

EDYTA MASIEREK

Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej
Wydział Nauk Geograficznych
Uniwersytet Łódzki

5

MIEJSKA POLITYKA MIESZKANIOWA JAKO NIEZBĘDNE WSPARCIE DLA PROCESÓW REWITALIZACJI OBSZARÓW ŚRÓDMIEJSKICH NA PRZYKŁADZIE ŁODZI

URBAN HOUSING POLICY AS VITAL SUPPORT FOR INNER-CITY REVITALISATION – THE CASE OF ŁÓDŹ

Artykuł wpłynął do redakcji 13.11.2016; po recenzjach zaakceptowany 20.12.2016.

Masierek E., 2016, *Miejska polityka mieszkaniowa jako niezbędne wsparcie dla procesów rewitalizacji obszarów śródmiejskich na przykładzie Łodzi*, [w:] Masierek E. (red.), *Uwarunkowania polityki mieszkaniowej w Polsce i na Ukrainie. The determinants of housing policy in Poland and Ukraine*, „Space – Society – Economy”, 18, Institute of the Built Environment and Spatial Policy, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 79–94.

Dr Edyta Masierek, Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej, Wydział Nauk Geograficznych, Uniwersytet Łódzki, ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź; e-mail: edyta.masierek@op.pl

Zarys treści

Artykuł ma na celu zwrócić uwagę na konieczność powiązania tematyki mieszkaniowej z procesami rewitalizacji w miastach, szczególnie tymi skoncentrowanymi na zamieszkałych obszarach śródmiejskich. Właściwie zaplanowana i wdrażana miejska polityka mieszkaniowa, uwzględniająca potrzeby obszarów zdegradowanych, stanowi jeden z najistotniejszych elementów wsparcia rewitalizacji i zwiększa szanse jej powodzenia. Artykuł może stanowić inspirację zarówno dla polskich, jak i ukraińskich miast, które opracowując politykę mieszkaniową powinny mieć świadomość jej wpływu na

podejmowane w praktyce działania rewitalizacyjne. Autorka pragnie także zwrócić uwagę na istotę partycypacji społecznej związanej z kreowaniem, programowaniem i wdrażaniem zmian przestrzennych, społecznych, gospodarczych i środowiskowych w obszarach śródmiejskich. Udany bowiem proces rewitalizacji to taki, w którym aktywnie uczestniczą wszyscy jego interesariusze oraz faktycznie współdecydują i współodpowiadają za przestrzeń, w której żyją.

Słowa kluczowe

Polityka mieszkaniowa, rewitalizacja, obszary śródmiejskie.

5.1. WPROWADZENIE

Większość miast w Polsce boryka się dziś z problemem degradacji tkanki mieszkaniowej w obszarach śródmiejskich. Jest to związane w dużej mierze z koncentracją na tych terenach negatywnych zjawisk społeczno-ekonomicznych, takich jak: bezrobocie, ubóstwo, patologie, bieda i jej dziedziczenie oraz niekorzystne zmiany przestrzenne i środowiskowe (*Krajowa Polityka Miejska...* 2015). Wyniki badań prowadzonych w latach 2007/2008 w Instytucie Rozwoju Miast¹ pokazały, że „liczba mieszkańców zdegradowanych dzielnic śródmiejskich, wymagających rewitalizacji jest w polskich miastach nieco większa niż liczba mieszkańców blokowisk. W sumie w takich obszarach żyje 2 mln osób” (Jarczewski 2010, s. 21). Z tych między innymi powodów warto podejmować tematykę roli polityki mieszkaniowej w procesach rewitalizacji polskich miast. Niestety, na poziomie krajowym zainteresowania takiego od wielu lat brakuje i nie ma ani krajowej polityki mieszkaniowej, ani instrumentów finansowych, które wspierałyby podejmowane przez samorządy działania naprawcze w zdegradowanych obszarach śródmiejskich. Tym bardziej tak ważnym staje się kreowanie świadomych, ukierunkowanych na poziomie lokalnym polityk mieszkaniowych, które są komplementarne oraz zintegrowane z prowadzonymi w mieście działaniami rewitalizacyjnymi i wspierają je konkretnymi instrumentami prawnymi, organizacyjnymi i finansowymi. Dzięki temu przedsięwzięcia rewitalizacyjne o komponentie mieszkaniowym mogą być bardziej celowe i efektywne, a dzięki stosowanej i respektowanej zasadzie partycypacji społecznej ogólnie akceptowalne.

Głównym celem artykułu jest zatem zwrócenie uwagi na konieczność integrowania tematyki mieszkaniowej z procesami rewitalizacji obszarów zdegradowanych w miastach. Może on stanowić inspirację zarówno dla polskich, jak i ukraińskich miast, które opracowując lokalną politykę mieszkaniową powinny mieć

¹ Projekt badawczy nr PBZ-MNiSW-4/3/2006 „Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju”.

świadomość jej wpływu na podejmowane w praktyce działania rewitalizacyjne. Jednym z zadań miejskiej polityki mieszkaniowej i wdrażanych w ramach niej instrumentów powinno być aktywne wspieranie wszelkich procesów pozytywnych przemian na obszarach śródmiejskich, w tym rewitalizacji.

5.2. PRZYCZYNY DEGRADACJI OBSZARÓW ŚRÓDMIEJSKICH W POLSCE I WIELOASPEKTOWOŚĆ POJĘCIA REWITALIZACJI

Pojęcie samego obszaru śródmiejskiego trudno jednoznacznie zdefiniować. Często jest to określenie używane w programach rewitalizacji, dla których teren taki przyjmuje się jako priorytetowy dla miasta z punktu widzenia prowadzenia działań rewitalizacyjnych. Jest on zwykle wyznaczony w obowiązujących strategicznych dokumentach planistycznych. Na podstawie pracy A. Wolaniuk (2008) dotyczącej centrów miast można przyjąć, że obszar śródmiejski można wskazać w mieście stosując różne podejścia:

- historyczne, gdy analizujemy proces wyodrębniania się obszaru;
- funkcjonalne, gdy badamy koncentrację różnych funkcji;
- morfologiczne, gdy koncentrujemy się na intensywności i charakterze zabudowy.

Z punktu widzenia rewitalizacji znaczenie ma wskazanie koncentracji problemów społecznych, przestrzennych, gospodarczych i środowiskowych. Sensem bowiem zaprogramowanej interwencji w proces rozwoju na wybranym obszarze ma być zdiagnozowany jego stan kryzysowy. Programy rewitalizacji powinny odwracać negatywne skutki degradacji społecznej, ekonomicznej i materialnej, dlatego mają m.in. za zadanie:

- poprawiać stan techniczny zabudowy i infrastruktury (w tym mieszkaniowej);
- odnawiać relacje społeczne;
- zwiększać potencjał gospodarczy (Muzioł-Węclawowicz 2009);
- rozwiązywać zdiagnozowane na obszarze kryzysowym problemy;
- wykorzystywać potencjały obszaru do budowania jego wizji rozwojowej.

Istotne jest również to, że obok koncentracji problemów zwykle obszary śródmiejskie stanowią ważny element tożsamości miasta i jego dziedzictwa historycznego oraz kulturowego. Konieczne jest zatem podejmowanie i realizacja przez samorządy działań i wprowadzanie takich zmian na tych terenach, które pozwolą im na nowo tętnić życiem oraz być miejscem spotkań i dumy mieszkańców, a także przyjaznym do osiedlania się.

Istnieje szereg czynników, które przyczyniają się do trwałej degradacji przestrzennej (w tym technicznej) obszarów śródmiejskich. Do najważniejszych z nich zaliczyć można:

- koncentrację działań infrastrukturalnych głównie na dużych osiedlach mieszkaniowych, brak remontów w śródmieściach;

- złożoną, skomplikowaną strukturę własności nieruchomości w obszarach śródmiejskich;
- degradację stanu technicznego zasobu mieszkaniowego powodującą odpływ mieszkańców przedsiębiorczych;
- niski standard mieszkań powodujący lokowanie tu osób o największych problemach społecznych (koncentracja mieszkań socjalnych);
- nieefektywne wykorzystywanie zasobów komunalnych;
- rozwijające się procesy suburbanizacji;
- stosunkowo silną po 1990 roku ochronę praw lokatorów;
- postępujący proces starzenia się mieszkańców i wyludnianie się dzielnic śródmiejskich;
- nie najlepszą ogólną sytuację społeczno-gospodarczą miast oraz upadek wielu dużych zakładów pracy;
- kapitałochłonność odnowy tkanki zabytkowej;
- brak zachęt dla prywatnych właścicieli do prowadzenia remontów kamienic (Zborowski, Dej, Gorczyca 2009; Jarczewski 2010).

Rewitalizacja obszarów śródmiejskich (najczęściej podejmowana przez miasta) charakteryzuje się w wielu przypadkach stosunkowo dużym stopniem ryzyka i nie zawsze przynosi zysk, na ogół jest jednak bardzo potrzebna ze względów społecznych. Podstawowym problemem pozostaje tu prawidłowe powiązanie nowej tkanki miejskiej z zabudową historyczną oraz aktualnymi oczekiwaniami mieszkańców. Układ przestrzenny śródmiejski powinien być kształtowany poprzez funkcje kulturotwórcze, zasady kompozycji urbanistycznej oraz założenia zrównoważonego rozwoju (Pęski 1999).

Na początku lat 90. XX wieku polskie miasta stanęły przed ogromnymi wyzwaniami, które z jednej strony wynikały z wieloletnich zaniedbań powodujących stałą degradację przestrzeni miejskiej, z drugiej zaś z dynamicznych przemian jakie przyniósł okres transformacji ustrojowej. Potrzeba zatem szeroko rozumianej rewitalizacji była oczywista. Niestety, pomimo że od wielu lat w Polsce istnieje szereg prawidłowych definicji tego pojęcia było one wielokrotnie nadużywane i traktowane fragmentarycznie na potrzeby pozyskania środków unijnych.

Rewitalizacja powinna stanowić długofalowy, kompleksowy proces, integrujący działania w sferach: przestrzennej, gospodarczej, społecznej i środowiskowej podejmowane na zdegradowanych obszarach. Jej głównym priorytetem jest poprawa jakości życia mieszkańców poprzez dostosowywanie tkanki miejskiej do ich aktualnych potrzeb. W literaturze występuje wiele definicji rewitalizacji². Każda z nich zwraca uwagę na jej wieloaspektowość i interdyscyplinarny charakter. K. Skalski (2000, s. 34) uważa, że „właściwa definicja określa

² Szczegółowy przegląd i analiza definicji rewitalizacji z literatury i innych dokumentów w: M. Kopeć (2010, s. 94–105).

rewitalizację jako kompleksowy program remontów, modernizacji zabudowy i przestrzeni publicznych, rewaloryzacji zabytków na wybranym obszarze, najczęściej dawnej dzielnicy miasta, w powiązaniu z rozwojem gospodarczym i społecznym. Rewitalizacja to połączenie działań technicznych – jak np. remonty – z programami ożywienia gospodarczego i działaniem na rzecz rozwiązania problemów społecznych, występujących na tych obszarach: bezrobocie, przestępczość, brak równowagi demograficznej. Niewłaściwym jest więc mówienie o rewitalizacji jednego budynku, czy rewitalizacji placu miejskiego, jeśli te działania dotyczą jedynie modernizacji budynków, czy rewaloryzacji zabytków.” Zwraca ponadto uwagę na powiązanie rewitalizacji z dziedzictwem kulturowym, mieszkalnictwem oraz koncentruje jej zakres na dzielnicach śródmiejskich (Skalski 2006).

Andreas Billert (2009) z kolei przedstawia rewitalizację jako „kompleksowy proces odnowy obszaru zurbanizowanego, którego przestrzeń, funkcje i substancja uległy procesowi strukturalnej degradacji, wywołującej stan kryzysowy, uniemożliwiający lub znacznie utrudniający prawidłowy rozwój ekonomiczny i społeczny tego obszaru, jak i zrównoważony rozwój całego miasta”. Zarówno A. Billert (2009), jak i T. Markowski (1999, 2007) zwracają uwagę na wymiar gospodarczy, rynkowy procesów rewitalizacji i ich oddziaływanie nie tylko na dany teren, ale na całe miasto. Dzięki niemu wzrasta atrakcyjność inwestycyjna i turystyczna, co przynosi wymierne korzyści także mieszkańcom spoza obszaru poddanego rewitalizacji.

Podstawą koncepcji rewitalizacji jest zrozumienie istoty generowania wartości ziemi; związku pomiędzy wartością ziemi, jej ceną, rentą gruntową, efektami zewnętrznymi a podatkami od wartości nieruchomości. Dodatkowo M. Tertelis (2005) podkreślający podobnie jak T. Markowski (1999, 2007) i A. Billert (2009) ekonomiczny, rynkowy wymiar rewitalizacji rozpatruje ją także w kontekście polityki unijnej. Uważa za niezwykle istotne, aby tworzyć takie mechanizmy, które efektywnie angażować będą prywatny kapitał i wyraźnie mają charakter dźwigni finansowej. Niemożliwym jest bowiem realizacja kapitałochłonnego procesu rewitalizacji jedynie przez sektor publiczny.

Odnosząc rewitalizację w dalszym ciągu do rynku nieruchomości można przyjąć, że „poprawa standardu zasobów mieszkaniowych oraz przywrócenie nieruchomościom ich utraconej wartości przyczyni się do wzrostu ilości przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych w przeznaczonych do rewitalizacji kwartałach. W odniesieniu do zasobów mieszkaniowych rewitalizacja rozumiana jest jako kompleksowy proces, zmierzający do nadania obszarom takich cech, jak: wysoki standard techniczny zabudowy mieszkaniowej i całego zagospodarowanego terenu, podwyższenie poziomu ładu przestrzennego i wartości estetycznych zespołów, zachowanie wartości dziedzictwa kulturowego, zapewnienie dobrych układów funkcjonalnych oraz usytuowanie właściwych rodzajów działalności”

(Markowski, Stawasz, Nowakowska, Sikora, Turała 2005). Efekty przekształceń rewitalizacyjnych mają zwykle spory wpływ na wzrost atrakcyjności i konkurencyjności całego miasta oraz mogą stanowić jego doskonałą promocję (Stawasz 2006).

Bardzo ważne dla rewitalizacji jest to, aby stanowiła ona proces wysoko uspołeczniiony, w którym aktywnie uczestniczą wszyscy zainteresowani. Wymuszają to na miastach obecnie obowiązujące dokumenty dotyczące rewitalizacji, tj. *Krajowa Polityka Miejska, Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020*, a także przyjęta w 2015 roku *Ustawa o rewitalizacji*.

Zgodnie z definicją ustawową, rewitalizacja „stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzemi i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji” (art. 2, *Ustawa o rewitalizacji* 2015). Wyraźnie zatem zasygnalizowano tu, że to nie samorząd przygotowuje i wdraża proces rewitalizacji, lecz robią to wspólnie jego interesariusze (w tym gmina). Aktywna partycypacja społeczna stanowi bowiem kluczowy element każdej prawidłowo przeprowadzonej rewitalizacji. Miasto ma za zadanie ten proces inicjować, organizować, integrować poszczególne płaszczyzny działań, łączyć partnerów, tworzyć przyjazne warunki do inwestowania, ochrony dziedzictwa, rozwoju turystyki oraz mieszkania. Samorządy, które podejmują się rewitalizacji w obszarach śródmiejskich na pewno zetkną się z tematyką tzw. „mieszkaniówki”. Istotne jest zatem, aby wspierać programy rewitalizacji poprzez integrowanie ich z miejskimi politykami mieszkaniowymi oraz wypracowywać lokalne instrumenty w tym zakresie, pozwalające chociażby efektywnie włączyć wspólnoty mieszkaniowe i prywatnych właścicieli w remonty budynków.

5.3. WYBRANE ELEMENTY MIEJSKIEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ A REWITALIZACJA W ŁODZI

Łódź boryka się z wieloma problemami mającymi wpływ na gospodarowanie komunalnym zasobem mieszkaniowym, które zdiagnozowane zostały m.in. w opracowywanej w 2012 roku sektorowej polityce mieszkaniowej. Do najważniejszych z nich zaliczyć można:

- zbyt duży zasób gminnego zasobu na tle zadań gminy (dodatkowo nieefektywnie wykorzystywany);
- niska jakość gminnego zasobu mieszkaniowego; postępująca degradacja techniczna;
- brak wyodrębnionego, odpowiadającego na potrzeby zasobu lokali socjalnych, zamiennych i pomieszczeń tymczasowych;
- niski poziom czynszów, który pozwala jedynie częściowo pokryć koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego;

– zaległości czynszowe i ich nieefektywna windykacja (*Uchwała z dnia 3 lutego 2016 r. Rady Miejskiej w Łodzi zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Polityki Miasta Łodzi dotyczącej gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+*).

Zasób mieszkaniowy Łodzi³ składał się w 2015 roku z 47 782 lokali mieszkalnych, z czego 4,1% stanowiły lokale socjalne. Docelowo prognozuje się, że zasób ten ma się zmniejszyć do 2020 roku do 39 000 lokali mieszkalnych (*Uchwała Nr XXIV/572/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016–2020*). Większość komunalnych lokali mieszkalnych znajduje się w obszarze śródmiejskim⁴ i jest w bardzo złym stanie technicznym (Kucharska-Stasiak, Załączna, Żelazowski 2011). W związku z niskim standardem zlokalizowanych tu mieszkań przeznaczają się je w wielu przypadkach na lokale socjalne, co dodatkowo sprawia, że stopniowo przenoszone i koncentrowane są tu nawarstwiające się problemy społeczne. Brakuje długofalowego, przemyślanego, kompleksowego programu remontowego, wspierającego działania rewitalizacyjne, a podejmowane dotychczas działania są punktowe, powierzchowne i niewystarczające.

Pierwszy cel operacyjny przyjętej łódzkiej polityki mieszkaniowej to „Miasto odnowionych kamienic”, który ma się przejawiać m.in. w koncentracji miejskich i zewnętrznych funduszy w obiektach w pełni należących do gminy oraz najbardziej cennych architektonicznie. Działania remontowo-modernizacyjne mają być w Łodzi skupione na obszarze śródmiejskim. Główne przedsięwzięcia wskazane w tym zakresie to:

- bieżące remonty i konserwacje obiektów;
- program remontowy Mia100 Kamienic;
- rewitalizacja kwartałów śródmiejskich;
- oś ulicy Piotrkowskiej i związanych z nią obszarów kluczowych podkreślających łódzką tożsamość kulturową i historyczną;
- zintegrowany program rewitalizacji Księżego Młyna;
- porządkowanie otoczenia obszarów rewitalizowanych, w tym przestrzeni publicznych przyległych do kwartałów mieszkalnych poddawanych rewitalizacji (*Uchwała z dnia 3 lutego 2016 r. Rady Miejskiej w Łodzi zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Polityki Miasta Łodzi dotyczącej gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+*).

Priorytet koncentracji działań remontowo-modernizacyjnych na terenie śródmiejskim przekłada się w Łodzi na wyznaczony w lutym 2016 roku obszar rewi-

³ Stan na 30.09.2015 r.

⁴ 22% komunalnego zasobu mieszkaniowego zlokalizowane jest w dzielnicy Śródmieście (dane z 2010 r.) – E. Kucharska-Stasiak, M. Załączna, K. Żelazowski (2011, s. 6).

talizacji⁵ (rys. 1), dla którego we wrześniu 2016 roku przyjęto zgodnie z ustawą⁶ Gminny Program Rewitalizacji (GPR)⁷. Obejmuje on jeden spójny przestrzennie obszar śródmiejski. Jego powierzchnia wynosi 1 783 ha, co stanowi 6,09% całkowitej powierzchni Łodzi, a zamieszkiwany jest przez 152 292 osób, co stanowi 22,83% ludności miasta (*Uchwała Nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji*).

Gminny Program Rewitalizacji (GPR) przedstawia diagnozę stanu obecnego obszaru rewitalizacji, wyznacza jego główne problemy w sferze przestrzennej, gospodarczej, środowiskowej i społecznej, ale także wskazuje jego potencjały i wizję rozwoju. Wskazuje także przedsięwzięcia, które planowane są w ramach realizacji poszczególnych jego celów. Stanowić on będzie dokument, który po zatwierdzeniu przez Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, stanie się podstawą do ubiegania się o wsparcie unijne dotyczące rewitalizacji⁸, ale także projekty na zupełnie inne działania będą mogły otrzymać dodatkowe punkty w konkursach, jeśli będą znajdowały się na wyznaczonym obszarze rewitalizacji i będą realizowały założenia przyjęte w GPR⁹.

Na wyznaczonym obszarze rewitalizacji znajduje się ponad 10 000 nieruchomości. Jedynie 9% obiektów mieszkalnych stanowi w całości własność gminy, w 15% budynków Miasto jest udziałowcem (w tym są wspólnoty mieszkaniowe). Około 2,5 tys. obiektów mieszkalnych jest w dyspozycji Łodzi (czyli stanowi własność Miasta, Skarbu Państwa i wspólnot mieszkaniowych), z nich prawie 26% jest wyeksploatowanych w ponad 70%. Dodatkowo około 70 budynków nadaje się do wyłączenia z użytkowania, z czego 49 do rozbiórki. Zaledwie 4% budynków należących do gminnego zasobu zakwalifikować można do dobrego stanu technicznego (o zużyciu poniżej 30%) (*Uchwała Nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji*).

Koszty niestety takich kompleksowych modernizacji starych zasobów (wielu za- bytkowych) są bardzo wysokie, a budżety gmin nie przygotowane na takie obciążenia.

⁵ *Uchwała Nr XXV/589/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi.*

⁶ *Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r.* (Dz. U., 2015, poz. nr 1777).

⁷ *Uchwała Nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji.*

⁸ Zapisy Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 wskazują, że program rewitalizacji opracowany przez samorząd gminny jest konieczny w przypadku ubiegania się o wsparcie w ramach Działania VI.3 Rewitalizacja i rozwój potencjału społeczno-gospodarczego regionu. Projekt w takich sytuacjach musi wręcz wynikać z programu rewitalizacji.

⁹ <http://www.lodzkie.pl/strona-glowna/aktualnosci/programy-rewitalizacji%E-2%80%93czas-na-weryfikacji%C4%99?highlight=WyJwcm9ncmFteSIsInJld2l0YWxpemFjamkiLCJwcm9ncmFteSByZXdpdGFsaXphY2ppIl0=> (dostęp: 13.11.2016).

Z tego między innymi powodu w Łodzi już od lat 90. XX wieku dokonuje się stopniowej prywatyzacji komunalnych lokali mieszkalnych tak, aby uruchomić partycypację finansową w utrzymaniu i remontowaniu zdegradowanego zasobu. Niestety, przyjęty i realizowany w Łodzi przez wiele lat model tzw. prywatyzacji rozproszonej, inicjowanej przez najemców oraz zastosowanie bardzo wysokich bonifikat przy wykupie mieszkania, które zwiększało grupę właścicieli o stosunkowo niskich dochodach nie przyniósł oczekiwanych efektów. Dodatkowo stosowane zasady powodowały uzyskiwanie przez gminę niewielkich dochodów ze sprzedaży nieruchomości mieszkalnych. (Kucharska-Stasiak, Załączna, Żelazowski 2011).

Obecnie następuje systematyczna zmiana w przyjmowanych lokalnych regulacjach prawnych dotyczących zbywania komunalnego zasobu mieszkaniowego. Jej przykładem są chociażby modyfikacje przyjęte w 2016 roku (rys. 2) związane ze stopniowym obniżaniem wysokości bonifikat oferowanych najemcom komunalnych lokali mieszkalnych, które przed wprowadzoną zmianą kształtowały się na poziomie od 80 do nawet 95% w przypadku jednoczesnej sprzedaży wszystkich lokali mieszkalnych w jednym budynku¹⁰. Aktualnie Łódź mobilizuje mieszkańców do wykupu komunalnych lokali mieszkalnych, proponując im systematyczne obniżanie bonifikaty (o 10% w skali roku). Dla osób, które złożą wnioski o wykup do końca 2017 roku obowiązywać będą bonifikaty (w zależności od wieku budynku oraz przeprowadzonych modernizacji czy remontowych) na poziomach:

- 30% dla budynków wzniesionych lub wyremontowanych po 31.12.1989 r.;
- 40% dla budynków wzniesionych lub wyremontowanych do 31.12.1989 r.;
- 70% dla budynków wzniesionych do 01.01.1946 r.

Dodatkowe:

- 10% bonifikaty uzyskać można za dokonanie wpłaty jednorazowej;
- kolejne 10% jeśli wniosek zostanie złożony w ciągu 12 miesięcy od wywieszenia adresowego w BIP (co ma w zamierzeniu prowadzenie bardziej planowanej lokalizacyjnie prywatyzacji lokali mieszkalnych);
- 5% jeśli następuje sprzedaż jednoczesna wszystkich lokali w budynku (co ma ograniczać wchodzenie gminy we wspólnoty mieszkaniowe, w praktyce jednak słabo wykorzystywanych przez najemców komunalnych lokali mieszkalnych).

¹⁰ Zasady obowiązujące przed 25 maja 2016 roku: 80% bonifikaty w przypadku lokali znajdujących się w budynkach wybudowanych, wyremontowanych lub zmodernizowanych między 1 stycznia 1986 roku a 10 lipca 1996 roku (90% w przypadku sprzedaży jednoczesnej); 90% bonifikaty w przypadku lokali znajdujących się w budynkach wybudowanych, wyremontowanych lub zmodernizowanych przed 1 stycznia 1986 roku (95% w przypadku sprzedaży jednoczesnej).

Wnioski złożone do końca 2017 r.		Wnioski złożone do końca 2018 r. obniżenie bonifikaty o 10%		Wnioski złożone w 2019 r. i później obniżenie bonifikaty o kolejne 10%	
<u>wybudowano:</u>	<u>bonifikata:</u>	<u>wybudowano:</u>	<u>bonifikata:</u>	<u>wybudowano:</u>	<u>bonifikata:</u>
do 1.01.1946 r.	70 %	do 1.01.1946 r.	60 %	do 1.01.1946 r.	50 %
do 31.12.1989 r.	40%	do 31.12.1989 r.	30%	do 31.12.1989 r.	20%
po 31.12.1989 r.	30%	po 31.12.1989 r.	20%	po 31.12.1989 r.	10%
Remont lub modernizacja budynku:		Remont lub modernizacja budynku:		Remont lub modernizacja budynku:	
<u>Data remontu :</u>	<u>bonifikata:</u>	<u>Data remontu :</u>	<u>bonifikata:</u>	<u>Data remontu :</u>	<u>bonifikata:</u>
do 31.12.1989 r.	40 %	do 31.12.1989 r.	30 %	do 31.12.1989 r.	20 %
po 31.12.1989 r.	30%	po 31.12.1989 r.	20%	po 31.12.1989 r.	10%
+ 10% bonifikaty - wpłata jednorazowa					
+10% bonifikaty - wniosek do 12 m-cy od wywieszenia adresowego wykazu w BIP					
I sprzedaże:					
+5% bonifikaty - z wnioskiem wystąpią wszyscy najemcy					

Rys. 2. Zasady dotyczące przyznawania bonifikat dla najemców komunalnych lokali mieszkalnych w Łodzi przyjęte w 2016 roku

Źródło: http://www.uml.lodz.pl/miasto/mieszkalnictwo_/ (dostęp: 02.11.2016)

Aktywne włączanie wspólnot mieszkaniowych, powstających po prywatyzacji komunalnych lokali mieszkalnych, w kreowanie przestrzeni, której stają się właścicielami oraz tworzenie instrumentów pomagających im partycypować także finansowo w zmianach, to jedno z ważniejszych wyzwań świadomie prowadzonego w mieście procesu rewitalizacji. Wspólnoty mieszkaniowe powinny być jednymi z najistotniejszych aktorów zaangażowanych w każdy etap rewitalizacji od diagnozy poprzez programowanie do faktycznego wyprowadzania obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego oraz tworzenia dla nich warunków do rozwoju. Są one bezpośrednio zainteresowane wprowadzanymi zmianami i będą ich beneficjentami. Ważne jest także, aby Miasto aktywnie wspierało wspólnoty mieszkaniowe w pozyskiwaniu dostępnych środków z różnych źródeł na remonty i modernizacje tak, aby optymalnie wykorzystać czas koncentracji wszelkich działań na wybranym obszarze.

Inne priorytety polityki mieszkaniowej w Łodzi, które są nierozzerwalnie związane z rewitalizacją i próbą odpowiedzi na problemy społeczne to zapewnienie odpowiedniej podaży lokali do wynajmu poprzez m.in. tworzenie zasobu lokali

socjalnych, a także rozwój tzw. budownictwa czynszowego. Warto przy tych rozważaniach zwrócić uwagę na to, że ze względu na kryterium dochodowe istnieją wyraźne ograniczenia w dostępności do mieszkań komunalnych dla mieszkańców, którzy pracują, lecz są nisko wynagradzani lub pracują na niestabilnej umowie. Dla takich osób należy tworzyć (we wskazanych poprzez miejscowe plany lokalizacjach) zasób tanich mieszkań na wynajem, który realizować można obecnie m.in. w ramach inwestycji celu publicznego wykorzystując zapisy *Ustawy o rewitalizacji*.

W Łodzi istnieje także spory problem z oddłużaniem lokali. Poziom zadłużenia mieszkańców jest jednym z elementów, który analizowany jest przy diagnostyce problemów społecznych na obszarze do rewitalizacji. Brakuje w Łodzi właściwego mechanizmu rozwiązywania nawarstwionego problemu zadłużeń czynszowych, który dotyczy znacznej liczby najemców (niekiedy jednak nie wynika z ich winy, np. gdy mamy do czynienia z dziedziczeniem długu lub gdy zadłużenie wynika ze zdarzeń losowych). Ważne jest tu, aby problem ten traktować nie jedynie jako finansowy, ale i społeczny (*Uchwała Nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji*).

Wychodząc trochę temu naprzeciw Łódź wprowadziła instrument umożliwiający zamianę przez dłużnika formy spłaty zadłużenia z tytułu korzystania z lokalu mieszkalnego ze świadczenia pieniężnego na świadczenie rzeczowe. Dłużnik może w ramach zawartego z Miastem porozumienia wykonywać prace porządkowe, remontowo-konserwatorskie, pomocnicze prace administracyjne i usługowe¹¹ w zamian za umorzenie długu. Skorzystanie z tej możliwości warunkuje:

- zadłużenie nie przekraczające kwoty 10 000 zł,
- dochód miesięczny w gospodarstwie domowym dłużnika nie przekracza 175% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym lub 125% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.

W szczególnych przypadkach Prezydent Miasta może wyrazić zgodę na odstąpienie od wyżej wymienionych wskaźników. Dłużnicy mogą podejmować prace w miejskich jednostkach organizacyjnych, takich jak: Łódzki Zakład Usług Komunalnych, Zarząd Zieleni Miejskiej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, domy pomocy społecznej, placówki opiekuńczo-wychowawcze i oświatowe, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji, Zarząd Gospodarowania Odpadami, schronisko dla zwierząt. Stawka za godzinę rzeczywistego czasu pracy ustalona została na 11 zł (*Zarządzenie...* 2015). Zaprezentowany instrument odpracowywania zadłużenia towarzyszy często programom rewitalizacji jako wspierający rozwiązywanie problemów społecznych. Pomaga także aktywnie włączać mieszkańców w prace na rzecz obszarów rewitalizacji.

¹¹ Dotyczy to prac, które nie są realizowane w ramach zawartych przez Miasto umów z innymi podmiotami.

Dodatkowo w celu dostosowania wielkości i standardu lokalu do możliwości finansowych najemcy, poprawy efektywności wykorzystania gminnego zasobu mieszkaniowego oraz odzyskania zadłużenia, Łódź rozwija system zamiany lokali mieszkalnych. Jednym z instrumentów służących skutecznej windykacji należności jest Baza Zamiany Lokali Mieszkalnych. Zamieszczane są w niej informacje o kontrahentach deklarujących wstąpienie w najem zadłużonego lokalu o określonych parametrach, spłatę zadłużenia oraz dane o dłużnikach, którzy wyrażają zgodę na zamianę na lokal o niższym standardzie ze spłatą zadłużenia przez kontrahenta zamiany (*Uchwała Nr XXIV/572/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016–2020*).

Na poziomie zarządzania ważna jest także poprawa efektywności i sposobów administrowania mieszkaniowym zasobem komunalnym w mieście poprzez m.in. dostosowanie form organizacyjnych podmiotów administrujących nimi do warunków rynkowych.

To tylko niektóre z wybranych przez Autorkę elementów styczności polityki mieszkaniowej z rewitalizacją. Zwykle zdegradowane obszary śródmiejskie wymagają podejmowania na szeroką skalę działań remontowo-modernizacyjnych, które stanowią niezwykle istotny aspekt poprawy jakości życia mieszkańców. Przestrzeń, w której żyjemy i mieszkamy ma na nas i na nasze zachowania ogromny wpływ. Warto zatem wykorzystywać szansę, jaką niesie ze sobą koncentracja działań i finansów w ramach podejmowanych procesów rewitalizacji w mieście i tak budować politykę mieszkaniową i jej narzędzia, aby mogły one stanowić bardzo konkretne wsparcie wdrażania przedsięwzięć rewitalizacyjnych i dzięki temu zwiększały ich szanse powodzenia i skalę oddziaływania.

5.4. REKOMENDACJE

Ważne, aby stworzona w Łodzi podstawa programowa rewitalizacji umiejętnie integrowała i koncentrowała na wyznaczonym obszarze wszelkie działania samorządu, wspólnot mieszkaniowych, prywatnych właścicieli, deweloperów w zakresie poprawy standardów mieszkaniowych tak, aby w przyszłości widoczna była faktyczna „zmiana na lepsze”, a teren śródmiejski stał się atrakcyjnym miejscem do życia.

Każde miasto, które w prowadzonych procesach rewitalizacji będzie miało do czynienia z tkanką mieszkaniową powinno pamiętać o:

- właściwym rozpoznaniu problemów, potrzeb i potencjałów mieszkańców obszaru rewitalizacji (wsłuchiwanie się w to co naprawdę mają do powiedzenia). Dzięki temu można właściwie zaplanować i dopasowywać zarówno politykę mieszkaniową, jak i rewitalizację do aktualnych potrzeb mieszkańców;

-
- uruchomieniu aktywnej partycypacji mieszkańców obszaru rewitalizacji (obecnych i potencjalnych) oraz wszystkich interesariuszy i sponsorów zarówno przy diagnozowaniu stanu wyjściowego, jak i przy tworzeniu programowej wizji zmian przestrzennych, gospodarczych, środowiskowych i społecznych oraz efektywnego instrumentarium tego procesu;
 - włączeniu mieszkańców we współdecydowanie i tym samym współodpowiadanie za otaczającą ich przestrzeń (budowanie zaufania społecznego);
 - wspieraniu, pobudzaniu oddolnej inicjatywy mieszkańców w urzeczywistnianiu faktycznych (choćby niewielkich) zmian we wspólnych przestrzeniach (np. podwórek, ogródków itp.);
 - wspieraniu wszelkich działań mających na celu integrację społeczności lokalnej oraz odbudowywanie więzi sąsiedzkich;
 - umożliwianiu powrotu do mieszkań po przeprowadzonych remontach ich dotychczasowych mieszkańców (o ile jest taka ich wola);
 - unikaniu gettoizacji¹² oraz gentryfikacji¹³, poprzez np. wprowadzanie w obszarze rewitalizacji budownictwa wielorodzinnego z przemyślanym zróżnicowaniem społecznym mieszkańców oraz tworzeniu świadomej polityki dotyczącej mieszkań socjalnych;
 - tworzeniu właściwego mechanizmu rozwiązywania problemu zadłużeń czynszowych (widzenia tego problemu zarówno w kategoriach finansowych, ale i społecznych);
 - wdrażaniu takich projektów społecznych i gospodarczych, które pozwalają na faktyczne rozwiązywanie problemów mieszkańców obszaru rewitalizacji;
 - prowadzeniu transparentnej (uzasadnionej także rynkowo) prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych nie pogłębiającej m.in. rozpraszania ich struktury własnościowej;
 - dokonywaniu szczegółowej analizy prawnej nieruchomości na obszarze rewitalizacji (po to m.in., aby dobrze określić naszego partnera w procesie);
 - tworzeniu efektywnych instrumentów wsparcia finansowego, organizacyjnego działań remontowo-modernizacyjnych podejmowanych przez wspólnoty mieszkaniowe i prywatnych właścicieli;
 - aktywnym wspieraniu potencjalnych beneficjentów w pozyskiwaniu dostępnych środków na działania remontowo-modernizacyjne i inne mające np. na celu integrację społeczności lokalnej;
 - poszukiwaniu możliwości uruchomienia prywatnego kapitału w sferze mieszkaniowej;

¹² Powstawanie (w wyniku zorganizowanych przesiedleń lub niekontrolowanie) zwartych skupisk mieszkańców dotkniętych jednym typem problemów.

¹³ Powstawanie obszarów, z których ludność doznająca problemów zostaje całkowicie wyparta, a zastępuje ją zamożna klasa średnia.

- tworzeniu systemu efektywnego zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi oraz mechanizmów dopasowujących lokale do potrzeb i możliwości najemców.

Każdy proces rewitalizacji jest inny, specyficzny dla wyznaczonego obszaru rewitalizacji, dlatego też powinien zostać uszyty „na miarę”, uwzględniając indywidualne potrzeby, problemy, podkreślając tożsamość miejsca i jego znaczenie w strukturze miejskiej. Do tej pory wiele miast (z niewielkimi wyjątkami) realizowało projekty rewitalizacyjne w śródmieściach mało aktywnie niestety włączając w nie społeczność lokalną lub też koncentrowało się na wdrażaniu przedsięwzięć na obszarach poprzemysłowych, powojkowych, czyli terenach niezamieszkałych, przekształcenia których nie miały bezpośredniego wpływu na mieszkańców. Nowy okres programowania Unii Europejskiej zwraca szczególną uwagę na partycypację społeczną i konieczność integrowania, przenikania się działań i projektów infrastrukturalnych z tzw. „miękkimi”. Ingerencja w przestrzeń ma być silnie połączona z przedsięwzięciami społeczno-gospodarczymi. Poprawa jakości życia mieszkańców poprzez polepszanie standardów mieszkaniowych to jedna z istotniejszych kwestii związanych z rewitalizacją obszarów śródmiejskich. Konieczna jest zatem integracja jej z lokalną polityką mieszkaniową, aby móc w pełni wykorzystać czas przekształceń do osiągnięcia jak największych efektów społecznych, ekonomicznych i przestrzennych.

LITERATURA

- Billert A., 2009, *Polityka rozwoju i rewitalizacja miast w Polsce na tle standardów unijnych w zakresie planowania*, <http://www.urbanistyka.info/content/polityka-rozwoju-i-rewitalizacja-miast-w-polsce-na-tle-standard%C3%B3w-unijnych-w-zakresie-planow> (dostęp: 13.10.2016).
- Jarczewski W., 2010, *Skala degradacji miast w Polsce*, [w:] Ziobrowki Z., Jarczewski W. (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, t. 8, Instytut Rozwoju Miasta, Kraków.
- Kopeć M., 2010, *Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych*, Monografie prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 94–105.
- Krajowa Polityka Miejska 2023*, 2015, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Kucharska-Stasiak E., Załączna M., Żelazowski K., 2011, *Stan gospodarki mieszkaniowej w gminie Łódź – pożądane kierunki zmian*, Łódź.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 128, 129.
- Markowski T., 2007, *Rynkowe podstawy procesów rewitalizacji miast*, [w:] Lorens P. (red.), *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, Biblioteka Urbanisty, 10, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa, s. 319–324.
- Markowski T., Stawasz D., Nowakowska A., Sikora D., Turała M., 2005, *Polityka mieszkaniowa – cele i instrumenty w ramach Zintegrowanego Programu Rewitalizacji Obszarów Centralnych Łodzi*, Urząd Miasta Łodzi, Łódź.

- Muzioł-Węclawowicz A., 2009, *Rewitalizacja dzielnic śródmiejskich*, [w:] Jarczewski W. (red.), *Przestrzenne aspekty rewitalizacji – śródmieścia, blokowska, tereny przemysłowe, pokolejowe i powojkowe*, t. 4, Instytut Rozwoju Miast, Kraków, s. 25–88.
- Pęski W., 1999, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa, s. 197.
- Skalski K., 2000, *Rewitalizacja starych dzielnic miejskich*, [w:] Ziobrowski Z. (red.), *Odnowa miast: rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej (IGPiK) Oddział w Krakowie, Wydawnictwo IGPiK, Kraków, s. 33–83.
- Skalski K., 2006, *Programy rewitalizacji w Polsce. Bilans, analiza porównawcza, perspektywy*, [w:] Targowska F., Skalski K. (red.), *Projekty i programy rewitalizacji w latach 2000–2006. Studium przypadków*, Kraków, s. 11.
- Stawasz D., 2006, *Rewitalizacja jako kompleksowy proces stymulujący rozwój konkurencyjności*, [w:] *Rewitalizacja – nośnik tożsamości i rozwoju obszarów metropolitalnych*, Międzynarodowa Konferencja PRO-REVITA 29.06–01.07.2006 r., Wydawnictwo Biblioteka i Instytut Architektury i Urbanistyki Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Tertelis M., 2005, *Nieruchomości w projektach finansowanych przez UE*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 76–95 oraz 157.
- Uchwała Nr XLIII/824/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+”.*
- Ustawa o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r. (Dz.U., 2015, poz. nr 1777).*
- Uchwała Nr XXIV/571/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Polityki Miasta Łodzi dotyczącej gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+.*
- Uchwała Nr XXIV/572/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016–2020.*
- Uchwała Nr XXV/589/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 10 lutego 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji miasta Łodzi.*
- Uchwała Nr XXX/776/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie określenia zasad sprzedaży na rzecz najemców, samodzielnych lokali mieszkalnych i garaży oraz nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi.*
- Uchwała Nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji.*
- Wolaniuk A., 2008, *Centra miast*, [w:] Liszewski S. (red.), *Geografia urbanistyczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 283–319.
- Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 z dnia 2 sierpnia 2016 r., 2016, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.*
- Zarządzenie Nr 1886/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 7 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia możliwości spłaty zadłużenia z tytułu opłat za korzystanie z lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Miasta Łodzi w formie świadczenia rzeczowego.*
- Zborowski A., Dej M., Gorczyca K., 2009, *Ocena jakości życia w wymiarze obiektywnym i subiektywnym w zdegradowanych dzielnicach śródmiejskich i w strefie wielkich osiedli mieszkaniowych w wybranych miastach Polski*, [w:] Zborowski A. (red.), *Demograficzne i społeczne uwarunkowania rewitalizacji miast w Polsce*, t. 5, Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Źródła internetowe

www.lodzkie.pl.

www.uml.lodz.pl.

www.urbanistyka.info.pl.

Abstract

The aim of this publication is to point to the necessity of establishing relationship between housing issues and urban revitalisation processes, particularly those focused on inhabited inner-city areas. Properly planned and implemented urban housing policy, which considers the needs of degraded areas, is one of the most significant components of revitalisation support, and increases its chances of success. The article could serve as a source of inspiration for both Polish and Ukrainian cities, which should be aware, in formulating their housing policies, of their impact on revitalisation activities put. The author also wants to highlight the essence of social participation connected with creating, programming, and implementing spatial, social, economic and environmental changes in inner-city areas. This is because a successfully implemented revitalisation process is the one in which all its stakeholders participate actively, actually co-deciding as well as sharing responsibility for the space they live in.

Keywords

Housing policy, revitalisation, inner-city areas.