

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 367

Gospodarka przestrzenna Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Redaktorzy naukowci

Jacek Potocki

Jerzy Ładysz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Justyna Mroczkowska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Agata Wiszniowska

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-474-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	11
Franciszek Adamczuk: Tritia – nowa forma i instytucja integracji europejskiej.....	13
Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak: Dzienna mobilność mieszkańców małych miast Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego.....	21
Magdalena Belof: Wyzwania planowania przestrzennego na poziomie regionalnym	30
Piotr Chmiel, Leszek Stanek: Efektywność ekonomiczna realizacji dróg dla zabudowy mieszkaniowej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	38
Joanna Cymerman: Uwarunkowania przekształceń struktury własnościowej gruntów na Pomorzu Środkowym w latach 2000–2012.....	50
Łukasz Damurski: Uczestnicy procesu podejmowania decyzji przestrzennych na szczeblu lokalnym. Teoria i praktyka.....	59
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Wielofunkcyjność czy jednofunkcyjność? Uzdrowiska w obliczu przemian przestrzennych	68
Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz: Fundusze unijne czynnikiem kształtującym funkcję turystyczną w wybranych gminach regionu jeleniogórskiego.....	76
Piotr Hajduga: Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce a kształtowanie kapitału ludzkiego.....	90
Piotr Idczak, Karol Mrozik: Ocena efektywności kosztowej rozwiązań kształtujących retencję zlewni rzecznej jako sposobu ograniczania zagrożenia powodziowego	102
Marian Kachniarz: Prymusi i maruderzy – aktywność inwestycyjna gmin dolnośląskich	112
Anna Katola: Znaczenie równości płci dla długookresowego wzrostu gospodarczego.....	119
Olgierd Kempa, Jan Kazak: Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne a podatki od nieruchomości.....	128
Lidia Klos: Zanieczyszczenia obszarowe na terenach wiejskich województwa zachodniopomorskiego	136
Piotr Krajewski: Problemy planistyczne na terenach parków krajobrazowych w sąsiedztwie Wrocławia na przykładzie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego.....	147

Natalia Krawczyszyn: Kierunki polityki turystycznej w euroregionach polsko-czeskich – unifikacja czy dywersyfikacja produktu turystycznego po granicza?	155
Barbara Kryk: Projekt modelu wsparcia na rynku pracy młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym	163
Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym	170
Grażyna Leśniewska: Wpływ rodziny na kształtowanie postawy obywatelskiej społeczeństwa	178
Jerzy Ładysz: Kierunki rozwoju zielonej infrastruktury we wrocławskim obszarze funkcjonalnym	186
Urszula Markowska-Przybyła: Zastosowanie ekonomii eksperymentalnej do pomiaru kapitału społecznego	196
Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska: Realizacja wybranych programów wspierających rolnictwo w Parku Krajobrazowym „Dolina Baryczy”	204
Piotr Mijał: Aspekty prawne konkurencyjności specjalnych stref ekonomicznych	214
Katarzyna Milewska-Osiecka: Nowe budownictwo mieszkaniowe w świetle polityki funkcjonalno-przestrzennej strefy podmiejskiej Łodzi	223
Agnieszka Ogrodowczyk: Polityka mieszkaniowa a współczesne przekształcenia obszarów śródmiejskich – przykład Łodzi	232
Jan Polski: Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne aspekty ładu przestrzennego w regionie	240
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Poziom rozwoju infrastruktury społecznej we Wrocławiu	248
Zbigniew Przybyła: Rozwój zrównoważony jako koncepcja dynamiczna kształtowania przestrzeni gospodarczej	256
Adam Przybyłowski: Stan infrastruktury transportu drogowego w Polsce z uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa	261
David Ramsey: Ocena atrakcyjności osiedli we Wrocławiu	272
Janusz Rosiek: Wpływ implementacji pakietu klimatyczno-energetycznego (PKE) Unii Europejskiej na równoważenie rozwoju społeczno-gospodarczego krajów członkowskich ugrupowania	281
Anna Skorwider-Namietko, Jarosław Skorwider-Namietko: Gospodarka odpadami jako element zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego	292
Beata Skubiak: Polityka regionalna wobec zmian demograficznych	301
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Kapitał społeczny jako czynnik wspierający innowacyjność małych przedsiębiorstw na przykładzie województwa lubelskiego	310

Agnieszka Stacherzak: Typologia funkcjonalna gmin Dolnego Śląska a Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.....	322
Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran: Subiektywne i obiektywne mierniki ubóstwa energetycznego	332
Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz: Podstawy ekonomiczne kształtowania i racjonalnego wykorzystania miejskiego systemu zielonej infrastruktury	340
Katarzyna Tarnawska: Analiza determinant rozwoju regionalnego w świetle ewolucyjnej geografii ekonomicznej	350
Alina Walenia: Polityka spójności Unii Europejskiej a zmiany systemowe w zarządzaniu finansami publicznymi.....	359
Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera: Strategie rozwoju gmin mających obszary o szczególnych wartościach przyrodniczych a model zrównoważonego rozwoju	370
Marcelina Zapotoczna: Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania potrzeb mieszkaniowych w Polsce	378
Adam Zydroń, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel: Ograniczenia i możliwości zwiększania lesistości w aglomeracji poznańskiej na przykładzie gminy Rokietnica.....	387
Adam Zydroń, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski: Analiza zmian cen transakcyjnych gruntów niezabudowanych w gminie Września w latach 2002–2009	394

Summaries

Franciszek Adamczuk: Tritia – a new form and institution of European integration	20
Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak: Daily mobility of small town's inhabitants in Łódź Metropolitan Area	29
Magdalena Belof: Challenges of regional spatial planning.....	37
Piotr Chmiel, Leszek Stanek: Economic efficiency of building the roads for the residential areas in the local spatial management plans	48
Joanna Cymerman: Conditions of changes in the structure of land ownership in Central Pomerania in the years 2000–2012	58
Łukasz Damurski: Stakeholders of the spatial decision-making process on a local level. Theory and practice	67
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Polyfunctionality or monofunctionality of spas in the face of spatial transformations?	75
Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz: EU funds as the tourist function raising factor in the selected tourist communes of Jelenia Góra region	88

Piotr Hajduga: Special economic zones in Poland and the formation of human capital.....	101
Piotr Idczak, Karol Mrozik: Cost-effectiveness evaluation of solutions shaping river basin retention as a method of flood risk reduction.....	111
Marian Kachniarz: Top leaders and stragglers – investment activity of Lower Silesia communities.....	118
Anna Katola: The importance of gender equality for long-term growth.....	127
Olgierd Kempa, Jan Kazak: Functional and spatial transformation and the real estate taxes.....	135
Lidia Kłos: Territorial pollution in rural areas of the West Pomeranian Voivodeship.....	146
Piotr Krajewski: Planning problems in the areas of landscape parks near Wrocław on the example of Ślęzański Landscape Park.....	154
Natalia Krawczynszyn: Trends of tourism policy in Polish-Czech euroregions – unification or diversification of border tourist product?.....	162
Barbara Kryk: Draft model of support in the labor market of young people at risk of social exclusion.....	169
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. quality of public services in practice of research at the local level.....	177
Grażyna Leśniewska: Family influence on the attitudes of citizens society..	185
Jerzy Ładysz: Directions of development of green infrastructure in the Wrocław functional area.....	195
Urszula Markowska-Przybyła: Application of experimental economics for measuring of social capital.....	203
Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska: Implementation of selected programs supporting agriculture in the Landscape Park “Barycz Valley”.....	213
Piotr Mijał: Legal aspects of competitiveness of Special Economic Zones ...	222
Katarzyna Milewska-Osiecka: New housing construction within the spatial policy for suburban zone of Łódź.....	231
Agnieszka Ogrodowczyk: Housing policy and contemporary changes of the inner city – example of Łódź.....	239
Jan Polski: Ecological, public and economic aspects of the spatial order in the region.....	247
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Level of social infrastructure development in Wrocław.....	255
Zbigniew Przybyła: Sustainable development as a dynamic idea of shaping the economic space.....	260
Adam Przybyłowski: Road transport infrastructure development in Poland with special emphasis on safety issues.....	271
David Ramsey: Assessment of districts attractiveness in Wrocław.....	280

Janusz Rosiek: Impact of the implementation of the EU Climate and Energy Package (EU CEP) on socio-economic development of selected EU countries	291
Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko: Waste management as a part of the strategic management in local self-government units	300
Beata Skubiak: Regional policy in the face of demographic changes	309
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Social capital as a factor supporting innovative small businesses on the example of the Lublin Voivodeship	321
Agnieszka Stacherzak: Functional typology of Lower Silesia municipalities and “Development strategy of Lower Silesia Voivodeship 2020”	331
Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran: Subjective and objective measures of fuel poverty	339
Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz: Economic principles of development and rational use of urban green infrastructure system	349
Katarzyna Tarnawska: Theoretical analysis of regional development determinants in the light of evolutionary economic geography	358
Alina Walenia: EU cohesion policy vs. system changes in public finance management	369
Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera: The development strategies of communes, which are areas of special natural values with regard to the sustainable development model	377
Marcelina Zapotoczna: Taxonomic analysis of spatial differentiation of housing needs in Poland	386
Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel: Limitation and possibilities of forestation growth in the Poznań agglomeration on the example of the Rokietnica commune	393
Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski: Transaction prices changes analysis of undeveloped properties in the municipality of Września in the years 2002–2009	400

Agnieszka Ogrodowczyk

Uniwersytet Łódzki

POLITYKA MIESZKANIOWA A WSPÓŁCZESNE PRZEKSZTAŁCENIA OBSZARÓW ŚRÓDMIEJSKICH – PRZYKŁAD ŁODZI

Streszczenie: Reforma mieszkalnictwa w Polsce po 1990 r. objęła m.in.: wycofanie się państwa z finansowania i budowy mieszkań, skomunalizowanie mieszkań Skarbu Państwa oraz stworzenie nowych form finansowania tego sektora. Biorąc pod uwagę zmiany w strukturze inwestorskiej nowego budownictwa mieszkaniowego, będące rezultatem polityki mieszkaniowej państwa, oraz rolę samorządów lokalnych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności, za cel artykułu przyjęto analizę zmian zachodzących współcześnie w zasobach mieszkaniowych Łodzi, a zwłaszcza w jej obszarze śródmiejskim, który można określić jako szczególnie istotny z powodu złego stanu technicznego znajdującej się tam tkanki mieszkaniowej. Pod uwagę wzięto nowe budownictwo realizowane przez różnych inwestorów, jak również miejską politykę mieszkaniową i efekty jej realizacji w obszarze śródmiejskim.

Słowa kluczowe: polityka mieszkaniowa, nowe budownictwo mieszkaniowe, obszar śródmiejski.

DOI: 10.15611/pn.2014.367.25

1. Wstęp

Kierunki i sposoby działania państwa zmierzające do osiągnięcia konkretnych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności wyznacza krajowa polityka mieszkaniowa, którą traktować można jako ogół decyzji i poczynań w kierunku założonego modelu sytuacji mieszkaniowej¹ [Ogrodowczyk 2011]. W wąskim ujęciu stanowi ona jedną z polityk mikroekonomicznych państwa, zmierzającą do zapewnienia funkcjonowania rynku mieszkaniowego, natomiast w znaczeniu szerszym obejmuje wszelkie działania państwa warunkujące funkcjo-

¹ Założony model sytuacji mieszkaniowej rozumiany jest w tym przypadku jako podmiot polityki mieszkaniowej, a konkretnie jej przewidywany stan, możliwy do osiągnięcia dzięki działaniom nakierowanym na zaspokojenie zarówno ilościowych, jak i jakościowych potrzeb mieszkaniowych ludności, zaistniałych i w skali kraju, i na poziomie lokalnym.

nowanie tego rynku, a zwłaszcza jego wynik, czyli wielkość i jakość zasobu mieszkaniowego, a także jego ceny [Lis 2012].

Polityka mieszkaniowa w Polsce uległa zasadniczym zmianom po 1990 r. wraz z przemianami ustrojowymi i przejściem od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej. Reforma sektora mieszkaniowego w nowych warunkach społecznoekonomicznych objęła m.in.: wycofanie się państwa z finansowania i budowy mieszkań, skomunalizowanie mieszkań Skarbu Państwa i państwowych zakładów pracy, zniesienie monopolu spółdzielni mieszkaniowych w zakresie budowy mieszkań, powstanie społecznego budownictwa czynszowego, wprowadzenie dodatków mieszkaniowych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz stworzenie nowych form finansowania mieszkalnictwa.

Budżet państwa w zasadzie nie uczestniczy bezpośrednio w finansowaniu mieszkalnictwa, gdyż zadanie to należy do działań własnych samorządu gminnego. Zadania gmin w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności określa Konstytucja RP. Mają one prowadzić politykę, która będzie sprzyjała zaspokojeniu tych potrzeb, a zwłaszcza przeciwdziałać bezdomności, wspierać rozwój budownictwa socjalnego oraz popierać inicjatywy ludności w celu uzyskania własnego mieszkania. Gminy dysponują instrumentami służącymi do prowadzenia polityki mieszkaniowej – mają wpływ na działalność Towarzystw Budownictwa Społecznego funkcjonujących na ich terenach² i mogą prowadzić własną politykę prywatyzacji zasobów komunalnych³.

Realizacja polityki mieszkaniowej państwa ma również wymiar lokalny, decydując bowiem o możliwych sposobach finansowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych, powoduje wzrost znaczenia jednych inwestorów (osoby prywatne, deweloperzy mieszkaniowi, TBS-y) kosztem innych (państwo, spółdzielnie mieszkaniowe, gminy), a ci z kolei oddziaływać będą na przestrzeń i zachodzące w niej zmiany społeczne. Problem ten dotyczy zwłaszcza obszarów miejskich, które będąc atrakcyjną lokalizacją dla budownictwa mieszkaniowego, stały się polem działania różnych inwestorów.

Biorąc pod uwagę problematykę mieszkalnictwa, na przełomie XX i XXI w. Łódź jawi się na tle innych dużych miast Polski jako ośrodek o niewielkim ruchu budowlanym (przy występowaniu deficytu mieszkaniowego) i złych warunkach mieszkaniowych [Milewska, Ogrodowczyk 2010]. Bez wątplenia stan ten jest m.in. rezultatem intensywnego rozwoju zabudowy w warunkach wzmoczonej industrializacji i napływu migracyjnego, które w tym mieście najpierw miały miejsce w początkach XIX w., a następnie dotknęły Łódź, tak jak inne duże polskie miasta, w okresie socjalizmu. Inną cechą wyróżniającą Łódź jest bardzo wysoki udział budownictwa komunalnego w ogólnej strukturze zasobów mieszkaniowych, co pozwala określić to miasto jako „największego kamienicznika w Polsce” (w 1990 r. wraz z reformą

² Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603.

systemu gospodarczego państwa gmina Łódź przejęła od Skarbu Państwa 133,3 tys. mieszkań znajdujących się w budynkach czynszowych) [Marszał 1999a]. Niestety stan techniczny tej zabudowy, zlokalizowanej głównie w obszarze śródmiejskim, nadal pozostawia wiele do życzenia, co pociąga za sobą konsekwencje nie tylko finansowe, ale również przestrzenne i społeczne.

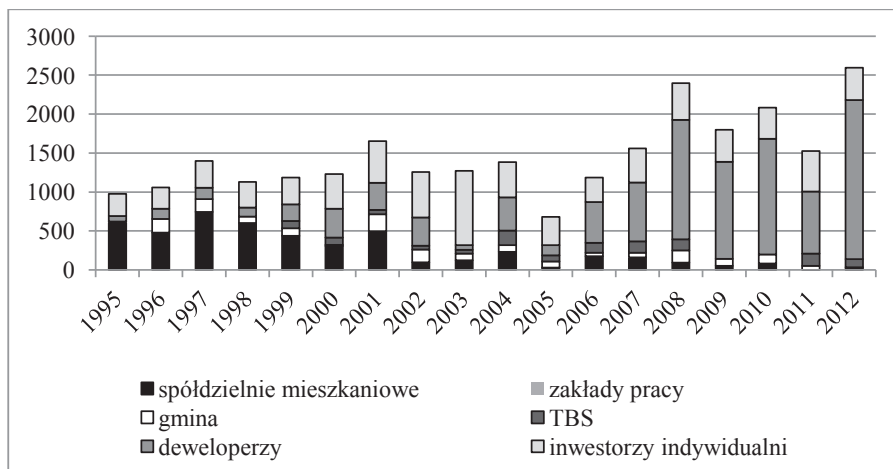
Biorąc pod uwagę zmiany w strukturze inwestorskiej nowego budownictwa mieszkaniowego, będące rezultatem polityki mieszkaniowej państwa, oraz rolę samorządów lokalnych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności, za cel artykułu przyjęto analizę ilościową zmian zachodzących współcześnie w zasobach mieszkaniowych Łodzi, a zwłaszcza w jej obszarze śródmiejskim, który można określić jako szczególnie istotny z powodu złego stanu technicznego znajdującej się tam tkanki mieszkaniowej. Pod uwagę wzięto nowe budownictwo mieszkaniowe realizowane przez główne grupy inwestorów, jak również miejską politykę mieszkaniową i efekty jej realizacji w obszarze śródmiejskim. W badaniach wykorzystano dane pozyskane z Banku Danych Lokalnych GUS, jak również z Urzędu Miasta Łodzi i bezpośrednio od deweloperów mieszkaniowych działających na terenie miasta.

2. Zasoby mieszkaniowe Łodzi ze szczególnym uwzględnieniem strefy śródmiejskiej

Współczesna struktura zabudowy mieszkaniowej Łodzi jest przede wszystkim rezultatem działania wielu złożonych procesów gospodarczych i społecznych, które, dokonując się od kilku stuleci, ze szczególnym zaś natężeniem w XIX i XX w., w znacznej mierze przekształciły jej elementy składowe. W układzie przestrzennym zasobów mieszkaniowych w Łodzi wyodrębnia się wyraźnie strefa centralna, gdzie koncentrują się kamienice pochodzące głównie z końca XIX i z pierwszych dziesięcioleci XX w., które w znacznej mierze są własnością gminną. Jest to zabudowa zwarta, średniowysoka, z przewagą funkcji mieszkaniowej (w parterach budynków często zlokalizowane są punkty usługowe). Od tej strefy odchodzą w różnych kierunkach sektory silnej koncentracji powojennego wielorodzinnego budownictwa osiedlowego, stanowiącego dziś głównie własność spółdzielczą. Na zewnątrz wspomnianych sektorów znajduje się większość peryferyjnie usytuowanych jednostek osiedlowych z podmiejską zabudową jednorodzinną i rolniczą, stanowiącą własność prywatną.

Na terenie Łodzi znajduje się ok. 6,6 tys. budynków reprezentujących różne formy własności komunalnej, z czego wyłącznie własnością gminy pozostaje 3,4 tys. budynków. Budownictwo komunalne koncentruje się głównie w strefie śródmiejskiej stanowiącej reprezentacyjną część miasta, kształtując w dużej mierze negatywne atrybuty jej wizerunku. W latach 90. XX w. zaznaczyła się wyraźna koncentracja przestrzenna nowego komunalnego budownictwa mieszkaniowego poza strefą śródmiejską Łodzi, w której wzniesiono jedynie pojedyncze budynki.

Na terenie Łodzi społeczny program budownictwa czynszowego realizuje Wzdzewskie TBS Spółka z o.o., które powstało w 1998 r. (całościowym udziałowcem jest gmina Łódź). Choć główny teren realizacji inwestycji TBS znajduje się poza strefą śródmiejską (os. Janów), to jednak powstało tu kilka inwestycji. Bardzo interesujące są zwłaszcza budynki przy ul. Nawrot – jest to pierwsza realizacja w ramach lokalnego programu rewitalizacji wybranych terenów śródmiejskich oraz pofabrycznych, jaki przyjęła Rada Miejska na lata 2004–2013 [Milewska, Ogrodowczyk 2006].



Rys. 1. Mieszkania oddane do użytku w Łodzi według inwestorów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Od drugiej połowy lat 90. trwa również rozwój budownictwa deweloperów w Łodzi (rys. 1). Inwestują oni zarówno w budownictwo wielorodzinne, występujące w formie skupisk (głównie na terenie osiedli o położeniu peryferyjnym) bądź pojedynczych obiektów (przede wszystkim w Śródmieściu), jak i w domy jednorodzinne. Inwestorzy mogą kupować grunty pod budownictwo wielorodzinne w centrum miasta, ale są to głównie niewielkie parcele. Lokalizację nowego budownictwa deweloperskiego cechuje tu wypełnianie praktycznie każdej wolnej przestrzeni, której w planie zagospodarowania przestrzennego przyporządkowano możliwość realizacji funkcji mieszkaniowej. Powstaje tu zabudowa wielorodzinna, również o bardzo wysokim standardzie, co może przyczyniać się do zmian społecznych, m.in. procesu gentryfikacji.

3. Miejska polityka mieszkaniowa a przekształcenia obszarów śródmiejskich

Lokalna sytuacja mieszkaniowa zależy od sprawności systemu zarządzania substancją mieszkaniową oraz miejsca problemów mieszkaniowych w hierarchii spraw

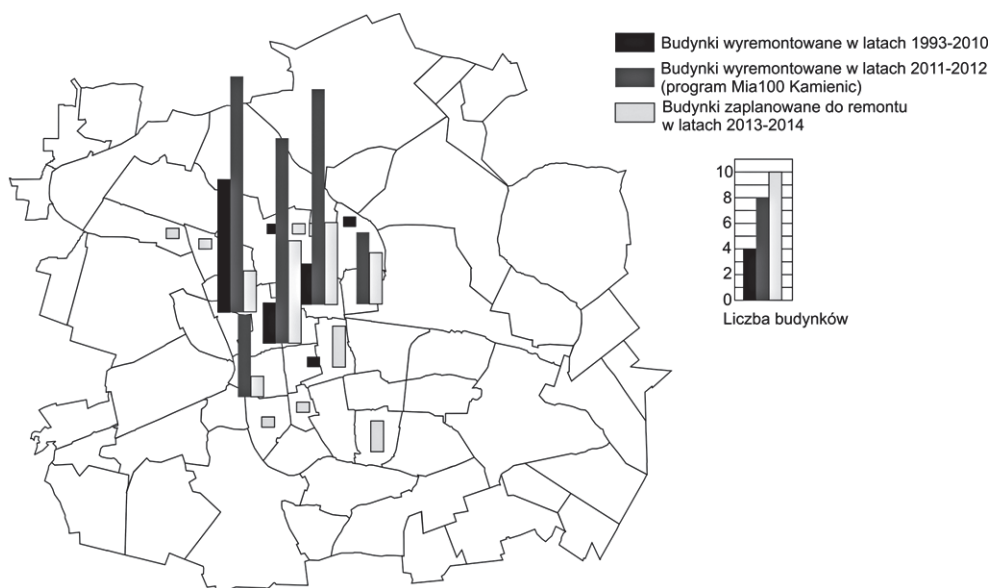
ważnych dla władz samorządowych w kolejnych latach. Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest działaniem skierowanym na majątek mieszkaniowy gminy, obejmującym planowanie i podejmowanie decyzji w zakresie budowy nowych mieszkań oraz bieżącej eksploatacji i utrzymania w odpowiednim stanie technicznym zasobów już istniejących [Sikora 2010].

Budownictwo komunalne stwarza dziś w centrum Łodzi poważne problemy (głównie z uwagi na przeciętnie niski standard zarówno mieszkań i domów, jak i ich najbliższego otoczenia), ponieważ w okresie powojennym źle prowadzona polityka mieszkaniowa nie zapewniała jego właściwego rozwoju. Budownictwo czynszowe realizowane było głównie w celu zapewnienia lokali zastępczych osobom wykwaterowanym z wyburzanych budynków i tylko w niewielkim stopniu zaspokajało potrzeby rodzin znajdujących się w trudnych warunkach (powstawało głównie na nowych osiedlach blokowych). Przeprowadzono także modernizację niektórych budynków w centrum miasta [Marszał 1999b]. Po 1990 r. politykę mieszkaniową realizowano często na podstawie starych dokumentów, aktualizowanych jedynie w odniesieniu do zasad polityki czynszowej (na lata 2002–2006 i 2007–2011) i sprzedaży mieszkań komunalnych. Sytuacja ta spowodowała narastanie następujących problemów: 1) zbyt duże rozmiary gminnego zasobu mieszkaniowego i złe wykorzystanie tego zasobu; 2) brak wyodrębnionego zasobu lokali socjalnych, zamiennych i pomieszczeń tymczasowych; 3) zły stan techniczny gminnego zasobu mieszkaniowego i jego postępująca dekapitalizacja; 4) zbyt niskie czynsze w zasobach komunalnych, ograniczające możliwość prowadzenia prac remontowych; 5) zaległości czynszowe i brak systemu skutecznej ich windykacji; 6) nieefektywny model prywatyzacji zasobów mieszkaniowych; 7) brak uporządkowania planistyczno-prawnego znacznej części Łodzi, w tym obszarów z dużym udziałem komunalnego zasobu mieszkaniowego.

Polityka mieszkaniowa Łodzi 2020+, przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w maju 2012 r., ma być odpowiedzią na kiepską kondycję gminnego zasobu komunalnego. Już we wstępie tego dokumentu jego autorzy zaznaczają, że koncentruje się on przede wszystkim na uporządkowaniu i zreformowaniu działań wobec tego zasobu, zlokalizowanego zwłaszcza w centrum miasta, gdyż cechuje go krytyczny stan techniczny i niewłaściwe stosunki własnościowe. Nowa polityka mieszkaniowa Łodzi ma koncentrować się na czterech celach operacyjnych: 1) miasto odnowionych kamienic – zatrzymanie procesu degradacji i poprawa jakości zasobu mieszkaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem centrum miasta; 2) miasto o rosnącym udziale mieszkań prywatnych – postępujące odblokowanie mechanizmów rynkowych w łódzkim zasobie mieszkaniowym dzięki przekazywaniu zasobu komunalnego jego użytkownikom oraz stworzeniu warunków do realizacji inwestycji niepublicznych w sektorze mieszkaniowym, przede wszystkim w centrum Łodzi; 3) miasto przyjazne lokatorom – efektywne i wykluczające marnotrawstwo zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym oraz stworzenie warunków do najmu mieszkań komunalnych, zwłaszcza w dzielnicach centralnych, przez osoby o przeciętnych dochodach; 4) miasto bez eksmisji na bruk – zaspokojenie mieszkaniowych potrzeb najuboższych łódzian

dzięki systemowi wszechstronnej miejskiej pomocy, rosnącemu zasobowi mieszkań socjalnych i pomieszczeń tymczasowych poza centrum miasta.

Pomimo znaczących potrzeb w zakresie poprawy stanu technicznego komunalnych zasobów mieszkaniowych w Łodzi w ostatnich kilkunastu latach działania władz lokalnych w tym zakresie można ocenić jako niewystarczające. W okresie 1993–2010 remonty kapitalne zakończone oddaniem budynków mieszkalnych do użytku dotyczyły łącznie 25 obiektów (1,4 średnio na rok), w których mieściło się 530 mieszkań. Lokalizację obiektów wyremontowanych i oddanych do użytku cechuje koncentracja w obszarze śródmiejskim (rys. 2), wyróżniających się generalnie znaczącym odsetkiem zabudowy starej (wybudowanej do 1918 r.) i znajdującej się w posiadaniu gminy.



Rys. 2. Remonty w komunalnych zasobach mieszkaniowych

Źródło: opracowanie własne.

Realizacji tego celu miejskiej polityki przestrzennej służy również rozpoczęty formalnie w 2011 r. program Mia100 Kamienic, w ramach którego przeprowadzane są kapitalne remonty budynków wraz z przyłączeniem do sieci infrastruktury technicznej. Łodzianie, którzy będą musieli opuścić dotychczasowe lokale, dostaną propozycje zamieszkania m.in. w budynkach, które już zostały wyremontowane w ramach programu „Mia100 kamienic”, lub też będą mogli poczekać i po wyremontowaniu ich kamienicy wrócić do zajmowanego wcześniej mieszkania. Ale lokatorzy będą musieli zgodzić się na wyższą o 30 lub 60% stawkę czynszu, co może zadecydować o pojawieniu się zmian społecznych, np. procesu gentryfikacji. Pod tym względem warto również wspomnieć, że w odnowionych kamienicach znajdzie się również 50 do 70

lokali, które zostaną przeznaczone pod wynajem dla absolwentów łódzkich uczelni, którzy zechcą zostać w Łodzi.

Mimo prowadzonych o lat 90. XX w. działań prywatyzacyjnych udział mieszkań będących w posiadaniu gminy jest nadal wysoki (w 1997 r. było to blisko 28%, w 2002 r. – 24%, zaś w 2009 r. – 18,76%), ale widoczna jest wyraźna tendencja spadkowa w zakresie jego wielkości, co w dłuższej perspektywie może doprowadzić do osiągnięcia jednego z podstawowych celów łódzkiej polityki mieszkaniowej.

4. Podsumowanie

Można stwierdzić, że polskie mieszkalnictwo z wielu powodów nie było priorytetem kolejnych rządów. Po 1990 r. w Polsce przede wszystkim wskazano cele i kierunki polityki mieszkaniowej zmierzające do poprawy jej skuteczności, wprowadzono w życie liczne akty prawne mające poprawić zagospodarowanie przestrzenne oraz usprawnić i przyspieszyć proces budowlany, stworzono także możliwość dostępu do rynku mieszkaniowego oraz system wsparcia dla rodzin, które nie są w stanie same zaspokoić swoich potrzeb lokalowych. Jednak kolejne programy rządowe oraz akty prawne można raczej ocenić jako generalnie nieskuteczne – po 20 latach transformacji nadal mamy w Polsce do czynienia z deficytem mieszkaniowym, a znaczenie publicznych programów mieszkaniowych, jako źródła mieszkań, jest znikome zarówno na rynku pierwotnym, jak i w zakresie rewitalizacji istniejących zasobów.

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 (zlokalizowanych zwłaszcza w strefie śródmiejskiej) oraz niewystarczającej podaży mieszkań w grupach społecznych o niskich i średnich dochodach. Od lat 90. obszar śródmiejski Łodzi jest miejscem lokalizacji nowego budownictwa mieszkaniowego, wznoszonego przez różne grupy inwestorów, a zwłaszcza deweloperów mieszkaniowych, TBS i spółdzielnie mieszkaniowe. Inwestycje te przyczyniają się nie tylko do zmniejszenia deficytu mieszkaniowego w mieście, ale wpływają również na zmiany przestrzenne i społeczne zachodzące w strefie śródmiejskiej.

Literatura

- Lis P., *Cele i instrumenty miejskiej polityki mieszkaniowej*, [w:] *Współczesne przemiany środowiska mieszkaniowego – wybrane problemy*, red. J. Dzieciuchowicz, *Przestrzeń – Społeczeństwo – Gospodarka*, nr 10, Wyd. UŁ, Łódź 2011.
- Lis P., *Wahania cykliczne rynków mieszkaniowych. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2012.
- Marszał T., *Struktura przestrzenna wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego w Łodzi w latach 90.*, [w:] *Budownictwo mieszkaniowe w latach 90. – zróżnicowanie przestrzenne i kierunki rozwoju*, red. T. Marszał, *Biuletyn KPZK PAN*, 190, Warszawa 1999a.

- Marszał T., *Zróżnicowanie i kierunki rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, [w:] *Budownictwo mieszkaniowe w latach 90. – zróżnicowanie przestrzenne i kierunki rozwoju*, red. T. Marszał, Biuletyn KPZK PAN, 190, Warszawa 1999b.
- Milewska K., Ogrodowczyk A., *Housing stock and dwelling conditions in big cities of Poland*, [w:] *Economic and social functions of Polish and Ukrainian big cities in the beginning of the 21st century* red. M. Habrel, T. Marszał, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Milewska K., Ogrodowczyk A., *Struktura budownictwa wielorodzinnego na obszarze Łodzi*, [w:] *Przestrzeń rezydencjalna w miastach polskich*, red. T. Marszał, D. Stawasz, Biuletyn KPZK PAN, z. 227, Warszawa 2006.
- Nowy Ład Mieszkaniowy*, „Sprawy Mieszkaniowe” 1992, z. 4.
- Ogrodowczyk A., *Nowe budownictwo mieszkaniowe w przestrzeni małych miast Polski Środkowej – lokalizacja i uwarunkowania rozwoju*, maszynopis pracy doktorskiej, WNG UŁ, 2011.
- Polityka mieszkaniowa Łodzi 2020+*, UMŁ, Łódź 2012.
- Sikora D.A., *Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi – przykład Łodzi*, [w:] *Gospodarka w przestrzeni polskich miast*, red. T. Marszał, Biuletyn KPZK PAN, 216, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603.

HOUSING POLICY AND CONTEMPORARY CHANGES OF THE INNER CITY – EXAMPLE OF ŁÓDŹ

Summary: Housing policy reform in Poland after 1990 included: withdrawal of the State from financing and construction of new housing units, communalization of flats belonging to the State and the creation of new forms of the housing construction financing. Taking into account the changes in the investor's types of new housing units as a result of the state's housing policy, and the role of local governments in meeting the housing needs of the population, the purpose of the paper was to analyze contemporary changes in the housing stock of Łódź, especially in the inner-city, which is particularly important because of the poor condition of its residential tissue. Attention has been paid to the new housing construction carried out by various investors, as well as to urban housing policy and the effects of its implementation in the inner-city.

Keywords: housing policy, new housing construction, inner city.