

Dorota Sikora

Uniwersytet Łódzki

**UWARUNKOWANIA EFEKTYWNEGO ZARZĄDZANIA
KOMUNALNYMI ZASOBAMI MIESZKANIOWYMI
– PRZYKŁAD ŁODZI****1. Wstęp**

Zgodnie z ogólną definicją, zarządzanie jest zestawem działań skierowanych na zasoby organizacji, wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny. Zestaw ten obejmuje planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przeprowadzenie oraz kontrolowanie [2, s. 38]. Zapewnienie sprawnego oraz skutecznego osiągnięcia celów jest więc miarą efektywności zarządzania. Sprawność bowiem oznacza wykorzystywanie zasobów w sposób wykluczający ich marnotrawienie, skuteczność natomiast to inaczej powodzenie w działaniu [2, s. 38].

Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w gminie jest realizowane najczęściej przez gminne jednostki organizacyjne, jak np. zakłady budżetowe. System ten jest częścią systemu zarządzania publicznego. Zarządzanie publiczne może być rozumiane jako zarządzanie w sektorze publicznym, ale również jako zarządzanie sprawami publicznymi (oraz mieniem publicznym). O przynależności do sektora publicznego decyduje m.in. kryterium własności. Tak więc z definicji do sektora publicznego należy wszystko, co jest własnością publiczną [3, s. 69-74]. Na zarządzanie zasobami nieruchomości mieszkalnych wpływ ma wiele czynników. Celem artykułu jest ich zidentyfikowanie oraz wskazanie problemów najczęściej występujących w obszarze gospodarki mieszkaniowej w Łodzi.

2. Efektywne zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w gminie

Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi w gminie jest instrumentem realizacji istniejącej polityki mieszkaniowej. Zgodnie z definicją, zarządzanie jest zestawem działań skierowanym na zasoby organizacji, wykonywanym z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny. Zestaw ten obejmuje planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, przeprowadzenie oraz kontrolowanie. Strategia zarządzania to ogólna koncepcja działania zapewniająca osiąganie celów i realizowanie zadań własnych gminy. Strategia mieszkaniowa określa, jakie decyzje dotyczące mieszkalnictwa będą podjęte w zależności od warunków otoczenia oraz innych czynników, jak choćby posiadane środki finansowe czy potrzeby społeczne. 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.

Ze względu na sprawne i skuteczne zarządzanie w gminie wszystkie wyznaczone przez nią cele spełniają różnego rodzaju funkcje. Przede wszystkim nadają kierunek działań w stosunku do przedmiotu zarządzania. Ponadto wyznaczanie celów wpływa na poprawę jakości zarządzania. Cele są również pewnym mechanizmem oceny istniejącego systemu zarządzania i jego skuteczności, (jeśli się je osiągnie).

M. Bielski stwierdził, iż efektywność każdej organizacji uzależniona jest od stopnia zgodności celów indywidualnych i grupowych z celami tej organizacji, przy jednoczesnej zgodności z interesem społecznym [1, s. 79]. W literaturze z zakresu teorii organizacji i zarządzania nie ma jednoznacznej definicji efektywności. Jednakże kryteria kontroli rezultatów działania każdej organizacji wyróżniają takie pojęcia, jak:

- skuteczność działań – gdy działania te prowadzą do określonego celu;
- ekonomiczność działań – jest wynikiem stosunku skutków określonego działania do kosztów poniesionych na osiągnięcie określonego celu;
- korzystność działań – jest różnicą między użytecznym wynikiem działań a kosztem tych działań [4, s. 134].

Rozpatrując gminę jako organizację, można stwierdzić, iż jest ona efektywna w obszarze zarządzania nieruchomościami, jeśli rozwija budownictwo mieszkaniowe, podnosi jakość istniejących zasobów oraz podnosi kwalifikacje administratorów i pracowników działów eksploatacyjno-technicznych. Efektywność gminy będzie

uzależniona także od jej transakcji z otoczeniem, a więc m.in. od systemu prywatyzacji zasobów mieszkaniowych, systemu zachęt do wykupu mieszkań dla ich dotychczasowych najemców i innych relacji między gminą a uczestnikami rynku nieruchomości.

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

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

W Polsce zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym może być powierzone, w myśl ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, zarządcom nieruchomości, rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nieruchomościami lub przedsiębiorcom, którzy zatrudniają te osoby. Jednocześnie ustawa o gospodarce komunalnej stanowi, iż gospodarka komunalna może być prowadzona przez gminy w szczególnych formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. W Łodzi zarządzaniem nieruchomościami stanowiącymi własność lub współwłasność gminy oraz własność Skarbu Państwa zajmują się zakłady budżetowe – administracje nieruchomościami i zakłady gospodarki mieszkaniowej.

3. Problemy zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Łodzi w świetle badań

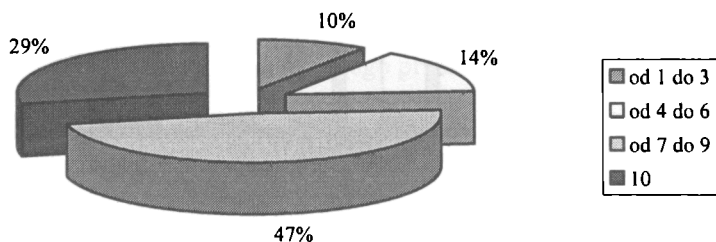
Przedstawione wcześniej założenia zarządzania w sektorze publicznym oraz gospodarki mieszkaniowej oraz praktyczne aspekty funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej w Łodzi pozwalają na ogólną ocenę sytuacji mieszkaniowej. Wyniki przeprowadzonych badań empirycznych¹ mają za zadanie ułatwić odpowiedź na pytanie: w jakim stopniu system zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jest korzystny dla poprawy stanu tych zasobów oraz ogólnej sytuacji mieszkaniowej? Celem badań była identyfikacja i analiza uwarunkowań wpływających na zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym oraz identyfikacja problemów występujących w obszarze gospodarki mieszkaniowej w Łodzi. Do badań wytypowano wszystkie gminne jednostki organizacyjne pełniące funkcje administracji

¹ Badania dotyczące zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w gminnych administracjach mieszkaniowych w Łodzi, przeprowadzone w okresie kwiecień – czerwiec 2006 roku przez autorkę niniejszego artykułu jako badania weryfikujące hipotezę rozprawy doktorskiej „Uwarunkowania efektywnego zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w gminie” pod kierunkiem prof. D. Stawasz w Katedrze Zarządzania Miastem i Regionem Uniwersytetu Łódzkiego.

mieszkaniowych (25) we wszystkich dzielnicach mieszkaniowych w Łodzi. Przedmiot badań stanowiły problemy występujące w systemie zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi, w tym zasobami pozostającymi we współwła-
sności z innymi podmiotami (wspólnoty mieszkaniowe).

Komunalnymi zasobami mieszkaniowymi w Łodzi zarządzają administracje nieruchomości i zakłady gospodarki mieszkaniowej. Funkcjonują one w formie zakładów budżetowych. Większość z nich (65%) została utworzona w 1998 r. w wyniku przeprowadzonych wtedy działań restrukturyzacyjnych. Wszystkie badane administracje zatrudniają ogółem 964 osoby, z czego 270 osób to administratorzy. Oznacza to, iż jedynie 28% wszystkich pracowników administracji to służba administracyjna, reszta zatrudnionych pracuje w służbach technicznych, finansowych i organizacyjno-prawnych. Średnia liczba zatrudnianych przez administrację pracowników to 41,9 osoby, natomiast średnia liczba zatrudnionych w każdej administracji administratorów nieruchomości to 11,7 osoby. W żadnej z przebadanych administracji nie występuje sytuacja, w której każdy z administratorów posiadałby licencję zarządcy nieruchomości.

Jedynie w dwóch administracjach nie występują problemy związane z zarządzaniem nieruchomości. Reszta respondentów wskazała wśród wybranych problemów w obszarze zarządzania skalę natężenia występujących w podległych jej zasobach problemów. Rozpiętość skali wynosiła od 0 do 10, przy czym 0 oznacza brak problemu, natomiast 10 oznacza problem bardzo poważny, w istotny sposób wpływający na zarządzanie zasobami mieszkaniowymi. Skalę poszczególnych problemów przedstawiają rys. 1 i 2.



Rys. 1. Waga problemu dotyczącego niedostatecznej ilości środków finansowych w budżecie miasta przeznaczonej na utrzymanie zasobów mieszkaniowych

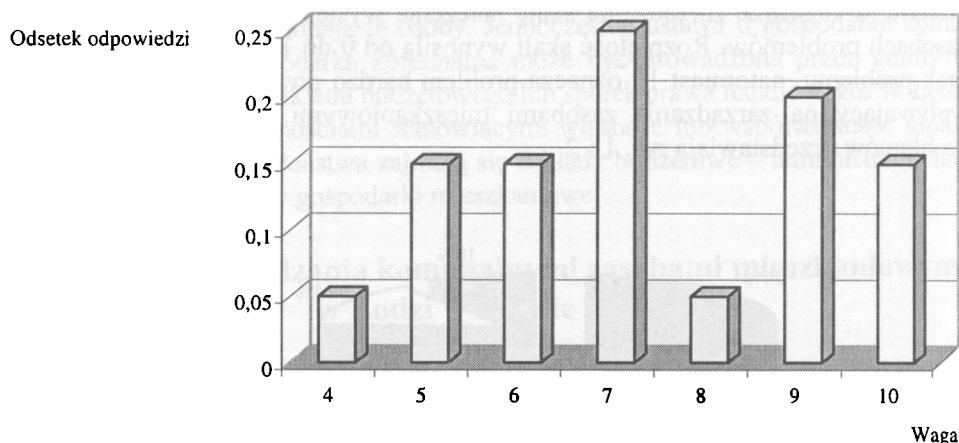
Źródło: opracowanie własne.

Przeprowadzone badania wykazują, iż problem niedostatecznej ilości środków finansowych przekazywanych przez gminę Łódź jest bardzo wysoki.

Prawie 50% respondentów uznało, iż zaznaczyło na skali wagę tego problemu od 7 do 9. Niecałe 30% zaznaczyło najwyższą wartość, równą 10. Średnia waga

wszystkich udzielonych odpowiedzi dotyczących powyższego problemu wyniosła 7,52. Odchylenie przeciętne wyniosło 1,91, co oznacza, iż wybrane wagi różnią się przeciętnie o tę wartość od średniej wagi. Połowa badanych administracji wybrała w tym przypadku wagę mniejszą lub równą 8, natomiast połowa wagę większą lub równą 8. Najczęściej wybieraną wagą była wartość 10.

Spośród innych problemów występujących w obszarze zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jako najważniejsze respondenci wymieniali zaległości czynszowe najemców lokali, dużo spraw oczekujących na realizację, a także stan techniczny budynków i brak samodzielności decyzyjnej w zakresie wynajmowania lokali mieszkalnych oraz ich zamiany. Częsty wybór wysokich wag (od 5 do 10) dotyczących problemów związanych z trudnym stanem technicznym budynków świadczy o tym, iż skala tego problemu jest ogromna i dotyczy zasobów mieszkaniowych zlokalizowanych praktycznie we wszystkich dzielnicach miasta. Średnia wszystkich wybranych odpowiedzi charakteryzujących stan techniczny budynków jako problem wyniosła 8,3. Połowa respondentów uznała, iż wielkość tego problemu jest równa lub większa 9, jednak najczęściej wybieraną odpowiedzią było 10.



Rys. 2. Waga problemu niewywiązywania się najemców ze zobowiązań czynszowych

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę to, że jednym z instrumentów finansowych wykorzystywanych w gospodarce mieszkaniowej do utrzymania zasobów mieszkaniowych jest czynsz, porównano zależność między odpowiedziami dotyczącymi stanu technicznego budynków a proponowanymi przez respondentów podwyżkami czynszów. Aż 58% respondentów uznało, iż waga problemu stanu technicznego zasługuje na dwie najwyższe wartości – 9 oraz 10. Jednocześnie 61% tych respondentów, którzy

wybrali najwyższe wagi przy stanie technicznym budynków, uważa, że czynsz powinien wzrosnąć w najbliższych 10 latach o ponad 100%, a 23%, że powinien wzrosnąć o wartość 91-100 %. Problem niskiego czynszu 70% respondentów uznało za duży i bardzo duży (waga od 8 do 10). Średnia waga wybierana przez respondentów to 8,26. Jednocześnie respondenci podkreślali, iż zbyt duże realne podwyżki czynszu spowodują wzrost niezwindykowanych należności. Obecnie aż 65% wszystkich respondentów uznało, iż problem niewywiązywania się najemców ze zobowiązań czynszowych jest duży oraz bardzo duży (wagi od 7 do 10).

Administracje nieruchomościami prowadzą mało zróżnicowane działania remontowe, w niewielkim zakresie. Średnie wskazania wag poszczególnych działań remontowych we wszystkich administracjach w skali od 0 do 10 kształtują się następująco:

– poprawa estetyki budynku	2,75
– remont generalny	0,8
– docieplenie budynku	3,1
– wymiana instalacji	5,4
– poprawa zagospodarowania terenów przyległych	1,65

Tak trudna sytuacja remontowa wynika przede wszystkim z tego, że w budynkach gminnych zarządcy muszą wygospodarować część środków na działania remontowe z przychodów z czynszów. Ponadto większość otrzymuje z Urzędu Miasta Łodzi dotacje remontowe, jednak zapotrzebowanie na kolejne lata należy zgłaszać przed zatwierdzeniem budżetu gminy na dany rok, a wysokość dotacji najczęściej nie odpowiada faktycznemu zapotrzebowaniu. Ustawa o zamówieniach publicznych jest dla 43% respondentów przeszkodą w sprawnym i szybkim przeprowadzeniu przedsięwzięcia remontowego przede wszystkim ze względu na to, że głównym kryterium rozstrzygnięcia ogłoszonego przetargu jest najniższa cena.

4. Wnioski

Gmina zarządza własnym zasobem komunalnym poprzez administracje nieruchomościami i zakłady gospodarki mieszkaniowej, funkcjonujące jako zakłady budżetowe. Biorąc pod uwagę, iż obszar komunalnej gospodarki mieszkaniowej należy do zadań własnych gminy, ma ona obowiązek zarządzać własnym zasobem. Może również, w drodze przetargu, powierzyć funkcje administracyjne innym podmiotom o uprawnieniach do zarządzania nieruchomościami. Z powyższych badań wynika, iż administracje nieruchomościami zatrudniają niewiele osób bezpośrednio odpowiedzialnych za administrowanie zasobami mieszkaniowymi. Ponad 2/3 pracowników to osoby związane z służbą techniczną, finansową i innymi. Powstaje więc wątpliwość, czy taka struktura zatrudnienia jest skuteczna w odniesieniu do stanu zasobów mieszkaniowych. Biorąc pod uwagę, iż administratorzy

nie posiadają licencji zarządcy nieruchomości², można podać w wątpliwość ich faktyczne kompetencje.

Administracje zazwyczaj nie posiadają katalogu usług dla potencjalnych klientów, mimo że zarządzają również zasobami mieszkaniowymi zlokalizowanymi w budynkach wspólnych. Nie jest więc możliwy wybór przez klienta określonej opcji czy zakresu usługi. Wspólnota mieszkaniowa, która byłaby zainteresowana np. jedynie obsługą księgową i prowadzeniem książki obiektu, natomiast resztę spraw związanych z obsługą nieruchomości pozostawiłaby w kompetencjach własnego zarządu, raczej nie ma szans na podpisanie umowy z administracją gminną. Taki stan rzeczy sprawia, że administracja faktycznie nie jest konkurencyjna na rynku i traci potencjalnego klienta i możliwość pozyskania dodatkowych środków finansowych dla gminy z tytułu określonej działalności. Oczywiście zakład budżetowy nie może wykonywać działalności spoza obszaru użyteczności publicznej, tak więc działalność usługowa w przypadku wspólnoty mieszkaniowej bez udziału gminy będzie w tym wypadku wykluczona.

Kolejna konkluzja, wynikająca poniekąd z wcześniejszych wniosków, jest taka, że administracje praktycznie nie prowadzą działań dostosowujących swoje funkcjonowanie do wymogów gospodarki rynkowej. Szesnaście lat po transformacji społecznej, politycznej i gospodarczej nadal stanowiska dyrektorów administracji obsadzane są w powiązaniu z opcją polityczną aktualnie rządzącą w gminie, a osoby na kierowniczych stanowiskach rzadko są rozliczane z wykonanych zadań. Ponadto dyrektorzy administracji są jednocześnie pełnomocnikami gmin we wspólnotach mieszkaniowych z udziałem gminy, co oznacza, iż pełnią funkcję jednocześnie zleciodawcy i zleceniobiorcy. Nie inaczej jest w przypadku budynków w 100% komunalnych, gdzie również ten sam podmiot w imieniu władz samorządowych sprawuje nadzór właścicielski oraz administruje zasobem gminnym.

Wśród wielu problemów związanych z zarządzaniem zasobem mieszkaniowym do największych należy zaliczyć niski stan techniczny budynków, zaległości czynszowe najemców lokali mieszkalnych oraz bariery prawne. Słaba kondycja techniczna budynków bardzo silnie wiąże się z niskim wskaźnikiem wykonywania remontów. Przeprowadzone badania wykazały, iż gmina w bardzo niewielkim stopniu wykonuje prace remontowe, ograniczając się praktycznie do przeprowadzania remontów w budynkach zagrażających bezpieczeństwu ich mieszkańców. Przyczyn takiego stanu należy upatrywać w braku wystarczających środków w budżecie miasta.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze teoretyczne założenia dotyczące efektywności zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi, można stwierdzić, iż gmina Łódź nie jest skuteczna w obszarze gospodarki mieszkaniowej. 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

² W administracjach nieruchomościami jedynie ich dyrektorzy i/lub szefowie służby eksploatacyjnej posiadają powyższe licencje, w nielicznych przypadkach posiada je niewielki odsetek administratorów.

majątkiem. Dla obecnie istniejących i zarządzających zasobami mieszkaniowymi zakładów budżetowych jest to nie możliwe. Archaiczna i nieefektywna struktura zarządzania nieruchomościami komunalnymi poprzez zakłady budżetowe jest zbyt kosztowna dla budżetu gminy. Ponadto stan, w którym gmina występuje jednocześnie w roli właściciela zasobów i zleceńodawcy usług zarządzania oraz w roli zleceniobiorcy usługi, uniemożliwia skuteczną kontrolę procesu zarządzania. Ten sam podmiot kontroli nie może bowiem jednocześnie kontrolować i być kontrolowanym. 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.

Ponadto dla poprawy stanu istniejących zasobów mieszkaniowych i wzrostu ich ilości 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 poprawy, ale przyczyni się do pogłębienia obecnych problemów dotyczących mieszkalnictwa.

Literatura

- [1] Bielski M., *Organizacje. Istota, struktura, procesy*, Wyd. UŁ, Łódź 1997.
- [2] Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2002.
- [3] Kuźnik F., *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, red. B. Kożuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- [4] Markowski T., Stawasz D., *Prakseologiczne ujęcie oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego* [w:] *Rola nauk o zarządzaniu w kreowaniu społeczeństwa opartego na wiedzy*, red. S. Wilmańska--Sosnowska, Wyd. UŁ, Łódź 2004.
- [5] Ustawa o gospodarce komunalnej (DzU 1997, nr 9).

CONDITIONS FOR EFFECTIVE MANAGEMENT OF PUBLIC HOUSING RESOURCES — ON THE EXAMPLE OF ŁÓDŹ

Summary

The development of housing sector is conditioned by a series of economical and legal factors. The management of district housing resources may be entrusted to real estate administrators, property valuers, real estate agents or entrepreneurs, who employ the above people. In reality, though, the management of property owned or co-owned by the district or by the National Treasury is in the hands of budgetary enterprises - property administrations and housing management companies. The management of housing resources is influenced by numerous factors. The objective of this article is to identify these factors and to define the most common problems of housing in Łódź.

PODMÍNKY EFEKTIVNÍHO ŘÍZENÍ KOMUNÁLNÍHO BYTOVÉHO FONDU – PŘÍKLAD LODŽI

Anotace

Rozvoj bytového sektoru je podmíněn mnoha ekonomicko-právními faktory. Řízení obecního bytového fondu může být pověřeno správcům nemovitostí, majetkovým znalcům, zprostředkovatelům obchodu s realitami nebo podnikatelům, kteří tyto osoby zaměstnávají. Avšak v praxi se řízením nemovitostí, které jsou vlastnictvím nebo spoluvlastnictvím obce a vlastnictvím státu zabývají rozpočtové organizace – správci nemovitostí a podniky bytového hospodářství. Řízení fondu bytových nemovitostí je ovlivněno mnoha faktory. Cílem příspěvku je jejich identifikace a poukázání na nejčastěji se vyskytující problémy v oblasti bytového hospodářství v Lodži.

BEDINGTHEITEN EINER EFFEKTIVEN KOMMUNALEN VOHNUNGSVERWALTUNG – AM BEISPIEL VON ŁÓDŹ

Zusammenfassung

Die Entwicklung des Wohnungssektors ist von vielen ökonomischen – rechtlichen Faktoren abhängig. Die Verwaltung von Gemeindewohnungen soll den Immobilienverwaltern, den Vermögensgutachtern, den Vermittlern im Immobilienverkehr oder den Unternehmern, die diese Personen beschäftigen anvertraut werden. Jedoch in Wirklichkeit beschäftigen sich mit dem Verwalten von Immobilien, die Eigentum oder Miteigentum der Gemeinde sowie Eigentum des Staatsschatzes sind, Budgetbetriebe – Immobilienadministrationen und Betriebe der Wohnungswirtschaft. Das Verwalten der Wohnungsressourcen beeinflussen viele Faktoren. Dieser Artikel bezweckt ihre Identifikation und den Hinweis auf Probleme, die auf dem Gebiet der Wohnungswirtschaft in Łódź am häufigsten auftreten.