POLITECHNIKA CZĘSTOCHOWSKA

Bogusława Ziółkowska
Paweł Bogdał

Dylematy zarządzania publicznego w działalności Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej w obszarze mieszkalnictwa

Monografia

Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej

Częstochowa 2021

RECENZENT

Prof. dr hab. Maria Nowicka-Skowron

REDAKCJA

Anita Ganoun

REDAKCJA TECHNICZNA

Marcin Pilarski

PROJEKT OKŁADKI

Dorota Boratyńska

ISBN 978-83-7193-791-0
e-ISBN 978-83-7193-796-5

© Copyright by Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej
Częstochowa 2021

Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, 42-202 Częstochowa, al. Armii Krajowej 36 B
redakcja tel.: 34 325 04 80, dystrybucja tel.: 34 325 03 93
e-mail: wydawnictwo@pcz.pl, www.wydawnictwo.pcz.pl

WPROWADZENIE

Budowa gospodarki opartej na zasadach rynkowych była fundamentem przemian społeczno-politycznych, jakie dokonywały się w Polsce od początku lat 90. XX wieku. O ile kwestie związane z budową sektora prywatnego i jego funkcjonowaniem na zasadach kapitalistycznych nie budziły wątpliwości, to zarządzanie podmiotami sektora publicznego nie od razu spotkało się z racjonalnymi propozycjami jego uzdrowienia i poprawy ekonomiczności. Zatem można uznać, że zmiana systemu politycznego miała jakoby nie tylko przywrócić porządek i ład w funkcjonowaniu podmiotów prywatnych, lecz również samoistnie wpłynąć na lepsze funkcjonowanie administracji publicznej i samorządowej. Jednak praktyka wykazała, że aby osiągnąć rzeczywisty wzrost jakości usług publicznych i zadowolenia ich odbiorców, usprawnić funkcjonowanie jednostek administracji publicznej i wdrożyć w nich zasady rachunku ekonomicznego, należy stworzyć metody i narzędzia zarządzania w sektorze publicznym wsparte na doświadczeniu firm prywatnych oraz systematycznie je wdrażać z uwzględnieniem uwarunkowań i wymagań stawianych administracji publicznej. Stąd po latach oczekiwań przystąpiono do przenoszenia dorobku i doświadczeń państw Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej w zakresie regulacji prawnych oraz sposobu organizacji i zarządzania organizacji publicznych. Spowodowało to przeorientowanie funkcji administracji publicznej z modelu biurokratycznego w kierunku modelu zarządzania publicznego.

Mieszkalnictwo jest zagadnieniem niezwykle ważnym w życiu indywidualnym i państwowym, gdyż sektor ten silnie oddziałuje na poziom życia obywateli i potencjał rozwoju gospodarczego kraju. Znaczenie mieszkalnictwa w życiu gospodarczym i społecznym wywołuje potrzebę, a nawet konieczność aktywnego zajmowania się tą problematyką zarówno na poziomie lokalnym i krajowym, jak i ponadnarodowym. Problemy mieszkalnictwa pojawiają się w treści dokumentów prawa międzynarodowego, które wskazują na obowiązek moralny państw względem swoich obywateli w zakresie podejmowania kroków dla zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych. Mieszkalnictwo nie zostało objęte szczegółową regulacją prawa europejskiego, poza dyrektywami w zakresie norm i standardów w sektorze mieszkaniowym odnośnie do wyrobów, usług budowlanych oraz procedur postępowania podmiotów rynku budowlanego. Rozwiązywanie problemów mieszkalnictwa następuje poprzez kształtowanie polityki mieszkaniowej w poszczególnych państwach członkowskich.

Polityka mieszkaniowa w ujęciu pragmatycznym oznacza ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwa lub inne podmioty publiczne, organizacje polityczne i społeczne do osiągania określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Politykę mieszkaniową można także zdefiniować na gruncie dyscypliny naukowej formułującej teoretyczne przesłanki do kształtowania praktycznej działalności. W ramach tej polityki bada się stosunki mieszkaniowe i prawidłowości w nich występujące, a następnie na tej podstawie wskazuje cele i metody oddziaływania na układ stosunków mieszkaniowych[1].

Ustawa o samorządzie gminnym[2] bardzo ściśle określa zakres obowiązków Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej, do których należą między innymi: eksploatacja budynków komunalnych, obsługa mieszkańców budynków komunalnych, zarządzanie zasobami komunalnymi, utrzymanie w należytym stanie gminnych zasobów mieszkaniowych oraz prowadzenie inwestycji przekładające się na rozwój gminy. Działalność Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej nie może wykraczać poza zadania określone w regulaminach działalności jednostek samorządu terytorialnego gminy.

Wyniki prowadzonych badań krajowych potwierdzają, że sytuacja nieruchomości publicznych w Polsce jest trudna[3]. Kwerenda krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu wskazuje, że zarządzanie nieruchomościami mieszkaniowymi przez organizacje publiczne jest mniej sprawne, niż realizowane przez przedsiębiorstwa prywatne. Istnieje wiele przyczyn tej obniżonej sprawności, do których zapewne przynależą uwarunkowania instytucjonalno-prawne, złożone procedury administracyjne a także inercja spowodowana nieprawidłowym doborem metod i instrumentów zarządzania.

Celem prezentowanej monografii było dokonanie przeglądu proponowanych w literaturze przedmiotu podejść możliwych do wykorzystania w zarządzaniu instytucjami w administracji publicznej i samorządowej, a następnie przeprowadzenie analizy stopnia zaawansowania koncepcji Zarządzania Publicznego w wybranych do badań podmiotach administracji samorządowej – Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej w województwie śląskim. Obszarem aktywności badanych organizacji, na którym skoncentrowano uwagę w procesie oceny stanu zaawansowania w stosowaniu nowoczesnych narzędzi zarządzania publicznego, było mieszkalnictwo, bowiem ten sektor znajduje się na pograniczu infrastruktury, polityki społecznej i gospodarczej, rynku i interwencji publicznej. Z jednej strony uznaje się powszechnie, że decydującą rolę w kształtowaniu warunków mieszkaniowych ma rynek, a rola pomocy państwa jest ograniczona i niewielka, zatem jest to problem

[1] A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987.
[2] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2019 poz. 506).
[3] B. Marona, *Niesprawności w zarządzaniu nieruchomościami gmin w Polsce na przykładzie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego*, „Świat Nieruchomości" 2016, nr 96, s. 49-53.

często pomijany w dokumentach strategicznych rozwoju kraju. Z drugiej strony wprowadzenie strategicznych zmian w mieszkalnictwie w postaci znacznego wzmocnienia społecznego sektora mieszkaniowego ogranicza świadomość bardzo wysokich kosztów i stworzenia wieloletnich zobowiązań dla kolejnych ekip rządowych. Stąd problematyka ta została pozostawiona na poboczu zainteresowań władz centralnych i w dużej części przekazana do kompetencji samorządom gminnym. W tej sytuacji niski poziom – ilościowy i jakościowy – zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Polaków staje się trwałą cechą. Branżowe programy polityki mieszkaniowej państwa, systematycznie uchwalane, od wielu lat diagnozują te same podstawowe problemy i bariery rozwoju mieszkalnictwa, zwłaszcza mieszkalnictwa dostępnego dla osób o niższych i niskich dochodach[4].

Rozdział pierwszy podporządkowano charakterystyce instytucji funkcjonujących w sektorze publicznym, z podziałem ich na podsektor administracji publicznej i samorządowej. Wskazano w nim na prawodawstwo jako podstawę powoływania organizacji publicznych, regulację ich celów i proceduralne umocowanie procesów realizacji zadań, świadczenia usług i oferowania dóbr publicznych. W dalszej kolejności dokonano przeglądu koncepcji nowoczesnego zarządzania publicznego pod kątem potrzeb oraz możliwości ich zastosowania i wdrożenia w Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej w celu osiągnięcia większej sprawności i skuteczności, a w konsekwencji również poprawy efektywności ekonomicznej zarządzania komunalnymi budynkami mieszkalnymi. Ostatnim elementem tego rozdziału jest charakterystyka dóbr i usług publicznych w kontekście dokonywania oceny ich jakości, a także możliwości osiągania wyższego poziomu ich świadczenia.

W rozdziale drugim poruszono kwestie związane z mieszkalnictwem oraz znaczeniem mieszkania w życiu poszczególnych osób i społeczeństwa jako całości. Wskazano na rolę państwa i gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a także na ograniczenia występujące w tym zakresie. Zdefiniowano pojęcie mieszkania, sprecyzowano rodzaje mieszkań wchodzących w skład zasobów mieszkaniowych, w tym zgodnie z kryterium form własności, przedstawiono kolejne etapy reformy mieszkaniowej w Polsce po 1989 roku oraz dokonano przeglądu środków i narzędzi realizacji społecznych celów polityki mieszkaniowej. Dla zobrazowania skali potrzeb mieszkaniowych w Polsce zamieszczono przegląd i analizę danych statystycznych, z których wynika, że sytuacja w mieszkalnictwie jest trudna, lecz stopniowo, choć bardzo powoli ulega poprawie zarówno pod względem ilości, jak i jakości mieszkań. Na tle charakterystyki mieszkań komunalnych w Polsce i województwie śląskim dokonano prezentacji zadań Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej, jakie wpisują się w ich działania w obszarze mieszkalnictwa.

[4] A. Muzioł-Węcławowicz, K. Nowak, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018.

Charakterystyka organizacji Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej oraz ich zadań w zakresie rozwiązywania problemów mieszkaniowych mieszkańców gminy stanowi przedmiot rozważań w kolejnym, trzecim rozdziale monografii. W tej części książki umiejscowiono ZGM-y w strukturze administracyjnej państwa, a także opisano procedury dotyczące ich tworzenia, przekształcania i likwidacji, z uwzględnieniem form organizacyjno-prawnych, w jakich mogą funkcjonować. Następnie omówiono zadania Zakładów Gospodarki Mieszkaniowej w obszarze zarządzania nieruchomościami komunalnymi, wynikające z aktów prawnych, ustaw i rozporządzeń, oraz przedstawiono trudności w zarządzaniu tymi jednostkami, będące następstwem przewagi administrowania nad rzeczywistym zarządzaniem zgodnie z kanonami Nowego Zarządzania Publicznego.

W rozdziale czwartym zamieszczono raport z badania przeprowadzonego w 65 Zakładach Gospodarki Mieszkaniowej zlokalizowanych na terenie gmin województwa śląskiego. Wyniki obrazują specyfikę form organizacyjnych badanych jednostek, zakres ich działalności w obszarze mieszkalnictwa, współpracę z mieszkańcami i gminą. Ważnym elementem tego rozdziału są kwestie dotyczące polityki czynszowej badanych ZGM-ów oraz stosowane sposoby rozwiązywania problemów finansowych, w tym egzekwowania zaległości w płaceniu czynszów przez lokatorów mieszkań.