

DOROTA A. SIKORA

Uniwersytet Łódzki

ZARZĄDZANIE KOMUNALNYMI ZASOBAMI MIESZKANIOWYMI – PRZYKŁAD ŁODZI

Abstract: Municipal Housing Management – Case Study of Lodz. Paper aims at defining the impact that the housing policy and management system has on the development of Polish cities. It also explains the causes for a housing crisis of the early 90s and the attempts at dealing with it after nearly 15 years of economic transformation.

The political system transformation in Poland, started after 1989, has commenced activities that reform various socio-economical domains. Introduction of the *Local Government Act*¹, which re-established local governments after many years of central control, was a significant change. By operation of this act, the local government units have taken over significant property, including urban infrastructure and municipal housing. Together with the property, the local authorities have taken over a responsibility of managing this property. It has thus become the communal administration's task to satisfy the housing needs of local community. Production and supply of housing had to be dealt with according to the rules of market economy. This meant a departure from former mechanisms and development of new rules of housing policy, also on the local level. Satisfying the housing needs requires the community to act reasonably and make optimal decisions concerning proper usage of resources existing within this community. Depending on the strategy, financial resources and property management skills of particular local authority units, municipal housing management can have two approaches:

1. Manager management – aimed at keeping the housing resources in best condition, constant improvement and growth of community-performed housing construction, growth in the number of renovations in housing resources and getting profit from owned property.
2. Social management – aimed at the poorest citizens of the community, requiring constant financing of resources, rent rates at low level.

¹ *Local Government Act* of March 8, 1990, Dz.U. nr. 16, poz.95.

Strategy and policy, defining the approaches towards the managed object, are the inherent elements of every management approach. The condition of housing resources, having strong impact on the development of whole city, is a consequence of assumed policy and management style.

Wprowadzenie

Transformacja ustrojowa Polski, rozpoczęta po 1989 r., zapoczątkowała działania reformujące wiele dziedzin społeczno-gospodarczych. Istotną zmianą systemową było uchwalenie *Ustawy o samorządzie terytorialnym*², która reaktywowała samorząd po wielu latach centralnego sterowania państwem. Na mocy tej *Ustawy* samorządy przejęły majątek, w skład którego wchodziła infrastruktura miejska oraz komunalne zasoby mieszkaniowe. Władze lokalne wraz z majątkiem przejęły również odpowiedzialność za zarządzanie tym mieniem. Działania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej stały się jednym z zadań własnych gminy. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych oznacza stworzenie określonych zasad funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej, wypracowanie polityki mieszkaniowej wyznaczającej kierunki rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz opracowanie strategii zarządzania zasobem już istniejącym. Inne zasady zarządzania będą dotyczyć nowych mieszkań, o wysokim standardzie, przeznaczonych dla zamożnej części społeczeństwa, inny kierunek działania będzie obejmował budownictwo i zasoby komunalne lub przeznaczone dla uboższych grup ludności.

1. Istota zarządzania zasobami mieszkaniowymi

Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi jest procesem obejmującym planowanie działań związanych z szeroko pojętą gospodarką mieszkaniową, podejmowanie decyzji w tym zakresie, organizowanie gospodarki mieszkaniowej oraz kontrolę służącą właściwej realizacji wymienionych funkcji. W gospodarce mieszkaniowej można zatem wyróżnić takie działania, jak gospodarkę:

- a) eksploatacyjną – ukierunkowaną na eksploatację istniejących zasobów;
- b) inwestycyjną – polegającą na budowie nowych obiektów mieszkaniowych oraz infrastruktury z nimi związanej;

² *Ustawa o samorządzie terytorialnym* z 8 marca 1990 r., Dz.U. nr 16, poz. 95.

- c) remontową – prowadzącą do przywrócenia pierwotnych funkcji mieszkań nienadających się do użytkowania;
- d) likwidacyjną – likwidującą istniejące zasoby ze względu na niską opłacalność wykonania remontu kapitalnego³.

Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest elementem zarządzania nieruchomościami, którego zakres, istotę oraz cele reguluje *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*⁴, która stanowi, że zarządzanie nieruchomościami polega na podejmowaniu decyzji i wykonywaniu czynności prowadzących do utrzymania nieruchomości w stanie nie pogorszonym i zgodnie z jej przeznaczeniem. *Ustawa* zobowiązuje również zarządcę nieruchomości do inwestowania w nią.

Zakres działań wykonywanych przez zarządcę, w tym również jednostkę zarządzającą zasobami mieszkaniowymi, określa wiele przepisów oraz umowa zawarta między właścicielem zasobów a osobą zarządzającą. M. Olszewski wymienia następujące aspekty działalności zarządcy⁵:

- utrzymanie oraz wzrost wartości nieruchomości,
- zapewnienie stabilnych efektów procesu zarządzania nieruchomością w długim czasie,
- zwiększenie wartości użytkowej nieruchomości.

Ponadto zarządca powinien realizować cele zawarte w stworzonej przez gminę strategii rozwoju mieszkalnictwa, w taki sposób, aby zadowolić klienta. W przypadku komunalnych zasobów mieszkaniowych takim klientem są najemcy mieszkań, którzy za ich użytkowanie płacą określoną stawkę czynszu, ale także właściciel zasobów, którym jest gmina. Zarządca jest więc zobowiązany wobec właściciela zasobów do utrzymania ich, w przynajmniej nie pogorszonym stanie oraz do dbałości o przychód finansowy wynikający z najmu lub sprzedaży tego zasobu. Zobowiązania zarządcy wobec najemców mieszkań wynikają przede wszystkim z konieczności zapewnienia im jak najlepszego użytkowania nieruchomości⁶. Należy więc przyjąć, że zarządzanie zasobami mieszkaniowymi wiąże się z prowadzeniem działań, które jak najlepiej wykorzystają te zasoby ze względu na ich wartość ekonomiczną oraz użytkową.

W zależności od przyjętej strategii rozwoju mieszkalnictwa, środków finansowych oraz umiejętności gospodarowania majątkiem przez

³ A. Andrzejewski: *Polityka mieszkaniowa*. PWE, Warszawa 1987.

⁴ *Ustawa o gospodarce nieruchomościami* z 21 sierpnia 1997 r., Dz.U. nr 46, poz. 543.

⁵ B. Bryx (red.): *Podstawy zarządzania nieruchomościami*. Poltext, Warszawa 2000.

⁶ Tamże, s. 125.

odpowiednie jednostki samorządowe, zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi może mieć dwa skrajne podejścia:

- menedżerskie – ukierunkowane na utrzymanie zasobów mieszkaniowych w jak najlepszym stanie, ciągłą poprawę i wzrost budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez gminę, wzrost liczby remontów wykonywanych w zasobach mieszkaniowych oraz czerpanie pożytków z posiadanego majątku.
- socjalne – ukierunkowane na najuboższych mieszkańców gminy, wymagające nieustannego dofinansowywania zasobów, ustalające czynsze na niskim poziomie.

Wydaje się, że w większości polskich gmin dominuje styl zarządzania socjalnego. Może o tym świadczyć przede wszystkim stawka czynszu pobierana przez gminy za najem mieszkań komunalnych. Jednocześnie z przekazaniem gminom w 1990 r. komunalnych zasobów mieszkaniowych, przeniesiono na nie również odpowiedzialność za ustalanie stawek czynszów. Nie bez znaczenia było też przekonanie, że to właśnie gminy mają świadomość konkretnych potrzeb w zakresie utrzymania i powiększania zasobów mieszkaniowych na ich terenie. Jednak w przypadku komunalnych zasobów mieszkaniowych czynsz nie stał się instrumentem finansowym pozwalającym na czerpanie korzyści z najmu mieszkań. Ponieważ mieszkanie w gospodarce rynkowej stało się towarem, czyli przedmiotem wymiany, powinno jego właścicielowi przynosić pewien dochód. Przed II wojną światową czynsz był właśnie instrumentem, który przynosząc właścicielowi lokalu określony dochód, pozwalał na bieżące utrzymanie budynku oraz dodatkowo na wytworzenie zysku. Czynsz w gospodarce mieszkaniowej jest też źródłem jej finansowania. Obecnie stawka czynszu nie pokrywa często nawet kosztów eksploatacji budynków, nie wspominając o koniecznych remontach. Jest to wynik przyjętej polityki, zakładającej, że najemcy nie są w stanie płacić wyższej stawki za użytkowanie mieszkania⁷.

Badania monitorujące sektor mieszkaniowy wykazują, że w 2002 r. średnie stawki czynszu utrzymywały się na poziomie 1,1% wartości odtworzeniowej liczonej w skali roku. Natomiast gminy mogą ustalić czynsz wyższy, którego górną granicą jest 3% wartości odtworzeniowej mieszkania. Przeciętny jednostkowy koszt utrzymania komunalnych zasobów mieszkaniowych wyniósł 4,04 zł/m². Wpływy z tytułu czynszów za komunalne mieszkania w badanych polskich gminach wynosiły śred-

⁷ D. Stawasz: *Gospodarka mieszkaniowa w Łodzi i jej konsekwencje dla rozwoju miasta*. Prace Naukowe AE we Wrocławiu, *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, 1999.

nio 3,26 zł/m². Poziom wydatków na utrzymanie zasobów jest w istotny sposób uzależniony od wpływów przede wszystkim z czynszów za lokale mieszkalne⁸.

Kolejnym elementem wskazującym na dominujący, w polskich gminach, styl zarządzania socjalnego są zasady przydziału mieszkań komunalnych. Wraz z przejściem przez samorządy zasobów mieszkaniowych, otrzymały one również prawo do decyzji w zakresie przydziału mieszkań komunalnych. *Ustawa o ochronie lokatorów*⁹ stanowi, że gminy muszą uwzględniać w programach wynajmowania mieszkań komunalnych wysokość dochodu gospodarstwa domowego, warunki zamieszkiwania kwalifikujące najemcę do ich poprawy oraz wiele innych kryteriów, w tym zasady dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład zasobu komunalnego. Większość polskich gmin nie stworzyła jednak sprawnego systemu rotacji mieszkań, szczególnie w sytuacji, gdy najemcy nie uiszczają wymaganego czynszu i uzasadnione jest przeniesienie ich do mieszkań o niższym standardzie oraz niższych opłatach. Zaleganie z opłatami za najmowane mieszkanie przez ponad trzy miesiące upoważnia zarządcę do wystąpienia na drogę sądową o eksmisję. Jednak w 2002 r. wzrost przypadków nie wywiązywania się najemców ze zobowiązań finansowych wobec gmin, nie spowodował wzrostu wniosków o eksmisję¹⁰. Jedną z barier jest w tej sytuacji niedobór mieszkań socjalnych, do których należałoby przekwaterować najemców o niskich dochodach, a na ich miejsce, do obecnie użytkowanych mieszkań wprowadzić rodziny, które będą w stanie utrzymać mieszkania ze swoich dochodów. Ponadto wysokość dochodu gospodarstwa domowego ubiegającego się o przydział mieszkania komunalnego jest brana pod uwagę tylko w procesie postępowania kwalifikującego gospodarstwo domowe do najmu mieszkania. Mieszkania komunalne z założenia powinny być przeznaczone dla osób o niskich i średnich dochodach. Oznacza to, że musiałby istnieć pewien system monitorowania dochodów osób najmujących mieszkania od gminy oraz precyzyjne przepisy określające warunki wynajmowania mieszkań komunalnych. Obecnie gmina nie ma żadnej kontroli nad dochodami gospodarstw domowych już wynajmujących mieszkania. Nie ma ustalonej górnej granicy dochodu, po przekroczeniu której najemca musiałby opuścić zajmowany lokal.

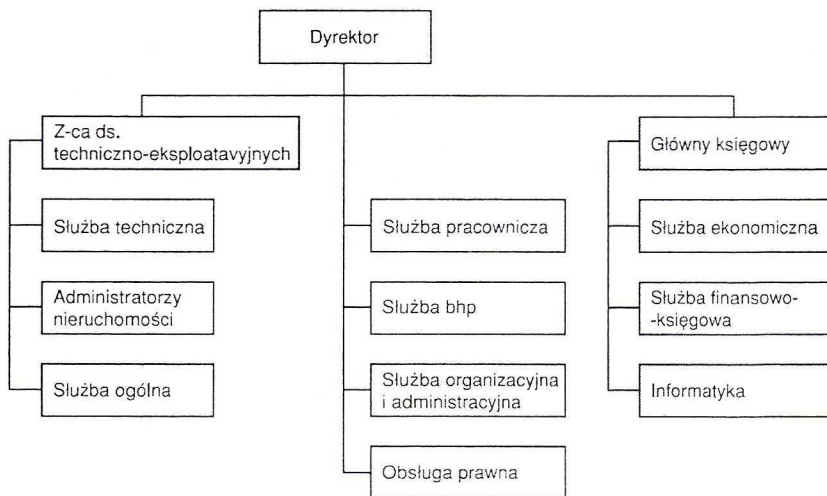
⁸ J. Kornilowicz (red.): *Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2002 r.* Instytut Rozwoju Miast, Zakład Mieszkalnictwa, Kraków 2003.

⁹ *Ustawa o ochronie lokatorów, komunalnym zasobie mieszkaniowym oraz zmianie kodeksu cywilnego* z 21 czerwca 2001 r., Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733.

¹⁰ J. Kornilowicz (red.) *Informacje...*, op. cit.

2. Gospodarowanie komunalnym majątkiem mieszkaniowym

Ustawa o samorządzie gminnym powierzyła zadania, związane z zarządzaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym, gminom. Najczęściej zasobami mieszkaniowymi w polskich gminach zarządzają administracje mieszkaniowe lub zakłady gospodarki mieszkaniowej, które funkcjonują w formie zakładów budżetowych. Zakład budżetowy stanowi jednostkę wyodrębnioną organizacyjnie, nie posiadającą 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 obowiązki, jak: rozwój zasobów mieszkaniowych gminy przez budowę nowych mieszkań oraz odzyskiwanie ich w drodze remontów i modernizacji z zasobu starego, tworzenie sprzyjających warunków do rozwoju budownictwa prywatnego, określanie zasad polityki mieszkaniowej, dysponowanie lokalami wchodzącymi w skład zasobu mieszkaniowego gminy. Strukturę organizacyjną zakładu budżetowego, jakim jest administracja nieruchomościami, przedstawia ryc. 1.



Ryc. 1. Struktura organizacyjna administracji nieruchomościami w Łodzi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Budynków i Lokali Urzędu Miasta Łodzi.

J. Zapart dzieli strukturę organizacyjną jednobranżowych zakładów budżetowych na dwie sfery¹¹:

- zarządu, do której zalicza się stanowisko dyrektora, jego zastępców, głównego księgowego oraz komórki operacyjne, przygotowujące materiały niezbędne do podejmowania decyzji kierowniczych;
- ruchu, do której zaliczani są pracownicy związani z nadzorowaniem bieżącej eksploatacji zasobów: pracownicy konserwacyjno-remontowi, pogotowia technicznego, utrzymania czystości oraz innych.

Funkcja mieszkaniowa jest niewątpliwie jedną z ważniejszych realizowanych w gminie. Wraz z transformacją polskiej gospodarki władze lokalne stały się podmiotem świadczącym usługi dotyczące komunalnych zasobów mieszkaniowych. Funkcja publiczna, którą pełni gmina zobowiązuje ją do kierowania się interesem społecznym w obszarze realizowanych działań. Celem zadań o charakterze społecznym, czy inaczej – o charakterze użyteczności publicznej – jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej, w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Z kolei zarządzanie nieruchomościami, nawet w sytuacji, gdy gmina jest właścicielem części mieszkań, nie ma charakteru użyteczności publicznej. Ponadto zakład budżetowy, który zarządza zasobami mieszkaniowymi jest ograniczony w możliwościach swojego działania. Nie ma osobowości prawnej, co uniemożliwia mu samodzielne funkcjonowanie na rynku, zaciąganie kredytów i występowanie przed sądami. Dodatkowo powiązanie z budżetem gminy powoduje, że zakład budżetowy nie może gromadzić środków finansowych na kontach bankowych dłużej niż rok, co w istotny sposób wpływa na możliwość inwestycji chociażby remontowych w długim okresie.

Zarządzanie majątkiem gminy przez zakład budżetowy jest także niezgodne z przepisami *Ustawy o gospodarce komunalnej*¹², która stanowi, że działalność wykraczająca poza zadania użyteczności publicznej nie może być prowadzona przez zakład budżetowy.

3. Strategia jako podstawowy instrument procesu zarządzania

Nieodłącznym elementem każdego stylu zarządzania jest strategia oraz wynikająca z niej polityka, określająca kierunki podejścia do przed-

¹¹ J. Zapart: *Restrukturyzacja jednobranżowych zakładów budżetowych zarządzających budynkami komunalnymi*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*. AE we Wrocławiu, 1998.

¹² *Ustawa o gospodarce komunalnej* z 20 grudnia 1996 r., Dz.U. nr 9, poz. 43.

miotu zarządzania. Strategia zarządzania to ogólna koncepcja działania zapewniająca osiągnięcie celów i realizowanie zadań własnych gminy. Strategia mieszkaniowa określa, jakie decyzje dotyczące mieszkalnictwa będą podjęte w zależności od warunków otoczenia oraz innych czynników, np. posiadanych środków finansowych czy potrzeb społecznych. Polityka mieszkaniowa określa możliwości sterowania procesem rozwoju mieszkalnictwa dostępne w gminie, w wyniku których następuje osiągnięcie celów założonych w posiadanej strategii. Konsekwencją przyjętej polityki, a tym samym wybranego stylu zarządzania, jest stan i standard zasobów mieszkaniowych istotnie wpływający na rozwój całej gminy. Działania zmierzające do poprawy efektywności gospodarowania zasobem mieszkaniowym muszą mieć charakter długookresowy oraz muszą być oparte na pewnym scenariuszu rozwoju mieszkalnictwa w przyszłości. Takim scenariuszem jest strategia pozwalająca na sformułowanie celów rozwoju mieszkalnictwa w gminie. Strategia mieszkaniowa ma na celu przede wszystkim uporządkowanie działań w sferze mieszkalnictwa w gminie¹³. Musi ją jednak poprzedzać dokładna analiza problemów i zagrożeń dotyczących zasobów mieszkaniowych w gminie, analiza potrzeb mieszkaniowych oraz obecnego wykorzystania zasobów. Zawarty w strategii scenariusz rozwoju mieszkalnictwa oraz sposoby i metody osiągnięcia przyjętych celów pozwolą na zmniejszenie przypadkowości działań podejmowanych przez gminy.

Cele określone w strategii rozwoju mieszkalnictwa powinny dotyczyć kilku obszarów:

- polityki czynszowej;
- polityki remontowej;
- polityki zamiany mieszkań;
- zasad zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi;
- polityki rewitalizacji fragmentów miasta.

W zakresie polityki czynszowej istotne jest ustanowienie wysokości czynszu na poziomie pozwalającym co najmniej na pokrycie bieżącej eksploatacji budynku. Polityka czynszowa obejmuje działania związane z ustalaniem stawek czynszowych. Na wysokość stawki czynszowej wpływa wiele czynników, m.in. wysokość kosztów utrzymania budynku, wielkość zaległości w opłatach, struktura własnościowa zasobów mieszkaniowych, standard mieszkań oraz wielkość istniejącej luki remontowej. Niski poziom czynszów w komunalnych zasobach miesz-

¹³ K. Jurek, M. Majchrzak (red.): *Lokalne strategie mieszkaniowe oraz programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy*. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Kraków 2001.

kaniowych jest istotną barierą w procesie ich renowacji. Celem gminy w tym obszarze powinien stać się coroczny wzrost stawki czynszowej do poziomu zapewniającego ekonomiczną efektywność tego czynszu. Gmina powinna też stworzyć jasną politykę czynszową, opartą na zróżnicowaniu stawek za lokale mieszkalne oraz program bardziej efektywnego dopasowania gospodarstw domowych do wielkości zajmowanych przez nie mieszkań.

Komunalne zasoby mieszkaniowe w większości polskich gmin wykazują niski standard i stan techniczny. Przyczyn można upatrywać w kreowanej przez wiele lat polityce mieszkaniowej władz centralnych. Również polityka finansowa nie sprzyjała poprawie stanu budynków. Przez wiele lat remonty budynków mieszkalnych sytuowały się na ostatniej pozycji w hierarchii potrzeb państwa. Celem gminy w zakresie polityki remontowej powinno stać się dążenie do powstrzymania dalszej dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych, a co się z tym wiąże – lepsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Gmina powinna także poszukiwać partnera, jakim są wspólnoty mieszkaniowe w celu partycypacji w procesie odnawiania budynków.

System zamiany mieszkań pozwoli na lepsze wykorzystanie tych zasobów przez najemców o różnej wysokości dochodów. Zamiana mieszkania jest dla osób żyjących w niedostatku i nie mających środków na opłacenie czynszu lub utrzymanie mieszkania jeszcze jednym wyjściem przed ubieganiem się o lokal socjalny. Ludzie w dobrej sytuacji finansowej, mający mieszkanie komunalne w zaniedbanej części miasta chętnie skorzystają z okazji, aby zamienić je np. na mieszkanie w lepszej i ładniejszej okolicy. Przy dobrze opracowanym programie zamiany mieszkań gmina zyska większą kontrolę nad wynajmowanymi mieszkaniami, a sprawny system rotacji najemców przyczyni się do wzrostu dochodów do budżetu gminy z tytułu czynszów przez spadek zaległości.

4. Gospodarka komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Łodzi

Na terenie Łodzi działa 26 zakładów budżetowych, które zarządzają nieruchomościami stanowiącymi własność gminy, Skarbu Państwa oraz zasobem obcym. W skład zasobu obcego wchodzi nieruchomości należące do wspólnot mieszkaniowych, nieruchomości stanowiące współwłasność niepodzielną oraz własność prywatną. Zakłady budżetowe działają jako administracje nieruchomościami oraz zakłady gospo-

darki mieszkaniowej. Część wspólnot i budynków prywatnych pozostaje w zarządzie innych jednostek, niezależnych od gminy.

W zarządzie administracji nieruchomościami oraz zakładów gospodarki mieszkaniowej pozostaje 3886 budynków mieszkalnych, stanowiących własność gminy lub Skarbu Państwa¹⁴. Gmina Łódź jest także współwłaścicielem 574 budynków, z których 426 pozostaje w zarządzie jednostek miasta, natomiast 148 w zarządzie współwłaścicieli. Jednostki budżetowe miasta sprawują także zarząd nad nieruchomościami stanowiącymi całkowitą własność osób fizycznych przekazane w zarząd państwowy na podstawie decyzji administracyjnych wydanych przez rady narodowe w latach 1960-1980 lub przejęte samostnie we władanie.

Zmiany w organizacji zarządzania nieruchomościami w Łodzi rozpoczęły się ponad pięć lat temu. Z czterech zakładów gospodarki mieszkaniowej (Bałuty, Górna, Polesie, Śródmieście) wyłączono część zadań, które przekazano utworzonym w tym czasie Zakładom Usług Pomocniczych. Zadania te obejmowały usługi wykraczające poza sferę użyteczności publicznej. Przede wszystkim miały być to działania związane z wykonywaniem remontów, konserwacji oraz innych usług pomocniczych. Działalność tych zakładów wykazała jednak, że ich forma organizacyjno-prawna znacznie ogranicza rozwój tych jednostek, np. przez brak samodzielności funkcjonowania na rynku (zakłady budżetowe nie mogą np. samodzielnie zaciągać kredytów). Powiązanie zakładów z budżetem gminy sprawiało, że wytwarzały one dodatkowe wydatki w budżecie, co obciążało gminę do odpowiedzialności za zobowiązania tych jednostek. Podjęto więc działania zmierzające do procesu prywatyzacji Zakładów Usług Pomocniczych. Została ona poprzedzona działaniami restrukturyzującymi zakłady. Zmniejszono zatrudnienie o ponad 10%, zwiększono wartość usług na 1 pracownika oraz zawarto wiele umów z inwestorami.

Pod koniec 2000 r. zlikwidowano jeden z wyżej wymienionych zakładów, a w jego miejsce utworzono spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (pod nazwą Miejski Zakład Remontowo-Budowlany Łódź-Polesie), w którym jedynym wspólnikiem była gmina Łódź. W zamian za udziały w spółce gmina wniosła do niej mienie pozostałe po likwidacji zakładu budżetowego¹⁵. Nowo powstałe przedsiębiorstwo przejęło również wszystkie prawa i obowiązki związane z działalnością zlikwi-

¹⁴ Dane Wydziału Budynków i Lokali Urzędu Miasta Łodzi.

¹⁵ *Raport o stanie miasta w latach 1999-2002* opracowany przez Wydział Budynków i Lokali Urzędu Miasta Łodzi, maszynopis, 2002.

dowanego wcześniej zakładu. Przedmiotem działania spółki miało być w szczególności wykonywanie robót oraz usług budowlanych w miejskim budownictwie mieszkaniowym, a także w miejskich obiektach i urządzeniach użyteczności publicznej. Trzy z pozostałych Zakładów Usług Pomocniczych musiały zostać zlikwidowane ze względu na niemożność przekształcenia ich w spółki kapitałowe. Barięą stał się ujemny stan środków obrotowych tych zakładów, co uniemożliwiało ich rejestrację jako spółek prawa handlowego. Mimo dotacji z budżetu gminy ich sytuacja finansowa nie poprawiła się.

Kolejnym elementem reorganizacji zarządzania nieruchomościami było przekształcenie czterech Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej w 27 administracji nieruchomościami. Reorganizacja miała na celu usprawnienie zarządzania nieruchomościami oraz zapewnienie większej dbałości o zasoby mieszkaniowe. Nowa forma organizacyjna miała też polepszyć relacje między właścicielem zasobów, czyli gminą a najemcami tych mieszkań. Ponieważ *Ustawa o gospodarce komunalnej* zabrania jednostkom gminnym działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, władze miasta podjęły decyzję o kolejnej reorganizacji kilku administracji nieruchomościami. Zadania użyteczne publicznie to m.in. działania dotyczące zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej, które są powszechnie dostępne. Zarządzanie nieruchomością wspólną do takich działań nie należy, bowiem zaspokaja tylko potrzeby członków wspólnoty i tylko dla nich jest dostępne. W związku z powyższym zlikwidowano 6 administracji nieruchomościami, które zarządzały tylko nieruchomościami wspólnotowymi na terenie dzielnicy Łódź-Górna. W miejsce administracji powołano spółki pracownicze oraz firmy zarządzające, które przejęły usługi związane z zarządzaniem częścią wspólną. Mienie zlikwidowanych administracji przekazano trzem pozostałym administracjom. Zobowiązania zlikwidowanych zakładów przejęła gmina. Wspólnoty mieszkaniowe pozostające wcześniej pod zarządem zlikwidowanych administracji, na podstawie uchwał, powierzyły zarząd swoimi nieruchomościami nowo powstałym spółkom. Celem tych zmian miała być poprawa efektywności usług zarządzania oraz zwiększenie nadzoru właścicielskiego nad mieniem zarówno gminy, jak i innych współwłaścicieli.

Jednak mimo procesów reorganizacyjnych w łódzkich zakładach budżetowych zarządzających nieruchomościami sytuacja finansowa nadal jest niestabilna. Ma na to wpływ malejąca z roku na rok kwota dotacji z budżetu gminy oraz nieterminowe regulowanie czynszów przez najemców mieszkań. W strukturze zobowiązań administracji nierucho-

mości do najwyższych należą zobowiązania wobec wspólnot mieszkaniowych, wynoszące ponad 17 mln zł¹⁶. Ponad 14 mln zalegają wspólnotom właśnie administracje z dzielnicy Górna, w której wcześniej przeprowadzono reorganizację. Zobowiązania wynikają przede wszystkim z zadłużenia najemców mieszkań wobec właściciela zasobu, którym jest gmina oraz braku środków finansowych w budżecie miasta na wykonywanie remontów i modernizacji podjętych w drodze uchwał przez wspólnoty mieszkaniowe.

Do funkcji zarządzania komunalnymi mieszkaniami należy redystrybucja tych mieszkań. Za wynajem mieszkania jego właściciel może pobierać pożytki. Czynsz jest jednym z instrumentów finansowych, który powinien pozwolić właścicielowi zasobów na utrzymanie ich w jak najlepszym stanie technicznym. Jednak łódzka stawka czynszu jest o wiele niższa od średniej stawki w kraju. Ponadto system przydziału mieszkań komunalnych jest nieefektywny w stosunku do potrzeb mieszkaniowych występujących na terenie miasta. Polityka mieszkaniowa gminy przyjmuje zasady poprawy standardów mieszkaniowych, przez takie działania, jak:

- wynajęcie lokali zamiennych przeznaczonych dla rodzin przekwaterowywanych z budynków przeznaczonych do rozbiorczy, modernizacji czy remontu kapitalnego – do realizacji pozostało ponad 2 tys. lokali¹⁷;
- zapewnienie lokali socjalnych dla osób żyjących w niedostatku lub osobom, którym w wyroku eksmisyjnym przysługuje lokal socjalny – do realizacji pozostało ponad 1500 lokali.

Brak wolnych lokali, którymi mogłyby dysponować gmina w znacznym stopniu ogranicza realizację zobowiązań gminy wobec najbardziej potrzebujących mieszkańców. Częściowym rozwiązaniem problemu jest systematyczne organizowanie przez gminę konkursów ofert na wynajem lokali w nowo wybudowanych blokach, lokali zadłużonych oraz przeznaczonych do remontu we własnym zakresie. Osoby, które chciałyby otrzymać mieszkanie w nowych blokach muszą przede wszystkim oddać gminie zajmowany wcześniej lokal komunalny. Zostaje on przeznaczany np. dla osób wykwaterowywanych z budynków przeznaczonych do rozbiorczy. Od kilku lat organizowane są również konkursy ofert na wynajem mieszkań przeznaczonych do remontu we własnym zakresie i na własny koszt oraz zadłużonych. Mieszkania te są

¹⁶ Stan na koniec 2002 r., dane WBiL UMŁ.

¹⁷ Dane na 30.09.2002, źródło: WBiL UMŁ.

odzyskiwane w wyniku realizacji orzeczeń sądu o eksmisję. Program stwarza możliwość poprawy stanu technicznego zasobów oraz zmniejszenia zadłużenia z tytułu czynszów bez angażowania środków z budżetu gminy. Do 2002 r., po zorganizowaniu ponad 15 konkursów, na konto gminy wpłynęły ponad 4 mln zł odzyskanych wierzytelności. Jednak system przydziału tych mieszkań wydaje się nie być w pełni czytelny, przede wszystkim na skutek niejasności definicji „zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych”. Rodzi się więc pytanie – kto i kiedy ma niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, aby wynająć od gminy mieszkanie zadłużone lub przeznaczone do remontu¹⁸. Jednocześnie pod zarządem prawie wszystkich administracji znajdują się mieszkania zadłużone, opróżnione w wyniku eksmisji, które przez kilka lub nawet kilkanaście miesięcy nie są wystawiane do konkursu.

Zadaniem szczególnym, ze względu na swoją rolę społeczną, jest zapewnienie przez gminę lokali socjalnych dla osób, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i żyją w niedostatku. W ciągu ostatnich pięciu lat liczba wniosków o przydział lokali socjalnych wzrosła ponad trzykrotnie. Jest to spowodowane również tym, że od kilku lat gmina odstępuje od realizacji wyroków o eksmisję wobec rodzin, którym sąd nie przyznał prawa do lokalu socjalnego. Rodzinom takim także gmina stara się zapewnić mieszkanie po złożeniu odpowiedniego wniosku o przydział mieszkania socjalnego.

Dbalność o stan techniczny i dążenie do zapobiegania lub likwidacji zużycia zasobów mieszkaniowych jest kolejnym ważnym elementem procesu zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi. Na proces technicznego utrzymania zasobów i działania remontowe składają się przede wszystkim remonty bieżące, które mają na celu utrzymanie budynków w należytym stanie technicznym oraz modernizacje, które poprawiają układy funkcjonalne oraz użytkowe budynków. Istotnym działaniem w procesie odnawiania starych zasobów są też remonty kapitalne, połączone z modernizacją, przywracające budynkom pełną sprawność techniczną i poprawiające ich estetykę. W ciągu ostatnich trzech lat wartość nakładów na remonty bieżące i częściowe modernizacje uległa zmniejszeniu (z ponad 91 mln zł w 2000 r. do niecałych 70 mln zł w 2002, nakłady realne). Ze względu na niedostateczną ilość środków finansowych na techniczne utrzymanie zasobów, do najpilniejszych prac należą:

¹⁸ Powszechnie uważa się, że osoba dorosła, która nie ma mieszkania, ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe – jeśli mieszka z rodzicami lub inną rodziną.

- remonty zabezpieczające konstrukcje budynków;
- remonty i wymiany instalacji gazowych, elektrycznych i wodociągowych;
- naprawa uszkodzonych części elewacji budynku, zagrażających życiu i zdrowiu ludzkiemu (gzymsy, balkony, tynki);
- rozbiórki zniszczonych budynków.

Od 2000 r. ilość środków finansowych na remonty również uległa niewielkiemu zmniejszeniu (ponad 53 mln zł w 2002 r.). Najwięcej środków finansowych wydanych zostało na roboty budowlane, najmniej na remonty zabezpieczające pod względem przeciwpożarowym oraz remonty budynków gospodarczych.

Wnioski

Gmina będąc właścicielem zasobów mieszkaniowych jest zobowiązana do utrzymania ich w jak najlepszym stanie technicznym. Podstawą do zapewnienia takiego stanu jest przede wszystkim wysoka jakość usług oraz efektywność ekonomiczna gospodarowania majątkiem. W obecnej formie, istniejących i zarządzających zasobami mieszkaniowymi zakładów budżetowych, nie jest to możliwe. Archaiczna i nieefektywna struktura zarządzania nieruchomościami komunalnymi przez zakłady budżetowe jest zbyt kosztowna dla budżetu gminy. Stan, w którym gmina występuje jednocześnie w roli właściciela zasobów i zleceniodawcy usług zarządzania oraz w roli zleceniobiorcy usługi uniemożliwia skuteczną kontrolę procesu zarządzania. Nie można bowiem jednocześnie kontrolować i być kontrolowanym w odniesieniu do tego samego przedmiotu kontroli. Zmiana formy zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest więc konieczna nie tylko ze względu na korzyści dla gminy, ale przede wszystkim ze względu na utrzymanie istniejących zasobów na odpowiednim poziomie technicznym oraz zapewnienie wysokiej jakości świadczeń najemcom tych mieszkań.

W celu poprawienia stanu istniejących zasobów mieszkaniowych oraz wzrostu ich liczby, niezbędne staje się stworzenie racjonalnego programu gospodarowania majątkiem mieszkaniowym oraz strategii dla mieszkalnictwa w gminie. Utworzenie takiej strategii musi poprzedzać dokładna inwentaryzacja istniejących w gminie zasobów oraz rozpoznanie potrzeb mieszkaniowych na terenie jednostki terytorialnej. W innym przypadku wszelkie działania dotyczące mieszkalnictwa będą podejmowane metodą prób i błędów, co nie tylko nie przyniesie po-

prawy, ale przyczyni się do pogłębienia obecnych problemów dotyczących mieszkalnictwa.

Model przekształceń w obszarze zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi musi być jednak dostosowany do wielkości oraz specyfiki całej gminy. Zależy też od udziału mieszkań komunalnych w całym zasobie mieszkaniowym na terenie gminy. Niewątpliwie jednak zmiana systemu gospodarowania majątkiem mieszkaniowym w gminach przyczyni się do poprawy stanu substancji mieszkaniowej oraz pomoże odratować część tych mieszkań, które przy kontynuowaniu dotychczasowego stylu zarządzania mogą zostać bezpowrotnie utracone.