Ponadto istnieje w polskim społeczeństwie przekonanie, że mieszkanie komunalne należy do najemcy, a nie do faktycznego właściciela, którym jest gmina.

4. Propozycje zmian w systemie zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Łodzi

Celem jakichkolwiek zmian w obszarze gospodarki mieszkaniowej jest przede wszystkim poprawa sytuacji mieszkaniowej w gminie, między innymi poprzez odzyskanie mieszkań o wysokim stopniu dekapitalizacji oraz utrzyma-

nie mieszkań odpowiadających wymogom czasów współczesnych w stanie co najmniej niepogorszonym. Szczegółowe cele zmian w systemie zarządzania gminnymi nieruchomościami wymienia M. Tertelis[24]. Wśród nich znajdują się:

– poprawa efektywności zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi,

– wyższa jakość usług świadczonych na rzecz najemców oraz członków wspólnot mieszkaniowych,

– wyższa konkurencyjność rynkowa firm zarządzających zasobami mieszkaniowymi,

– poprawa wyników finansowych firm zarządzających zasobami mieszkaniowymi, chociażby poprzez wypracowanie zysków.

Do celów tych należy dodać także zwiększenie dochodów gminy z posiadanego majątku, jakim są komunalne zasoby mieszkaniowe.

Utrzymanie nieruchomości w należytym stanie technicznym oraz efektywne wykorzystanie posiadanych przez gminę zasobów mieszkaniowych jest silnie powiązane z formą i sposobem zarządzania tymi zasobami. Przekształcenia w tym obszarze powinny dotyczyć przede wszystkim zmiany organizacyjnej jednostki zarządzającej substancją mieszkaniową, opracowania kompletnej polityki mieszkaniowej, opartej na wcześniejszej analizie stanu obecnego, oraz sformułowania koncepcji rozwoju mieszkalnictwa w gminie. Jednocześnie niezbędne staje się opracowanie krajowej strategii rozwoju mieszkalnictwa oraz zmiany w prawie umożliwiające gminom bardziej elastyczne reagowanie na sytuacje kryzysowe w obszarze gospodarki mieszkaniowej.

Pomimo funkcji społecznych, jakie gmina ma do spełnienia, zapewnienie wysokiej ochrony lokatorom niepłacącym czynszów czy też dewastującym mieszkania doprowadzi w długim okresie do jeszcze większej dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych. Zagrożenie eksmisją na bruk, pomimo kontrowersyjnego charakteru, jest w pewnym stopniu skutecznym motywatorem do regulowania należności czynszowych przez „trudnych" lokatorów. Wobec trudnej sytuacji mieszkaniowej, utrzymującej się od wielu lat w Polsce, braku środków finansowych na budowę mieszkań socjalnych, polskich gmin nie stać na tak wysoką, jak obecnie, ochronę lokatorów. Oczywiście eksmisje muszą być powiązane z socjalnymi programami wsparcia dla osób faktycznie potrzebujących tej pomocy.

Istotne jest zdefiniowanie i określenie funkcji mieszkania komunalnego. W Polsce mieszkania komunalne traktowane są z jednej strony jako pomoc w poprawie sytuacji mieszkaniowej najuboższych mieszkańców gminy, z drugiej jednak po wynajęciu takiego mieszkania, gmina nie monitoruje sytuacji finansowej najemcy i nawet jeśli jego środki finansowe się zwiększają i pozwalają

[24] M. Tertelis, *Restrukturyzacja zarządzania nieruchomościami komunalnymi*, Municipium, Warszawa 2000, s. 43.

mu na wynajęcie czy zakup własnego mieszkania na rynku, to i tak może on zajmować lokal komunalny dożywotnio. Brak czytelnej funkcji mieszkania komunalnego jako instrumentu pomocy gminnej dla osób niezamożnych, jak również istnienie drugiego pomocowego instrumentu gminy, jakim jest mieszkanie socjalne, uprawnia niejako gminę, jako właściciela, do traktowania mieszkania komunalnego jako towaru podlegającego prawom rynku. Tak więc gmina jako właściciel może takie mieszkanie sprzedać lub wynająć i nie powinna być ograniczana w tej działalności. W takiej sytuacji konieczne jest także odejście od zarządzania mieszkaniowymi nieruchomościami gminnymi poprzez zakłady budżetowe, na rzecz spółek prawa handlowego, również z udziałem gminy. Przekształcenia w obszarze zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi dotyczą oczywiście różnych obszarów funkcjonowania jednostki zarządzającej, a więc sfery własności, finansowej, personalnej. Prywatyzacja administracji nieruchomościami pozwoli na oddzielenie funkcji właściciela i zarządcy zasobów mieszkaniowych oraz zwiększy elastyczność w działaniu w stosunku do zasobów mieszkaniowych. Zakład budżetowy, mocno ograniczony w swoim działaniu, nie podejmuje działań związanych z ryzykiem na rynku nieruchomości.

W Łodzi niezbędne jest także oddzielenie funkcji oraz obszaru zarządzania komunalnych zasobów mieszkaniowych oraz lokali socjalnych. Niewątpliwie dla poprawienia jakości zarządzania należy traktować zasoby komunalne jako majątek gminy, z którego można czerpać określone dochody. Niezbędna staje się więc zmiana w obszarze przydziału mieszkań komunalnych i odejście od obecnie funkcjonującego „pomocowego" spojrzenia na gminne zasoby mieszkaniowe. Należy więc zarządzać zasobami mieszkaniowymi z punktu widzenia poprawy ich stanu, a nie z punktu widzenia najuboższych mieszkańców gminy. Formą pomocy gminy w zapewnieniu dachu nad głową grupie o najniższych środkach finansowych musi stać się jedynie mieszkanie socjalne. Takie mieszkania mogłyby wzorem innych państw europejskich zostać oddane w zarząd stowarzyszeniom i fundacjom zajmującym się pomocą najuboższej grupie osób.

Istotne staje się więc zdefiniowanie przez gminę priorytetów w obszarze budownictwa mieszkaniowego. Gmina powinna podjąć decyzję, co budować i dla kogo oraz w jakiej kolejności. W sytuacji braku mieszkań socjalnych zasadne wydaje się być czasowe odejście od budowy nowych bloków komunalnych na rzecz mieszkań socjalnych oraz skupienie działań na ratowaniu istniejących już mieszkań komunalnych. Przy tak niskim zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych poprzez dostarczanie nowo budowanych mieszkań, przy jednoczesnym braku silnie skoncentrowanych działań remontowych w zasobach starych, w długim okresie ubytek mieszkań będzie wyższy niż ich przyrost. Funkcję „gminnego dewelopera" może przejąć w Łodzi istniejące Widzewskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego, które z założenia powinno zaspokajać potrzeby mieszkaniowe osób o średnich dochodach.

Niezmiernie ważne jest posiadanie jasnej polityki mieszkaniowej, określającej szczegółowo kierunki działań gminy w obszarze gospodarki mieszkaniowej. Polityka ta musi być realizowana na podstawie wcześnie przeprowadzonej analizy potrzeb mieszkaniowych, musi również czytelnie określać dostępne na różnych szczeblach instrumenty realizacji określonych celów oraz możliwości ich wykorzystania. Sama polityka i wytyczne nie wystarczą jednak, aby usprawnić system zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. Potrzebne jest również skuteczne egzekwowanie przepisów przez przedstawicieli administracji mieszkaniowych. Aby było to możliwe, muszą mieć oni większą swobodę działania i możliwość samodzielnego podejmowania decyzji w zakresie rotacji najemców mieszkań komunalnych. W obecnej formie zakładu budżetowego nie jest to możliwe. Niezbędne staje się więc określenie nowej formy funkcjonowania administracji zarządzających komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. Korzystne wydaje się być sprywatyzowanie usług zarządzania zasobami mieszkaniowymi przez gminę oraz utworzenie spółek gminnych z większym lub mniejszym udziałem gminy.

Przekazanie zarządzania nieruchomościami gminnymi w ręce spółek działających na zasadach wolnego rynku sprawi, iż działania podejmowane w stosunku do komunalnych zasobów mieszkaniowych nabiorą cech zarządzania w rozumieniu teorii zarządzania. Obecnie zakłady budżetowe prowadzą jedynie bieżącą gospodarkę ekonomiczno-finansową, koncentrując się na utrzymaniu nieruchomości w stanie co najwyżej niepogorszonym oraz zbieraniu czynszów i utrzymywaniu czystości. Takie działania nie maja przesłanek zarządzania, mają jedynie cechy administrowania nieruchomościami. Spółka, która będzie w stanie wypracować konkretny zysk z działalności zarządczej, skupi swoje działania na inwestowaniu w nieruchomość, próbie pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania, wykonywaniu i realizowaniu planów zarządzania nieruchomością oraz podnoszeniu efektywności jej wykorzystania.

Niezależnie od formy organizacyjnej jednostki zarządzającej komunalnymi zasobami mieszkaniowymi, gmina powinna stworzyć politykę mieszkaniową opartą na systemie prywatyzacji zasobów mieszkaniowych. Jednakże w tym obszarze istotne jest zróżnicowanie ceny wykupu mieszkania komunalnego od szeregu czynników. Obecnie w Łodzi upusty stosowane przez gminę są niezmiernie wysokie, oznacza to wykup mieszkania przez jego dotychczasowego najemcę po bardzo niskich kosztach, niezależnie od strefy lokalizacji mieszkania czy też jego stanu technicznego. W efekcie wykupywane są mieszkania w dobrym stanie technicznym, w najkorzystniejszych lokalizacjach w mieście. Zróżnicowanie poziomu stawek wykupu mieszkań pozwoliłoby na ograniczenie prywatyzacji zasobów w centrum miasta po jak najniższych cenach.

Kolejnym istotnym działaniem w obszarze polityki mieszkaniowej gminy jest stworzenie programu remontów i modernizacji dla całej gminy, w podziale na lata, z dokładną analizą możliwości wykorzystania dostępnych instrumentów

finansowych. Program taki winien być konsultowany z przedstawicielami wspólnot mieszkaniowych, których członkiem jest gmina. Obecnie duża część wspólnot mieszkaniowych jest w pewien sposób blokowana przez gminę przy przeprowadzaniu dużych, wymagających wysokich nakładów finansowych, remontów[25]. Program remontowy pozwoliłby gminie zarezerwować środki finansowe na okres dłuższy niż jeden rok budżetowy.

Podsumowanie

Niewątpliwie zmiany zaproponowane w obszarze gospodarki mieszkaniowej w Łodzi nie wyczerpują wszystkich możliwości dokonywanych przekształceń. Stanową jednak punkt wyjścia do działań reorganizujących system zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi oraz propozycje rozwiązania najpilniejszych problemów w łódzkiej gospodarce mieszkaniowej. Gospodarka mieszkaniowa jest jednym z ważniejszych obszarów działalności gminy. Pomijając kwestie wykonywania zadań własnych gminy, to właśnie m. in. poprzez zarządzanie zasobami mieszkaniowymi gmina może oddziaływać na strukturę przestrzenną miasta. Nieruchomości tworzą przecież tkankę miejską, której stan techniczny, jakość oraz standard wpływają na wizerunek miasta. Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, iż wypracowanie skutecznego systemu zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest jedną z najpilniejszych potrzeb, zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym.

Ocena systemu zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Łodzi na tle polityki mieszkaniowej całego kraju nie napawa optymizmem. Łódź jest miastem ze starą, zaniedbaną substancją mieszkaniową, brakiem wystarczającej liczby mieszkań dla osób o średnich i niskich dochodach oraz brakiem mieszkań socjalnych, które miałyby służyć osobom najuboższym. Przede wszystkim należy sformułować cele zmierzające do poprawy warunków mieszkaniowych, przyspieszenia rozwoju budownictwa, podniesienia standardu i jakości istniejących zasobów mieszkaniowych. Najważniejszym celem stają się, w świetle istniejącej sytuacji, przyjęcie koncepcji prywatyzacji i gospodarowania mieniem komunalnym, dynamiczne działania w zakresie wyposażania terenów w infrastrukturę techniczną w celu pobudzania budownictwa mieszkaniowego, np. TBS-ów, a także doskonalenie zarządzania i poprawa efektywności gospodarowania substancją mieszkaniową.

[25] Reprezentanci gminy Łódź we wspólnotach mieszkaniowych otrzymali wytyczne co do powstrzymywania się od decyzji dotyczących przeprowadzania remontów, które wymagają zbierania środków finansowych w oparciu o fundusz remontowy dłużej niż 1 rok.

Gospodarka mieszkaniowa wymaga nie tylko podejmowania racjonalnych decyzji bieżących, ale także decyzji dotyczących przyszłości. Najlepszym instrumentem pomocnym w planowaniu działań jest długookresowa strategia, która stanie się scenariuszem stanu mieszkalnictwa, do którego dążyć będą władze Łodzi. Strategia taka musi krok po kroku określać działania zmierzające do poprawy stanu mieszkalnictwa oraz jasno i konkretnie formułować cele pozwalające osiągnąć optymalne wykorzystanie istniejących zasobów mieszkaniowych w gminie, przyspieszenie rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz koordynację działań w sferze mieszkalnictwa. Ważnym elementem jest też uniknięcie przypadkowości w podejmowanych przez władze decyzjach i działaniach dotyczących mieszkalnictwa.

DOROTA SIKORA-FERNANDEZ

HOUSING IN ŁODZ

The housing situation in the community depends on many factors: historical conditions, housing policy over many years and organization of housing management system. The local housing situation, however, depends primarily on the efficiency of the housing management system and a place of the housing problems in the hierarchy of important issues for local government in the coming years. The purpose of this article is to identify barriers to effective housing management that brings positive results for housing and the proposal to change the existing system of public housing management.