

PLANOWANIE W ZARZĄDZANIU GMINNYMI ZASOBAMI MIESZKANIOWYMI

Andrzej Muczyński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Przedstawiono ogólne zasady i metody tworzenia wieloletnich programów gospodarowania zasobami mieszkaniowymi gmin. Celem badań własnych była ocena stopnia realizacji wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym miasta Olsztyna w latach 2012–2015. Zakresem badań objęto takie składniki programu, jak: wielkość zasobu mieszkaniowego, nakłady remontowe, rozmiary sprzedaży mieszkań komunalnych oraz uzyskane dochody z tego tytułu, a także koszty bieżącego utrzymania nieruchomości gminnych i wspólnych. Badania wykonano metodą analizy dokumentacji źródłowej i wywiadu bezpośredniego. Oceniono wykonanie wytypowanych planów szczegółowych w ujęciu względnym przez porównanie wielkości rzeczywistych z odpowiadającymi im wielkościami planowanymi. Wykazano w badaniach znacznie szybsze tempo – w relacji do planu – zmniejszania się wielkości analizowanego zasobu wskutek szerokiej prywatyzacji mieszkań i braku inwestycji gminnych, pomimo niedoboru lokali komunalnych i socjalnych. Stwierdzono też, że realizacja planów remontowych nie zatrzymała dekapitalizacji zasobu, gdyż stanowiły one niewielką część potrzeb remontowych obiektów gminnych. Sprzedaż lokali komunalnych nie poprawiła również gospodarki zasobem, gdyż uzyskane z niej dochody wprowadzono ze sfery mieszkaniowej gminy. Na bazie wyników badań i wniosków przeprowadzono krytyczną ocenę wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Olsztyna.

Słowa kluczowe: planowanie, wieloletnie programy, mieszkaniowe zasoby gminy, zarządzanie

WPROWADZENIE

Jednym z istotnych problemów w działalności samorządów lokalnych pozostaje kwestia mieszkaniowa. Wynika to stąd, że świetle obowiązujących przepisów gminy stały się podstawowymi ogniwami władzy publicznej realizującymi zadania z zakresu

Adres do korespondencji – Corresponding author: Andrzej Muczyński, Katedra Zasobów Nieruchomości, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Prawocheńskiego 15, 10-724 Olsztyn, e-mail: amucz@uwm.edu.pl

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2016

gospodarki mieszkaniowej. W ogólnym ujęciu do zadań własnych gmin należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Podmiotem tym powierzono w szczególności obowiązki zapewniania lokali socjalnych i zamiennych w określonych przypadkach, a także obowiązki bezpośredniego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Obowiązki te jednostki samorządu lokalnego realizują z wykorzystaniem gminnych zasobów mieszkaniowych. Ich wypełnianie wymaga – z jednej strony – monitorowania stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej i materialnej, a z drugiej – prowadzenia inwestycji komunalnych oraz racjonalnego i efektywnego gospodarowania istniejącymi zasobami mieszkaniowymi gmin.

Podstawowymi instrumentami wspierającymi samorządy lokalne w procesach podejmowania decyzji w obszarze gospodarowania wspomnianymi zasobami są wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin. Mają one charakter długoterminowy (strategiczny) oraz są obligatoryjnie uchwalane i realizowane przez władze gminne.

W artykule przedstawiono ogólne zasady i metody tworzenia wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin jako dokumentów planistycznych, które służą wykonywaniu zadań własnych samorządu w sferze gospodarki mieszkaniowej. Celem głównym badań własnych była ocena stopnia realizacji wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym miasta Olsztyna w latach 2012–2015. Zakresem badań empirycznych objęto wybrane składniki (plany szczegółowe) wymienionego programu obejmujące takie elementy jak: wielkość gminnego zasobu mieszkaniowego, nakłady remontowe w nieruchomościach gminnych i wspólnych, liczbę i powierzchnię sprzedanych mieszkań komunalnych oraz dochody uzyskane z tego tytułu, a także koszty bieżącego utrzymania nieruchomości gminnych i wspólnych. Badania przeprowadzono metodą analizy dokumentacji źródłowej i metodą wywiadu bezpośredniego z kompetentnymi pracownikami Zakładu Lokali i Budynków Komunalnych (ZLiBK) w Olsztynie.

WIELOLETNI PROGRAM GOSPODAROWANIA MIESZKANIOWYM ZASOBEM GMINY JAKO DOKUMENT PLANISTYCZNY

Planowanie obejmuje czynności koncepcyjne poprzedzające i przygotowujące informacyjnie realne działania. Skuteczne planowanie jest zorientowane na przyszłość i stanowi proces przebiegający systematycznie. Za najważniejszą treść planowania – jako funkcji zarządzania – uznaje się formułowanie celów organizacji, określanie sposobów ich osiągnięcia i niezbędnych do tego środków. Pod względem rangi ustaleń planistycznych, horyzontu czasowego i stopnia szczegółowości w systemie planów organizacji wyróżnia się plany strategiczne, taktyczne i operacyjne. Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy są podstawowymi instrumentami kreowania polityki rozwoju sektora komunalnego mieszkalnictwa. Obowiązki i wytyczne w zakresie ich tworzenia określono w ustawie o ochronie praw lokatorów¹. Zgodnie z regulacjami ustawowymi

¹ por. art. 21 ust. 2 Ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (j.t. Dz.U. z 2005 r., nr 31, poz. 266, ze zm.).

rozpatrywane programy stanowią dokumenty planistyczne opracowywane na co najmniej pięć kolejnych lat, a zatem odnoszą się do średniookresowego lub strategicznego horyzontu czasowego. Zakres ich treści powinien obejmować w szczególności osiem elementów składowych, takich jak:

- prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- planowana sprzedaż lokali w kolejnych latach;
- zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
- sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład zasobu mieszkaniowego gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy w kolejnych latach;
- źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne;
- opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, a w szczególności niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali oraz planowaną sprzedaż lokali.

Należy zaznaczyć, że wymienione składniki treści programów powinny być traktowane jako niezbędne minimum [Bończak-Kucharczyk 2008], co oznacza, że konkretna gmina – jako podmiot planowania – może wprowadzić dodatkowe elementy w zależności od lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Niektórzy badacze podkreślają, że ustawowe wytyczne – jako obowiązkowe minimum programów – są konieczne do zapewnienia elementarnych podstaw prawidłowego zarządzania zasobem mieszkaniowym typowej gminy, jednakże nie stanowią wewnętrznie spójnej całości i nie wyczerpują problemów do rozwiązania. Słusznie stwierdza się ponadto, że zbyt mały akcent ustawodawca położył w programie na rzeczywiste potrzeby i racjonalność działań, a zbyt duży na sprawy formalne i konieczność zabezpieczenia roszczeń osób uprawnionych do lokali komunalnych i socjalnych [Majchrzak 2005].

Uwzględniając szeroki kontekst zadań własnych gminy w obszarze mieszkalnictwa, odnoszący się do obowiązków tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych całej wspólnoty samorządowej, należy stwierdzić, że rozpatrywane programy nie powinny powstawać w sposób odizolowany (niezależny) od treści innych opracowań planistycznych stworzonych na obszarze gminy. Z punktu widzenia kompleksowego rozwoju mieszkalnictwa w gminie konieczne jest zapewnienie zewnętrznej spójności wieloletniego programu przede wszystkim z lokalną strategią mieszkaniową, która – jako koncepcja systemowego działania – formułuje całościowy zestaw długoterminowych celów gospodarki mieszkaniowej na terenie gminy z uwzględnieniem potrzeb zróżnicowanego wsparcia wszystkich sektorów lokalnego rynku mieszkaniowego i określa selektywnie zbiory zadań (programów) niezbędnych do ich osiągnięcia dla poszczególnych grup społecznych [Muczyński 2011]. Właściwa koordynacja zadań gminy w sektorze mieszkaniowym

wymaga zatem traktowania wieloletniego programu jako instrumentu (programu lub zbioru programów realizacyjnych) strategii mieszkaniowej. Pozwoli to uwzględnić wzajemne powiązania między sektorem komunalnym i pozostałymi sektorami rynku mieszkaniowego. Nie można bowiem całkowicie wydzielić z ogólnego kontekstu problematyki mieszkaniowej gminy jedynie zagadnień dotyczących budynków komunalnych i wspólnych, gdyż lokalne mieszkalnictwo istnieje także w innych formach własnościowych i powinno się wspierać (równoważyć) różne kierunki rozwoju tej sfery gospodarki [Lokalne strategię... 2001]. Przez ścisłe relacje analizowanego programu z lokalną strategią mieszkaniową uzyskuje się jego zgodność ze strategią rozwoju gminy. Program ten winien ponadto być spójny z zasadami wynajmowania lokali komunalnych, wieloletnimi planami inwestycyjnymi, programami rozwoju budownictwa mieszkaniowego, rewitalizacji obszarów zdegradowanych i restrukturyzacji zarządzania nieruchomościami komunalnymi [Tertelis i in. 2009], jak również ze studiami i miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz planami wykorzystania gminnych zasobów nieruchomości. Wzięcie pod uwagę ograniczeń i wytycznych wynikających z wymienionych dokumentów planistycznych pozwoli uniknąć w wieloletnim programie wielu błędów i sprzeczności czy też stosowania rozwiązań doraźnych lub nieefektywnych.

Program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy winien być długookresowy, aktualny i skuteczny [Żelawski 2005]. Dlatego też szczególnie istotne znaczenie ma przyjęcie właściwych metod jego opracowania i mechanizmów wdrożenia. W ogólnym ujęciu można wskazać dwa podejścia metodyczne do tworzenia tego typu programów, a mianowicie:

- podejście klasyczne polegające na ustaleniu i zatwierdzeniu przez radę gminy – na pierwszym etapie – strategicznych celów i kierunków programu, a następnie na cyklicznym budowaniu – na ich podstawie – rocznych planów operacyjnych, których realizacja (aktualizacja) rzeczowa i finansowa określana jest każdorazowo w uchwałach budżetowych;
- podejście kroczące, w którym pierwotnie opracowany program jest corocznie aktualizowany i uzupełniany (nowymi informacjami, celami i zadaniami do wykonania) o co najmniej jeden rok wprzód w miarę pojawiających się przesłanek wywołujących potrzebę jego aktualizacji (jak np.: zmiany przepisów prawnych lub założeń polityki mieszkaniowej, zmiany poziomu sprzedaży lokali gminnych, wzrost poziomu czynszów lub kosztów utrzymania zasobu itp.).

Zgodnie z metodologią planowania strategicznego omawiany program stanowi przemyślaną ogólną koncepcję działania, której realizacja zapewni gminie efektywne wypełnianie zadań własnych w zakresie gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym [Tertelis i in. 2009]. Struktura programu w tej konwencji składa się z dwóch głównych części:

- diagnostycznej, która obejmuje pozyskiwanie, aktualizowanie i analizę informacji odnośnie do stanu i aktualnego sposobu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a także analizę otoczenia dalszego i bliższego badanego zasobu (określana mianem diagnozy faktograficznej i jakościowej) oraz
- planistycznej składającej się z wizji, misji, celów średniookresowych gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy w poszczególnych jego obszarach strategicznych oraz z funkcjonalnych programów działania podporządkowanych określonym celom strategicznym.

Ogólnie zaleca się, aby część planistyczną programu przedstawiać w układzie wariantowym. W standardowym ujęciu przyjmowana jest zwykle forma dwóch wariantów – zachowawczego i rozwojowego. Każdy z nich powinien być oparty na szczegółowej analizie ekonomiczno-finansowej umożliwiającej władzom lokalnym podjęcie racjonalnych decyzji wdrożeniowych. Za bezwzględnie konieczny uznaje się ponadto realny (nie tylko czysto formalny) udział przedstawicieli lokalnej społeczności w procesie tworzenia programu, stąd też preferowanym sposobem jego opracowania jest tzw. ścieżka uspołeczniona.

BADANIA WŁASNE – MATERIAŁ I METODY

Przedmiot badań stanowił zasób mieszkaniowy miasta Olsztyna. Według stanu na koniec 2015 r. zasób ten składał się z 4706 lokali mieszkalnych o łącznej powierzchni użytkowej 202 592 m². W strukturze tego zasobu było 801 budynków, w tym 137 obiektów (1493 lokali) stanowiących wyłączną własność gminy i 664 budynki (3213 lokale) należące do wspólnot mieszkaniowych (z udziałem gminy). Wysoki udział lokali komunalnych we wspólnotach jest efektem długotrwałej prywatyzacji realizowanej metodą rozproszoną. Struktura wiekowa obiektów w zasobie jest wadliwa, a jego ogólny stan techniczny niezadowalający, co wynika ze znikomej skali inwestycji mieszkaniowych gminy i sukcesywnego nawarstwiania się luki remontowej w przeszłości. Ocenia się, że przy dochodzeniu do założonych standardów budynków i lokali komunalnych około 70% zasobu wymaga remontów o różnym zakresie rzeczowym. Znacznie zdekapitalizowany zasób mieszkaniowy cechuje się ponadto niskim standardem wyposażenia, o czym świadczy istnienie około 1900 lokali substandardowych.

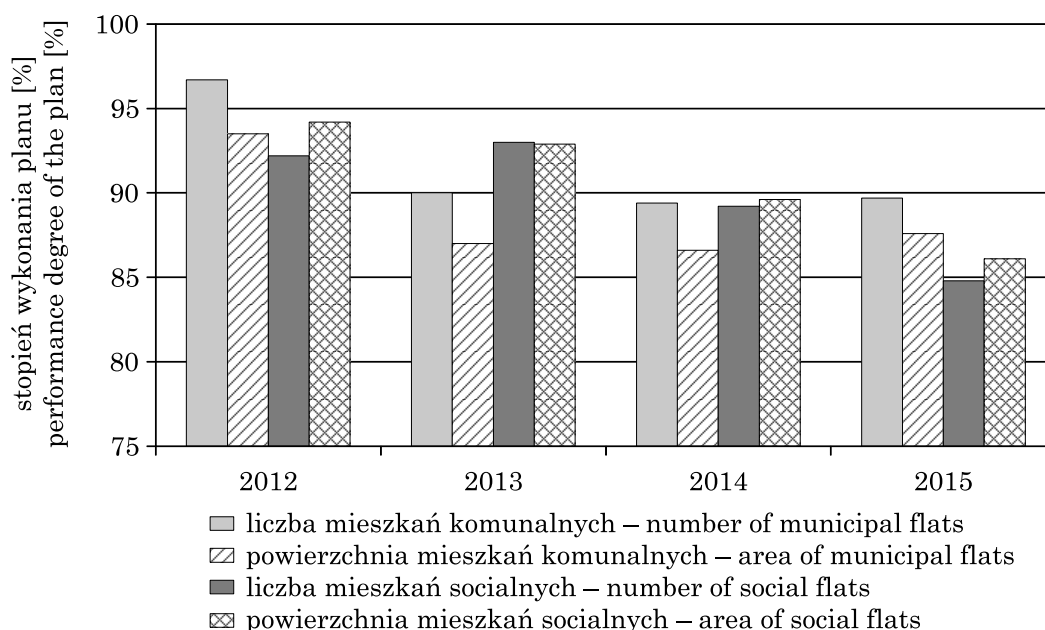
Materiał badawczy obejmował Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Olsztyn na lata 2012–2016 (WPGMZG) przyjęty uchwałą Rady Miasta² oraz szczegółowe sprawozdania (finansowe i merytoryczne) z jego wykonania opracowane przez ZLiBK w Olsztynie, jako zarządcę (administratora) komunalnego zasobu mieszkaniowego.

Cel główny badań, którym była ocena stopnia realizacji WPGMZG miasta Olsztyna w latach 2012–2015 w zakresie wybranych składników tego programu, osiągnięto metodą analizy dokumentacji źródłowej i metodą wywiadu bezpośredniego z kompetentnymi pracownikami wspomnianej jednostki gminnej zarządzającej przedmiotowym zasobem. Ocenę stopnia realizacji poszczególnych planów szczegółowych przeprowadzono w ujęciu względnym poprzez porównanie uzyskanych wielkości rzeczywistych z odpowiadającymi im wielkościami planowanymi w kolejnych latach badanego okresu. Otrzymanym w wyniku porównania wskaźnikom (miernikom) nadano postać ilorazową, a ich wartości wyrażono na skali procentowej i zaprezentowano na odpowiednich wykresach.

² Uchwała nr XIX/314/12 Rady Miasta Olsztyna z 25 stycznia 2012 r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Olsztyn na lata 2012–2016.

PRZEBIEG BADAŃ – WYNIKI I DYSKUSJA

Na pierwszym etapie badań oceniono stopień realizacji planu dotyczącego wielkości zasobu mieszkaniowego miasta Olsztyna. Planowanie wielkości zasobu gminnego stanowi zagadnienie złożone, gdyż wielkość ta jest wypadkową wielu różnych czynników związanych z procesami gospodarowania zasobem i jego stanem, jak również z poziomem faktycznego zapotrzebowania na lokale komunalne i socjalne oraz z przyjętym sposobem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w gminie. Ustalony empirycznie względny stopień realizacji planu dotyczącego wielkości badanego zasobu pokazano na rysunku 1.



Rys. 1. Realizacja planu dotyczącego wielkości zasobu mieszkaniowego miasta Olsztyna w latach 2012–2015

Fig. 1. Performance of the plan concerning the size of the municipal housing stock of Olsztyn in the years 2012–2015

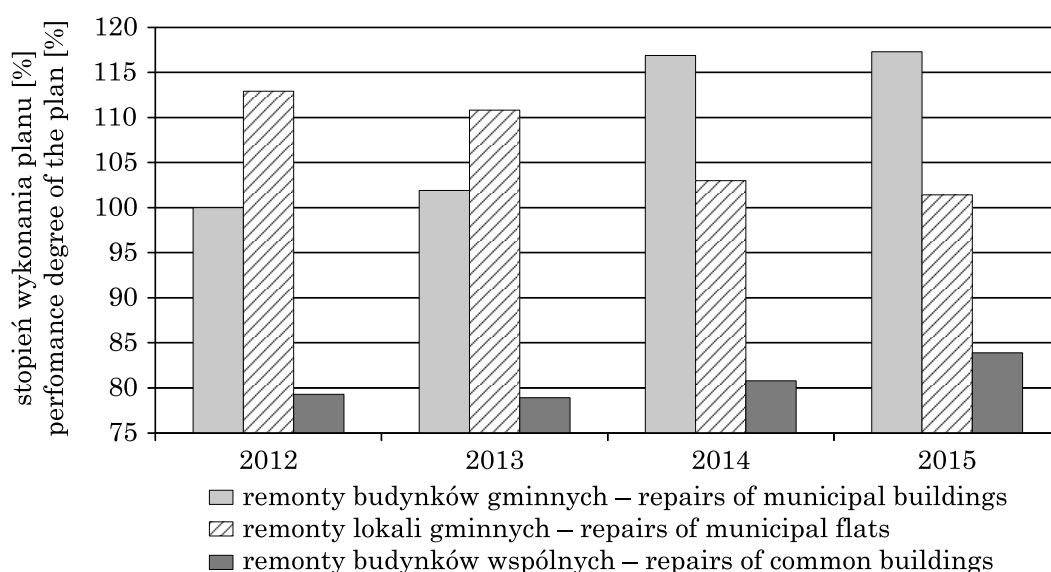
Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Z wykresu (rys. 1) wynika, że wszystkie zmienne opisujące rzeczywistą wielkość badanego zasobu ukształtowały się znacznie poniżej ich poziomu planowanego. Faktycznie uzyskane liczby lokali komunalnych i socjalnych w kolejnych latach stanowiły odpowiednio od 97,7 do 89,7% i od 92,2 do 84,8% wielkości planowanych z tendencją do pogłębiania się tych rozbieżności w czasie. Podobne wyniki osiągnięto w odniesieniu do wielkości powierzchni w obu grupach lokali gminnych. Spadek wielkości zasobu lokali komunalnych – w stosunku do poziomu planowanego – spowodowany był głównie gwałtownym wzrostem sprzedaży lokali na rzecz najemców (na początku okresu) oraz brakiem pozyskiwania nowych lokali mieszkalnych przez gminę w drodze budowy lub zakupu na rynku. Pewien niewielki wzrost liczby lokali socjalnych nastąpił kosztem odzyskanych lokali komunalnych o obniżonym standardzie, które przekwalifikowano na

lokale socjalne. Podkreślić należy, że szybsze – od planowanego – tempo zmniejszania się wielkości badanego zasobu nastąpiło w okresie braku zaspokojenia uzasadnionych potrzeb mieszkańców gminy w zakresie lokali komunalnych i socjalnych. Potrzeby te na koniec 2014 r. sięgały 332 lokali komunalnych i 380 lokali socjalnych, co stanowiło odpowiednio 6,8% ogólnej liczby lokali komunalnych i 118,0% liczby wszystkich lokali socjalnych w zasobie.

Na drugim etapie badań oceniono stopień realizacji planu remontów w zasobie. Ocenę wykonano poprzez porównanie faktycznie poniesionych i planowanych nakładów na remonty budynków i lokali gminnych oraz na remonty budynków wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy. Uzyskane empirycznie wyniki oceny względnej przedstawiono na rysunku 2.



Rys. 2. Realizacja planu nakładów na remonty w budynkach i lokalach gminnych oraz w budynkach wspólnot mieszkaniowych w zasobach miasta Olsztyna w latach 2012–2015

Fig. 2. Performance of the outlays plan for repairs of municipal buildings and flats as well as common buildings in the municipal housing stock of Olsztyn in the years 2012–2015

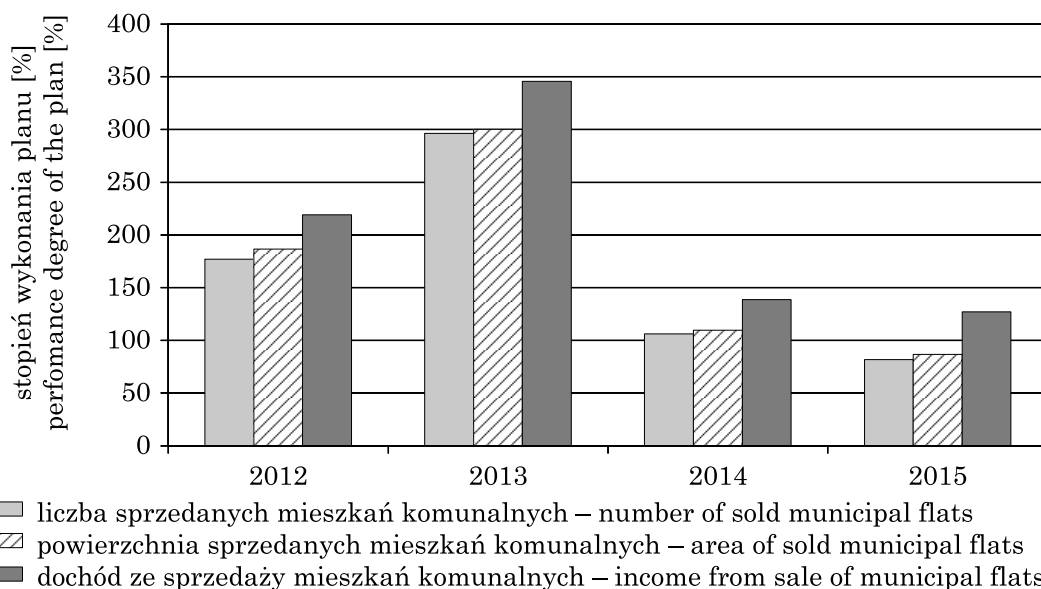
Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Z badań wynika, że stopień realizacji planu remontów budynków gminnych wykazywał stałą tendencję rosnącą i kształtował się w przedziale od 100,0% w 2012 r. do 117,3% w 2015 r., osiągając poziom 108,9% w całym okresie badań. Należy podkreślić, że plan ten wynikał z prognoz możliwości finansowania remontów przez gminę i pokrywał rocznie zaledwie nieco ponad 10% całkowitych potrzeb remontowych w tych obiektach. Brak wystarczających środków na remonty powodował, że polityka remontowa – opierając się na pewnych priorytetach – polegała na wykonywaniu w pierwszej kolejności zadań związanych z usuwaniem zagrożeń zdrowia i życia oraz mienia lokatorów. Najwyższy stopień realizacji planu w całym okresie badań stwierdzono w takich zakresach rzeczowych robót, jak: remonty instalacji i dróg dojazdowych, roboty awaryjne oraz remonty dachów i kominów, natomiast najniższy stopień odnosił się do remontów klatek schodowych i robót zdruńskich. Faktycznie poniesione nakłady na remonty lokali gminnych

również przekroczyły wielkości planowane, jednakże stopień pokrycia planu wykazywał tendencję malejącą, wynosząc od 112,9% w 2012 r. do 101,4% w 2015 r., co przyniosło ogólny stopień wykonania planu na poziomie 106,9%. Uzyskane wyniki pokazują, że plan remontów lokali – pomimo ograniczeń finansowych – był konsekwentnie realizowany. Z kolei nakłady poniesione na remonty budynków wspólnot mieszkaniowych – stosownie do udziałów gminy – okazały się wyraźnie niższe od poziomu zaplanowanego. Stopień realizacji tego planu wyniósł od 79,3% na początku do 83,9% na końcu okresu – z tendencją rosnącą, która pozwoliła na uzyskanie ogólnego stopnia wykonania planu na poziomie 80,6%. Stopień ten wynikał z niezależnych decyzji remontowych członków wspólnot mieszkaniowych i obniżania się udziałów gminy we wspólnotach w związku z wykupem lokali przez najemców.

Na trzecim etapie badań oceniono stopień realizacji planu w zakresie sprzedaży mieszkań komunalnych z badanego zasobu gminy. Oceny wykonano, porównując rzeczywiście uzyskane i planowane wielkości opisujące liczbę i powierzchnię sprzedanych mieszkań komunalnych oraz dochody uzyskane przez gminę z tej działalności. Wyniki przedstawiono na rysunku 3.



Rys. 3. Realizacja planu dotyczącego wielkości sprzedaży mieszkań komunalnych z gminnego zasobu Olsztyna w latach 2012–2015

Fig. 3. Performance of the sales plan of municipal flats from municipal housing stock of Olsztyn in the years 2012–2015

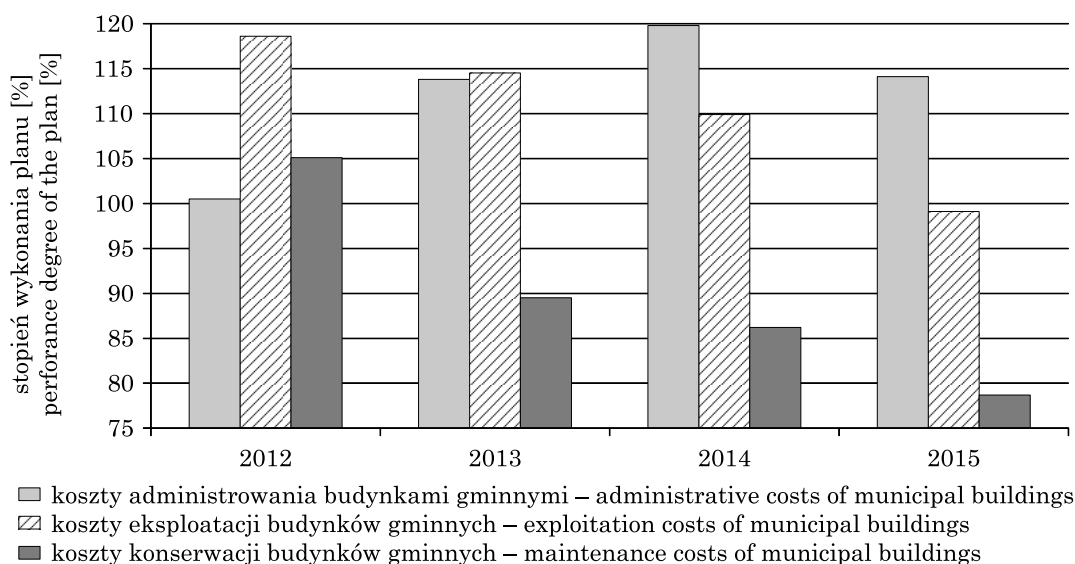
Source: own study

Źródło: opracowanie własne

Zgodnie z planem cele sprzedaży mieszkań komunalnych obejmowały poprawę racjonalności gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy i obniżenie kosztów jego utrzymania, jak również pozyskanie środków na utrzymanie zasobu i na inwestycje mieszkaniowe gminy. Jako priorytet traktowano sprzedaż mieszkań w budynkach wspólnot z udziałem gminy mniejszym niż 20%. Z wykresu wynika, że rzeczywisty proces sprzedaży mieszkań gminnych cechował się w badanym okresie zmienną dynamiką.

W pierwszych dwóch latach nastąpił gwałtowny wzrost liczby i powierzchni zbywanych lokali mieszkalnych, a także dochodów osiągniętych przez gminę z tego tytułu. Stopień realizacji planu w odniesieniu do kolejno analizowanych zmiennych osiągnął poziom 176,9%, 186,6% i 219,0% w 2012 r. oraz odpowiednio 296,2%, 300,0% i 345,6% w 2013 r. Podkreślić należy, że mimo ponad trzykrotnego wzrostu dochodów ze sprzedaży w tym okresie nie zostały one przeznaczone na budowę lub zakup nowych lokali komunalnych i socjalnych, co mogłoby przyczynić się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców gminy. Główną przyczyną gwałtownego wzrostu sprzedaży było wprowadzenie reformy polityki czynszowej w zasobie, wskutek której od 1 sierpnia 2012 r. podniesiono bazową stawkę czynszu najmu mieszkań komunalnych do poziomu 5,92 zł/m² p.u. miesięcznie, co stanowiło wzrost względny o 115% w stosunku do okresu poprzedniego [Muczyński 2014]. W kolejnych latach liczba sprzedanych mieszkań gminnych i wielkość ich powierzchni mocno się zmniejszyły, wracając w 2014 r. do poziomu planowanego, a w 2015 r. plasując nawet poniżej tego poziomu. Załamanie się sprzedaży w latach 2014–2015 wynikało prawdopodobnie z ograniczenia (obniżenia) przez gminę bonifikat cenowych przy sprzedaży mieszkań w trybie bezprzetargowym (pod koniec 2013 r.). Ograniczenia te zauważalnie złagodziły spadki dochodów ze sprzedaży mieszkań w latach 2014–2015. Pomimo tego gmina w tym okresie również nie podjęła żadnej nowej inwestycji, która mogłaby zmniejszyć niedobór lokali komunalnych i socjalnych.

W ostatniej kolejności oceniono stopień realizacji planu w zakresie kosztów bieżącego utrzymania zasobu z podziałem na budynki i lokale gminne (rys. 4) oraz na nieruchomości wspólne, w których gmina posiadała udziały (rys. 5). Koszty te w obu częściach zasobu komunalnego zostały zdezagregowane na trzy składniki, takie jak: koszty administrowania,



Rys. 4. Realizacja planu dotyczącego kosztów bieżącego utrzymania budynków i lokali gminnych w zasobie miasta Olsztyna w latach 2012–2015

Fig. 4. Performance of the plan concerning operating costs of municipal buildings in housing stock of Olsztyn in the years 2012–2015

Źródło: opracowanie własne

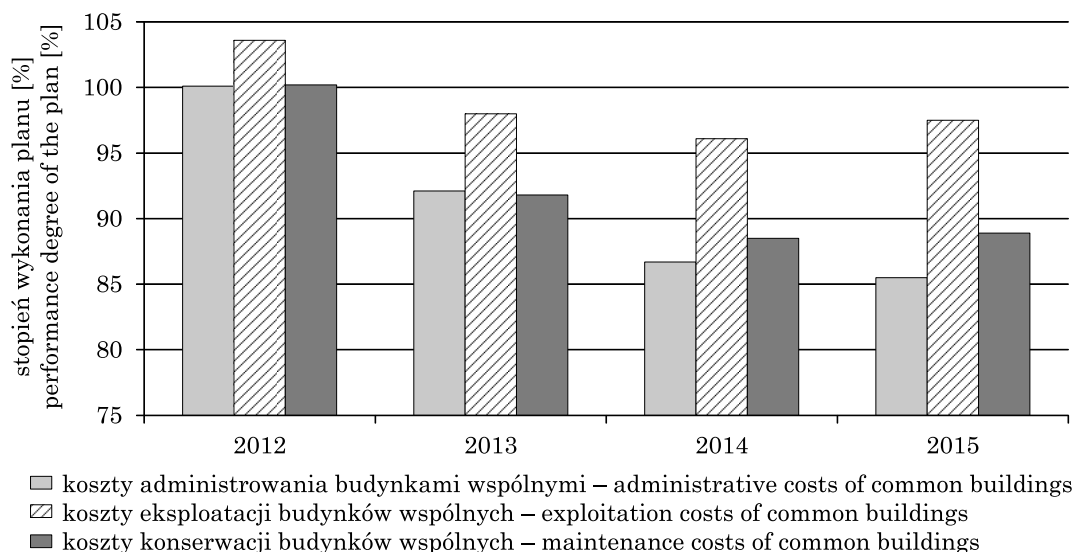
Source: own study

eksploatacji i konserwacji. W badaniach pokazano, że całkowite koszty bieżącego utrzymania budynków i lokali gminnych na początku okresu nieco przekroczyły poziom zaplanowany, kształtując się w przedziale od 109,2% w 2012 r. do 101,2% planu w 2015 r. Jednakże wskazany stopień realizacji całkowitych kosztów agregował znacznie zróżnicowane stopnie wykonania planu kosztów składowych w odniesieniu do budynków i lokali gminnych (rys. 4).

Z wykresu (rys. 4) wynika, że koszty administrowania obiektami gminnymi znacznie przekroczyły poziom przewidziany w planie, gdyż zmieniały się od 100,5% planu w 2012 r. do 119,8% planu w 2014 r., a następnie spadły do poziomu 114,1% planu na koniec okresu. Koszty te zawierały m.in. koszty wynagrodzeń osobowych z narzutami i koszty utrzymania siedziby zarządcy (dostaw energii, wody, sprzątnięcia itp.). Ich poziom wykonania wynikał z przejęcia przez zarządcę gminnego w 2013 r. zadań i pracowników Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Miasta Olsztyna. Stopień realizacji planu kosztów eksploatacji obiektów gminnych wykazywał stałą tendencję malejącą, wynosząc od 118,6% planu w 2012 r. do 99,1% planu w 2015 r. Na poziom wykonania planu tych kosztów miały wpływ przede wszystkim ceny usług ustalone w umowach z dostawcami. Z kolei stopień wykonania planu kosztów konserwacji obiektów gminnych wynosił w 2012 r. 105,1% planu, po czym sukcesywnie się obniżał, osiągając poziom zaledwie 78,7% planu w 2015 r. Stopień ten wynikał z faktycznych potrzeb konserwacji obiektów gminnych, w tym z konieczności ich awaryjnego zabezpieczenia w związku ze zdarzeniami losowymi oraz z umów z dostawcami usług zabezpieczających najpilniejsze potrzeby. Wpływ miała także malejąca liczba lokali komunalnych i ograniczenia finansowe związane z rzeczywistymi przychodami z czynszów.

Analizując całkowite koszty bieżącego utrzymania nieruchomości wspólnych wynikające z udziałów gminy we wspólnotach mieszkaniowych, stwierdzono, że wykazały one tendencję malejącą, kształtując się w od 101,7% w 2012 r. do 91,4% planu w 2015 r. (rys. 5). Stopień realizacji planu w odniesieniu do poszczególnych składników kosztów bieżącego utrzymania obiektów wspólnych obniżył się na koniec badanego okresu odpowiednio do poziomu 85,5% w przypadku kosztów administrowania, 97,5% w przypadku kosztów eksploatacji i 88,9% w przypadku kosztów konserwacji. Faktyczny stopień wykonania planu tych kosztów wynikał z autonomicznych uchwał wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy na zebraniach rocznych i stanowił konsekwencję obniżania się udziału gminy we wspólnotach mieszkaniowych w związku z wykupem lokali przez najemców.

W uzupełnieniu wykonanych badań należy wspomnieć o innych działaniach mających na celu poprawę stopnia wykorzystania i racjonalizację gospodarowania analizowanym zasobem mieszkaniowym gminy. Zgodnie z wytycznymi WPGMZG działania takie miały obejmować w szczególności: systematyczną dbałość o stan istniejący gminnego zasobu mieszkaniowego, odzyskiwanie lokali substandardowych z przeznaczeniem na lokale socjalne, podwyższanie standardu lokali i ich usamodzielnianie, organizowanie systemowej zamiany lokali w celu dostosowania standardu i wielkości lokalu mieszkalnego do możliwości finansowych i stanu rodzinnego najemcy, bieżącą windykację należności czynszowych i podejmowanie innych działań w celu zapewnienia regularnego otrzymywania należności czynszowych, wspieranie najemców w zakresie wykonywania ulepszeń



Rys. 5. Realizacja planu dotyczącego kosztów utrzymania nieruchomości wspólnych wynikających z udziałów gminy Olsztyn we wspólnotach mieszkaniowych w latach 2012–2015

Fig. 5. Performance of the plan concerning operational costs of common buildings in municipal housing stock of Olsztyn in the years 2012–2015

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

w lokalach celem podniesienia ich standardu, zmniejszenie liczby wspólnot mieszkaniowych przez sprzedaż ostatnich lokali gminnych itp. Ze sprawozdań i wywiadów wynika, że działania te były aktywnie realizowane i przyniosły konkretne rezultaty. Jednakże w ocenianym programie przedstawiono je wyłącznie w sposób opisowy, bez konkretnego wymiaru ilościowego, stąd też nie były przedmiotem szczegółowych badań w prezentowanej pracy.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Kreowanie kompleksowej i wewnętrznie spójnej gospodarki zasobami mieszkaniowymi gmin wymaga podejścia strategicznego polegającego na stworzeniu długofalowej strategii działania i na realizacji programów funkcjonalnych (planów) podporządkowanych ustalonym celom strategicznym. Wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym stanowi sformalizowany instrument planistyczny o charakterze obligatoryjnym mający na celu optymalną realizację zadań własnych gminy w sferze lokalnej gospodarki mieszkaniowej. Program ten powinien być ściśle zintegrowany (spójny) ze strategią mieszkaniową gminy i z innymi opracowaniami planistycznymi odnoszącymi się do szeroko pojętej gospodarki nieruchomościami na terenie gminy. Jako dokument długoterminowy (strategiczny) wyznacza kierunki, cele i programy działania w horyzoncie krótko- lub średnioterminowym i przy spojrzeniu całościowym. Może być opracowywany metodą klasyczną lub kroczącą z uwzględnieniem układu wariantowego proponowanych rozwiązań i rzeczywistego udziału przedstawicieli lokalnej społeczności.

Przeprowadzone badania własne umożliwiają sformułowanie następujących wniosków:

1. Rzeczywiste rozmiary zasobu lokali komunalnych i socjalnych okazały się znacznie niższe od planowanych, a rozbieżności między stanem rzeczywistym i planowanym pogłębiały się w czasie. Głównym czynnikiem powodującym szybsze tempo kurczenia się gminnego zasobu mieszkaniowego – w stosunku do planowanego – była prywatyzacja mieszkań komunalnych, którą realizowano na szeroką skalę w latach 2012–2013, przy braku pozyskiwania nowych lokali gminnych i utrzymywania się relatywnie wysokiego poziomu niezaspokojonych potrzeb społecznych. Oznacza to, że plan dotyczący wielkości zasobu znacząco przekroczono i nie osiągnięto podstawowych celów programu wynikających z zadań własnych gminy.
2. Plan remontów lokali budynków i lokali gminnych został w pełni zrealizowany. Najwyższy stopień wykonania planu remontów budynków komunalnych odnosił się do robót relatywnie tanich lub tych, które związane były z usuwaniem zagrożeń zdrowia i życia oraz mienia lokatorów, jak roboty awaryjne oraz remonty dachów i kominów. Wynikało to z istniejących ograniczeń finansowych i przyjęcia ustalonych priorytetów remontowych. Prace o charakterze zapobiegawczym i zachowawczym wykonywano jedynie incydentalnie.
3. Plan remontów był determinowany możliwościami ich finansowania przez gminę, a nie rozmiarem rzeczywistych potrzeb remontowych budynków i lokali komunalnych. Roczne nakłady przewidziane w tym planie pokrywały tylko nieco ponad 10% całkowitych potrzeb remontowych tych obiektów. Stąd też nawet pełna realizacja planu nie zahamowała procesu narastania luki remontowej i dekapitalizacji zasobu w dłuższym okresie, co oznacza, że cele programu wieloletniego w obszarze poprawy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego zrealizowano jedynie w niewielkim stopniu.
4. Niepełny stopień wykonania planu remontów nieruchomości wspólnych z udziałem gminy spowodowany był zmniejszającymi się udziałami gminy we wspólnotach mieszkaniowych wskutek przyspieszonej prywatyzacji lokali na początku okresu. Mógł on także być skutkiem przyjęcia bardziej pasywnych postaw remontowych wspólnot mieszkaniowych, jak również mieć związek z faktem, że wskutek braku rzeczywistej restrukturyzacji zarządzania badanym zasobem większością tych obiektów zarządzały podmioty bezpośrednio zależne od gminy.
5. Założone cele sprzedaży mieszkań gminnych osiągnięto w relatywnie niewielkim stopniu, gdyż szeroka prywatyzacja lokali – na początku okresu – realizowana była metodą rozproszoną i po mocno obniżonych cenach. Nie doprowadziło to ani do znaczącej poprawy racjonalności gospodarowania zasobem wskutek dużego rozproszenia własności komunalnej gminy w wielu wspólnotach mieszkaniowych, ani też do przeznaczenia większych środków na utrzymanie zasobu i inwestycje mieszkaniowe. Większość środków ze sprzedaży mieszkań komunalnych wyprowadzono ze sfery gospodarki mieszkaniowej gminy bez podejmowania inwestycji koniecznych do zmniejszenia niedoboru lokali komunalnych i socjalnych. Władze lokalne nie wykorzystały zatem szans wywiązania się z obowiązkowych zadań w zakresie mieszkalnictwa z wykorzystaniem dodatkowych środków z ożywionej sprzedaży.

6. Realizacja ustalonego planu w zakresie kosztów bieżącego utrzymania gminnego zasobu mieszkaniowego wynikała w dużej mierze z okoliczności niezależnych od zarządcy gminnego (restrukturyzacja Urzędu Miasta, uchwały wspólnot, zjawiska losowe itp.). Znaczący wpływ na wykonanie tego planu wywarła ponadto zmniejszająca się w czasie liczba lokali komunalnych w powiązaniu ze spadkiem realnych przychodów czynszowych z najmu lokali mieszkalnych i nieefektywnym wynajmowaniem lokali użytkowych gminy.
7. Wobec szerokiej prywatyzacji lokali komunalnych i braku inwestycji mieszkaniowych zmniejsza się wielkość zasobu gminy i pogarsza się jego struktura pod względem stanu technicznego i możliwości płatniczych najemców. Procesy te przebiegają w warunkach braku zaspokojenia narastających potrzeb mieszkaniowych osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej lub życiowej, co stanowi zaniedbanie obowiązków gminy w obszarze gospodarki mieszkaniowej.

Wyniki badań własnych i sformułowane wnioski w zestawieniu z ogólnymi wymogami merytorycznymi i metodycznymi stawianymi wieloletnim programom gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin prowadzą do krytycznej oceny analizowanego programu dla miasta Olsztyna. Program ten nie stanowi spójnej koncepcji gospodarowania zasobem gminy w dłuższym okresie, nie uwzględniono w nim rzeczywistych potrzeb. Jedyne w znikomym stopniu przyczynia się do wypełnienia obowiązkowych zadań własnych gminy w sferze gospodarki mieszkaniowej. Sporządzono go z pominięciem dobrego rozeznania potrzeb społecznych (brak udziału czynnika społecznego) i ukierunkowania na rzeczywistą poprawę racjonalności i efektywności działań (brak wariantowania rozwiązań i zmian w systemie zarządzania zasobem), a jedynie z nastawieniem na formalne wypełnienie wymogów ustawowych. Dalsze badania powinny zmierzać zatem w kierunku szerszej adaptacji zasad i metod planowania strategicznego w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi.

PIŚMIENNICTWO

- Bończk-Kucharczyk, E. (2008). Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wydawnictwo MINIGO, www.minigo.pl, dostęp: 15.02.2016.
- Lokale strategię mieszkaniową oraz programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy. (2001). Praca zbiorowa pod kier. K. Jurka i M. Majchrzaka przygotowana na zlecenie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Kraków.
- Majchrzak, M. (2005). Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A., Zalewski. SGH, Warszawa.
- Muczyński, A. (2011). Cele i instrumenty lokalnej polityki mieszkaniowej. Wycena. Wartość. Obrót. *Zarządzanie Nieruchomościami* 4(97), 18–23.
- Muczyński, A. (2014). Kreowanie czynszu najmu w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi. *Zarządzanie i Edukacja* 96, 229–258.
- Tertelis, M., Karp, J., Vieyra, S. (2009). *Zarządzanie wartością nieruchomości mieszkaniowych*. Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa,.
- Żelawski, T. (2005). Wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy – zakres oraz metoda opracowania, w: *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*. Red. L. Frąckiewicz, IPiSS i IGN, Warszawa–Katowice, ss. 213–227.

Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. t.j. Dz.U. z 2005 r., nr 31, poz. 266, ze zm.

Uchwała nr XIX/314/12 Rady Miasta Olsztyna z 25 stycznia 2012 r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Olsztyn na lata 2012–2016.

PLANNING IN MUNICIPAL HOUSING STOCK MANAGEMENT

Summary. This content reveals general rules and methods of creating multiannual programs that consist of managing municipal housing stock. The purpose of the research was the estimation of the performance degree of multiannual (long-term) program which contained managing housing resources owned by the city of Olsztyn in years 2012–2015. The field of study includes the following factors: the size of the housing stock, costs of renovation, volume of the sale of public housing along with the income obtained and last but not the least – ongoing maintenance costs of municipal and common real estate. Research has been conducted with an analysis of the source documentation as well as the direct interview. Evaluation of the execution of detailed plans has been made in relative terms by comparing the size of the actual values with the corresponding ones planned. Studies have shown a much faster pace – in the implementation of the plan – a reduction in the size of the analyzed housing stock as a result of extensive privatization of housing and the lack of municipal investments in spite of the shortage of municipal and social premises. It has been also confirmed that the implementation of the renovation plans had not stopped the decapitalization of the stock, since they only constituted a small part of municipal buildings renovation needs. Moreover, the sale of social housing units has not improved the housing stock management, as obtained from the income derived from the sphere of residential municipality. On the basis of research results and conclusions, the evaluation of the multiannual management program of the housing stock for the city of Olsztyn has been criticized.

Key words: planning, multiannual management programs, municipal housing stock, management

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 2.03.2016

For citation – Do cytowania:

Muczyński, A. (2016). Planowanie w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi. *Acta Sci. Pol Administratio Locorum* 15(1), 45–58.