

# WPLYW ZMIAN W OTOCZENIU SPOŁECZNYCH ORGANIZACJI MIESZKANIOWYCH W UE NA KONCEPCJE ZARZĄDZANIA ZASOBAMI TYCH PODMIOTÓW



dr Katarzyna Suszyńska  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
Katedra Inwestycji i Nieruchomości

## Streszczenie

Zmieniające się warunki, w których funkcjonują społeczne przedsiębiorstwa mieszkaniowe w Europie, wpłynęły znacząco na struktury organizacyjne przedmiotowych firm, sposoby zarządzania zasobami mieszkaniowymi, jak i metody działania tych podmiotów.

Można stwierdzić, iż współczesne koncepcje zarządzania zasobami mieszkań społecznych w krajach rozwiniętych zmierzają w kierunku coraz szerszego stosowania rozwiązań wolnorynkowych oraz rozszerzenia gamy usług oferowanych przez społeczne przedsiębiorstwa mieszkaniowe. Zarządcy gminnych przedsiębiorstw mieszkaniowych w coraz większym stopniu korzystają z nowoczesnych praktyk zarządczych wypracowanych i od lat stosowanych przez przedsiębiorstwa komercyjne.

## Słowa kluczowe

budownictwo społeczne, mieszkania społeczne, zarządzanie

## 1. Wstęp

**P**rzedsiebiorstwa publiczne dostarczające na rynki krajów UE mieszkania społeczne mierzą się obecnie ze swoistym paradoksem. Z jednej strony, muszą realizować społeczną misję tworzenia zasobów niskoczynszowych dla osób, których nie stać na zakup, czy najem mieszkania na wolnym rynku, z drugiej zaś strony – w obliczu drastycznego ograniczenia subwencji i dotacji ze strony państwa, działają w warunkach zbliżonych do sektora prywatnego. Obserwując kierunki polityki mieszkaniowej krajów Unii Europejskiej w ciągu ostatnich dziesięcioleci, można zaobserwować pewne ogólne tendencje, a mianowicie:

- komercjalizacji relacji na polu zarządzania (zarządcy w zasobach publicznych coraz większą wagę przywiązują do preferencji i oczekiwań lokatorów, którzy w nowych warunkach postrzegani są jako klienci),
- odstępianie od prymarnej zasady odpowiedzialności społecznej na rzecz prywatyzacji i większej niezależności

od władz samorządowych (system finansowania z budżetu państwa w coraz większym stopniu zastępowany jest przez model finansowania budownictwa społecznego ze środków prywatnych, a dotacje rządowe na ten cel ustępują miejsca ulgom i zwolnieniom, które uznaje się za mniej „inwazyjne” środki pomocowe),

- konsekwentny spadek udziału mieszkań społecznych na rzecz innych form władania, (głównie mieszkań własnościowych) na skutek malejącej liczby oddanych mieszkań społecznych w większości krajów Unii Europejskiej, prywatyzacji, niszczenia często przestarzałych zasobów, wandalizmu,
- polaryzacja społeczna będąca wynikiem odpływu ludności o średnich i wysokich dochodach z zasobów społecznych, gdzie następuje koncentracja grup finansowo „słabszych”, wymagających pomocy ze strony państwa,
- nawiązanie dialogu z lokatorami i umożliwienie im partycypowania w decyzjach dotyczących kwestii mieszkaniowych;

- różnicowanie i profesjonalizacja usług świadczonych lokatorom (m.in. czynności związane z utrzymaniem budynków, ochroną, remontami),
- zaostrenie konkurencji wewnętrznej między dostawcami mieszkań czynszowych oraz między sektorem publicznym a prywatnym.

Ponadto, na ewolucję funkcji i roli społecznych przedsiębiorstw mieszkaniowych wpływają również procesy społeczno kulturowe zachodzące na rynku mieszkaniowym. W ciągu ostatnich dwudziestu lat nastąpiły istotne zmiany w strukturze demograficznej ludności państw europejskich. Zjawiska takie jak napływ nowych grup etnicznych, ciągłe zmniejszanie się gospodarstw domowych (z uwagi na rosnącą popularność jednoosobowych i dwuosobowych rodzin, jak i drastyczny wzrost liczby rozwodów), a także starzenie się populacji, stanowią duże wyzwanie dla zarządców nieruchomości mieszkaniowych. Biorąc pod uwagę profil przeciętnego mieszkańca zasobów społecznych, (często przedstawiciele grup „słabszych” społecznie, osoby

o niskim, bądź średnim dochodzie, w podszym wieku, bądź prowadzące jednoosobowe lub dwuosobowe gospodarstwa domowe, a także rodziny wielodzietne), należy uznać, że wyzwaniem to jest szczególnie duże w tym segmencie.

Biorąc pod uwagę powyższe tendencje, uwarunkowania zewnętrzne funkcjonowania rynków mieszkaniowych, jak i oczekiwania samorządów co do wyników finansowych osiąganych przez publiczne przedsiębiorstwa mieszkaniowe, praca zarządców mieszkań społecznych realizowana jest na podobnych zasadach, co zarządców nieruchomości komercyjnych. Stąd też, można zauważyć, iż podmioty odpowiedzialne za zarządzanie mieszkaniami społecznymi coraz chętniej sięgają po techniki i narzędzia wypracowane na gruncie współczesnych koncepcji zarządzania nieruchomościami dochodowymi.

## 2. Specyfika zarządzania zasobami mieszkań społecznych w UE

Zespół powołany w ramach organizacji ENHR (ang. *European Network for Housing Research*) do pracy nad projektem „Budownictwo społeczne: Instytucje, Organizacje i Zarządzanie” od dekady analizuje procesy zmian zachodzących w ramach europejskich systemów budownictwa społecznego, przyjmując szereg różnych perspektyw badawczych, w tym perspektywy teorii systemowych i teorii sieci. Coraz więcej uwagi eksperci poświęcają też zmianom zachodzącym wewnątrz przedsiębiorstw mieszkaniowych. V. Gruis [Gruis, 2008] wskazuje na trudność i wewnętrzną niespójność nowych warunków, w których funkcjonują społeczne organizacje mieszkaniowe, podczas gdy D. Mullins i G. Pawson skupiają się na nowych rozwiązaniach w sferze zarządzania takimi organizacjami, wskazując na konieczność zarządzania hybrydowego [Mullins i Pawson 2010].

Hybrydowość (ang. *hybridity*) w zarządzaniu zyskuje coraz więcej uwagi, jednak problematyka ta pozostaje wciąż słabo rozpoznana w literaturze przedmiotu, szczególnie w odniesieniu do zarządzania społecznymi organizacjami mieszkaniowymi. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w pracy C. Skelcheer'a, który twierdzi, iż hybrydowość to koncepcja szeroko stosowana w praktyce,

ale nie odgrywa jak dotąd istotnej roli na gruncie teorii, ani też nie jest wykorzystywana na etapie tworzenia strategii organizacji [Skelcheer 2013, s.1].

Trudność jednoznacznego zdefiniowania koncepcji „hybrydowości” jest skutkiem, obok niedostatku studiów teoretycznych, mnogości znaczeń oraz form. Złożoność natury organizacji hybrydowej może wynikać np. z heterogenicznej konfiguracji przynależności sektorowej (np. przedsiębiorstwa działające na pograniczu sektora prywatnego i publicznego), form prawnych (np. spółdzielnie socjalne), a także mnogości powiązań instytucjonalnych (np. w przedsięwzięciach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno prywatnego, czy trójsektorowego). Hybrydowość może wystąpić na dwóch poziomach – wewnętrznym (w ramach jednej organizacji) oraz zewnętrznym (w postaci zinstytucjonalizowanych konsorcjów odrębnych podmiotów). Taka niejednorodność skutkuje wieloma problemami, przede wszystkim w zakresie zarządzania. Zdaniem P. Frączaka, do podstawowych zagrożeń związanych z hybrydowością należą:

1. brak wartości dodanej występującej wewnątrzne problemy na polu zarządzania oraz trudności z pełną integracją. Ponadto, sukcesom finansowym mogą towarzyszyć straty w kwestiach społecznych;
2. komercjalizacja aktywności społecznej przyjęcie sprzecznych misji sprawia, że organizacje w coraz większej mierze przypominają przedsiębiorstwa sektora prywatnego. Finansowanie usług z wpłat od beneficjentów wymusza podejście marketingowe, a brak dofinansowania ze środków publicznych konkurencję między podmiotami. Jak zauważa autor, rywalizacja, obok licznych zalet, stwarza jednak niebezpieczeństwo odejścia od misji na rzecz dostosowania się do wymogów wolnego rynku. Organizacja społeczna może niepostrzeżenie zamienić się w zwykłe przedsiębiorstwo, którego cele społeczne są jedynie elementem promocji, bądź też zabiegiem marketingowym, a nie faktycznym, priorytetowym celem działania;
3. etatyzacja działań społecznych jest przyczyną odchodzenia od misji na rzecz formalnych procedur, a w ostatecznym efekcie może oznaczać sytuację „kooptacji i powolnej absorpcji” struktury typu non profit przez struktury biurokratyczne [Frączak 2008, s. 58-59].

## 3. Performance management

Z punktu widzenia zarządzania strategicznego, kluczowym czynnikiem sukcesu przedsiębiorstw jest zdolność do szybkiej reakcji na zmiany w otoczeniu technologicznym, gospodarczym i społecznym, które z kolei bezpośrednio przekładają się na strategię walki z konkurencją, jak i oczekiwania klientów. W kontekście społecznych przedsiębiorstw mieszkaniowych, nieustannym zwiększaniem efektywności ekonomicznej i skuteczności działań tych podmiotów zainteresowanych jest wiele stron – obok wspomnianych organizacji, będą to rządy państw, samorządy lokalne, dotychczasowi i potencjalni najemcy, ale także partie polityczne [Choi 2009].

Urynkowanie zadań, celów i metod działania społecznych przedsiębiorstw mieszkaniowych powoduje, że coraz częściej wdraża się w nich tzw. koncepcję zarządzania efektywnością (ang. *performance management*). Zarządzanie efektywnością, w literaturze przedmiotu zwane również zarządzaniem wynikami, nie jest pojęciem nowym – pierwsze szersze publikacje poświęcone temu zagadnieniu pojawiły się na rynku w latach dziewięćdziesiątych [m.in. Varcoe 1993; Adam 1994; Cope 1996]. Autorzy definiują pojęcie zarządzania efektywnością, jako proces wspomagający skuteczne zarządzanie jednostkami i grupami ludzi w celu zwiększenia efektywności funkcjonalno ekonomicznej, którego głównym celem jest racjonalna i efektywna alokacja środków. Otley twierdzi nawet, iż bez wykorzystania koncepcji zarządzania wynikami, przedsiębiorstwu trudno jest osiągnąć przyjęte cele strategiczne i poprawiać wynik finansowy [Otley 2005].

Koncepcję realizuje się dwuetapowo – w pierwszej fazie kadra kierownicza analizuje wyniki osiągnięte przez przedsiębiorstwo w kontekście realizacji zakładanych celów i zysków, w drugiej kolejności ocenia postęp i przygotowuje plan naprawczy.

Najistotniejszą fazą wdrażania koncepcji jest faza planowania, kiedy to przedsiębiorca powinien stworzyć ramy teoretyczne projektu. Konieczne jest przeprowadzenie czterostopniowej analizy polegającej na identyfikacji dotychczasowego i pożądanego stanu i wyników procesów zarządzania. Po pierwsze,

przedsiębiorca sporządza listę obecnych, kluczowych czynników sukcesu oraz metody pomiaru i monitorowania wyników w ramach każdego czynnika. Następnie, wyznacza pożądany poziom wyników w zakresie wspomnianych czynników sukcesu i koryguje ilościowe cele strategiczne. Kolejnym etapem jest projekcja celów na system nagród i kar dla osób odpowiedzialnych za wdrożenie i monitorowanie zmian. Ostatnim elementem jest identyfikacja treści i kierunków przepływu informacji niezbędnych do przeprowadzenia procedur pomiaru, kontroli i wnioskowania.

Walory systematycznego pomiaru i oceny wyników podkreśla N. Flynn [Flynn 2007] w swoim opracowaniu dotyczącym procesów zarządzania w sektorze publicznym. Autor postuluje, iż nowe techniki zarządcze powinny służyć nie tylko do monitoringu i kontroli jednostek, zespołów ludzi, procesów produkcyjnych i usług, ale przede wszystkim mają prowadzić do ich doskonalenia na wielu płaszczyznach. Porównywanie wyników finansowych przez przedsiębiorstwa jest konieczne i efektywne z punktu widzenia motywacji zespołu, niemniej najistotniejsze jest zbadanie, jakie metody zarządzania stosują konkurenci, którzy uzyskali lepsze rezultaty. Autor podkreśla też, że przedsiębiorstwa sektora publicznego coraz częściej korzystają ze wskaźników efektywności (ang. *performance indicators*), opracowywanych i publikowanych dla poszczególnych sektorów. Wskaźniki te spełniają dwie ważne role – mogą stanowić element systemu kontroli stosowanego wewnątrz organizacji, jak i stanowić przyczynek do usprawnienia procesów zarządczych poprzez porównywanie własnych wyników do rezultatów osiągniętych przez konkurentów.



#### 4. Benchmarking

Kolejnym narzędziem stosowanym w zarządzaniu zasobami mieszkań społecznych, a wzorowanym na rozwiązaniach rynku komercyjnego, jest technika komparatywna (ang. *benchmarking*). Benchmarking to okresowe porównywanie wyników z liderami branży. Wg polskiej normy PN EN 15221-7:2013-04E to „proces porównywania strategii, procesów, parametrów i/lub innych podmiotów z praktykami tego samego charakteru, w tych samych okolicznościach i według podobnych miar”. Skuteczne uczenie się od najlepszych wymaga zdaniem J. F. Nowaka wdrożenia w organizacji wieloetapowych działań:

- analizy zewnętrznych zmian, preferencji i oczekiwań,
- analizy wewnętrznej organizacji,
- rozpoznania obszarów wymagających usprawnienia,
- mierzenia działań zidentyfikowanych jako wymagające poprawy,
- wyłonienia partnerów do studiów porównawczych,
- przeprowadzenia pomiarów w obu organizacjach,
- identyfikacji najlepszych praktyk w ramach obszarów wytypowanych do zmian,
- wdrożenia usprawnień opracowanych na podstawie najlepszych praktyk w danym obszarze [Nowak 2006, s. 162].

System wskaźników efektywności, będących podstawowym narzędziem techniki komparatywnej, znajduje szerokie zastosowanie wśród organizacji działających na rynku nieruchomości. Jest on pomocny w kalkulacji i ocenie ogólnych wyników przedsiębiorstwa, służy ciągłemu doskonaleniu, daje też przedsiębiorstwu możliwość szybkiej reakcji na zmiany zachodzące wewnątrz branży, czy też w bezpośrednim jej otoczeniu. Tzw. *benchmarking* może przyjąć różne formy – odnoszenia własnych wyników do tabel wskaźników, analizy sprawozdań finansowych publikowanych przez przedsiębiorstwa konkurencyjne, jak również konsultacji ze znaczącymi komercyjnymi przedsiębiorstwami zarządzającymi nieruchomościami. Pewne jest, iż stosowanie *benchmarkingu* staje się obecnie powszechną praktyką wśród społecznych organizacji mieszkaniowych, co jest bezpośrednio związane z obowiązkiem konkurencyjności wspomnianych organizacji z innymi podmiotami działającymi na publicznym rynku czynszowym, jak i na czynszowym rynku prywatnym [Borelius i Wennerström 2007].

#### 4. Facility management

Monitoring i zarządzanie wynikami przedsiębiorstwa stanowią istotne elementy szerszej koncepcji zarządzania, jaką jest *facility management*. Charakterystyczne dla doktryny *facility management* jest to, że pomiar wyników skupia się na tzw. kluczowych czynnikach sukcesu, bezpośrednio skorelowanych ze strategią organizacyjną. Ma poprzez to wpływ na kierunki rozwoju strategicznego, a także na ciągły rozwój i doskonalenie dotychczasowych usług, działań i procesów. Niemniej, jak zauważają D. Amaratunga i D. Baldry, organizacje stosujące *facility management* często deprecjonują, bądź powierzchownie realizują technikę zarządzania wynikami. Autorzy podkreślają konieczność badania nie tylko „twardych” danych w postaci wskaźników finansowych, ale również satysfakcji klientów, czy wskaźników ogólnego rozwoju. Organizacje powinny w fazie konceptualizacji wypracować syntetyczną siatkę pomiarów obejmującą takie wskaźniki, jak:

- preferencje i oczekiwania klientów,
- wewnętrzne procesy produkcyjne (operacje, procesy oraz kompetencje i umiejętności mające największy wpływ na maksymalizację satysfakcji klienta i poprawę wyników finansowych),
- postęp (permanenta poprawa struktury i jakości usług, oraz dążenie do optymalizacji wewnętrznych procesów produkcyjnych),
- wyniki ekonomiczne i pozaekonomiczne (wskaźniki stosowane w rachunku efektywności ekonomicznej, które mają istotne znaczenie dla prawidłowej realizacji strategii obranej przez organizację) [Amaratunga i Baldry 2003].

Istotę stosowania wspomnianych technik kontrolnych przez organizacje mieszkalnictwa społecznego podkreśla też Brytyjska Komisja Audytowa w raporcie z 2005r. [Raport Komisji Audytowej 2005]. Do istotnych wad opracowania należy jednak zaliczyć koncentrację wyłącznie na wynikach i sposobach pomiarów, podczas gdy pominięta została analiza czynników wpływających na poprawę efektywności i skuteczności procesów zarządczych realizowanych we wcześniejszych fazach życia usług.

Wielu autorów podejmowało próby identyfikacji praktyk zarządczych prowadzących do optymalizacji w kontekście świadczonych usług, jednak były to studia teoretyczne, niepoparte obserwacjami<sup>1</sup>. Lukę badawczą w postaci badań empirycznych wypełnia m.in. T.Y.M. Lam, który próbuje odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób organizacje mieszkaniowe powinny stosować nowoczesne metody zarządzania obiektami komercyjnymi w celu optymalizacji świadczonych usług [Lam 2008]. Zakres przedmiotowy analizy obejmuje społeczne organizacje mieszkaniowe typu non profit oraz przedsiębiorstwa działające dla zysku. Osią rozważań stały się tradycyjne praktyki zarządcze stosowane przez dwie wytypowane przez autora do studium przypadku organizacje mieszkaniowe: organizacja mieszkaniowa typu non profit w Anglii, oraz Centralna Organizacja Mieszkaniowa w Hong Kongu (ang. *Hong Kong Housing Authority*), która usługi zarządzania społecznymi zasobami mieszkań czynszowych zleca zewnętrznym przedsiębiorstwom mieszkaniowym działającym na zasadach rynkowych.

Jak wynika z badań empirycznych przeprowadzonych przez Lam'a, społeczne organizacje mieszkaniowe typu non profit w celu poprawy jakości usług i optymalizacji procesów zarządczych, powinny przede wszystkim stosować benchmarking, który może przybrać różne formy od tradycyjnych konsultacji i wymiany doświadczeń z podobnymi organizacjami, poprzez analizę sprawozdań finansowych innych podmiotów z tego sektora, do analizy spółek mieszkaniowych sektora prywatnego. Zdaniem autora, spółki mieszkaniowe działające dla zysku mogą zwiększyć skuteczność techniki benchmarkingu oraz pozostałych praktyk zarządczych poprzez rozszerzenie gamy usług, dla których przedsiębiorstwo uruchamia procedury przetargowe. Badania potwierdziły też znaczne korzyści płynące z finansowego i pozafinansowego systemu nagradzania managerów generujących dla organizacji największe zyski.

## 5. Podsumowanie

Jako że europejskie systemy mieszkalnictwa społecznego w coraz większym stopniu adaptują mechanizmy rynkowe, czerpanie z technik zarządczych rozwiniętych w sektorze prywatnym wydaje się być naturalną, logiczną konsekwencją tego procesu. Jednakże, jak podkreślają V. Gruis i N. Nieboer [Gruis i Nieboer 2004, s. 2], techniki te muszą być dostosowane do specyfiki organizacji działającej w ramach mieszkalnictwa społecznego. Podczas gdy celem metod wypracowanych dla sektora prywatnego jest maksymalizacja zysku finansowego i wartości rynkowej firmy, zarządcy zasobów mieszkań społecznych muszą kierować się dodatkowo maksymalizacją użyteczności społecznej.

<sup>1</sup> Wśród zagranicznych publikacji dotyczących teoretycznych ujęć aspektów optymalizacji zarządzania usługami, wymienić można m.in. Lee i inni (1999), Longenecker i Scazzero (2000).

## Bibliografia

1. Amaratunga D., Baldry D., 2003, *A conceptual framework to measure facilities management performance*, w: *Property Management*, Vol. 21 No. 2, 2003.
2. Borelius U., Wennerström U. B., 2007, *We are benchmarking all the time. The refashioning of the municipal housing companies in the city of Gothenburg, Sweden*, materiały konferencyjne ENHR, Rotterdam.
3. Choi Y.C., 1999, *The Dynamics of Public Service Contracting: The British Experience*, w: *The Policy Press of University of Bristol*, Bristol.
4. Frączak P., 2008, *Wymiar polityczny, własność społeczna i hybrydowość jako elementy myślenia o zarządzaniu przedsiębiorstwem społecznym*, w: *Ekonomia Społeczna*, Nr 2/2008(3), Kraków.
5. Gruis V., Nieboer N., 2004, *Asset Management in the Social Rented Sector. Policy and Practice in Europe and Australia*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
6. Gruis V., 2008, *Organisational archetypes for Dutch housing associations*, w: *Environment and planning. Government and policy*, 26(6), Londyn.
7. Kraatz J.A., Mitchell J., Matan A., Newman P., 20015, *Efficient, Effective & Equitable. Analysis of Literature*, NRC, Queensland.
8. Lam T. Y. M., 2008, *Optimisation of performance management for housing services*, w: *Journal of Facilities Management*, Vol. 6, No.3.
9. Mullins D., Pawson H., 2010, *Hybrid organizations in social housing: Agents of policy or profits in disguise?*, w: Billis D. (red.), *Hybrid Organisations in the third sector: Challenges of practice, policy and theory*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
10. Nowak J. F., 2006, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
11. Otley D., 2005, *Performance management: a framework for analysis*, w: Berry A. J., Broadbent J., Otley, D. (red.), *Management Control: Theories, Issues and Performance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
12. Skelcher, C., Sullivan S., Jeffares S., 2013, *Hybrid Governance in European Cities: Neighbourhood, Migration and Democracy*, Basingstoke: Palgrave, 190 pps.

## THE EFFECT OF CHANGES IN THE ENVIRONMENT OF SOCIAL HOUSING ORGANIZATIONS IN THE EU ON MANAGEMENT TECHNIQUES USED BY THESE COMPANIES

### Summary

The ever changing environment the European social housing organizations function in affects considerably the organizational structures, management techniques, as well as operational strategies that these companies employ.

Social housing organizations that function on the basis of modern management concepts in developed countries tend to incorporate patterns observable on free markets, and extend the range of services offered. The managers of social housing companies increasingly follow the new management techniques originally developed for and widely applied by commercial enterprises.

### Key words

social housing, public housing, management

### JEL Classification

L85

## PRAWO

### ZMIANY W PRAWIE SPADKOWYM

18 października 2015r. zaczęła obowiązywać zmiana Kodeksu cywilnego wprowadzająca odmienną od dotychczasowej zasadę, iż niezłożenie przez spadkobierców oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu spadku w ciągu 6 miesięcy od dnia uzyskania informacji o tytule powołania do spadku jest jednoznaczne z **przyjęciem spadku z dobrodziejstwem inwentarza**.

Zgodnie z uzasadnieniem zmiany, ma ona na celu wyeliminowanie sytuacji przypadkowego i często nieświadomego dziedziczenia długów zmarłego. Dotychczasowa zasada dziedziczenia ustawowego prowadziła bowiem do sytuacji, iż zaniechanie złożenia wspomnianego wyżej oświadczenia powodowało przyjęcie spadku wprost, a więc bez ograniczenia odpowiedzialności za długi spadkodawcy.

*Opracowanie na podstawie: Dz.U. 2015 poz. 539.*

Opr. W.G.

AKTUALNOŚCI