

## ZARZĄDZANIE INWESTYCJAMI MIESZKANIOWYMI W WOJSKOWEJ AGENCJI MIESZKANIOWEJ

### HOUSING INVESTMENT MANAGEMENT IN MILITARY HOUSING AGENCY

Tomasz SZYMONIK

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa

**Streszczenie:** Wojskowa Agencja Mieszkaniowa realizuje zadania z obszaru przygotowania i realizacji procesów inwestycyjnych ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy. Zadaniem Agencji jest także prognozowanie potrzeb mieszkaniowych zależnie od planów rozwoju poszczególnych garnizonów i zmian dyslokacji jednostek wojskowych. Łącząc funkcję urzędu i swego rodzaju dewelopera, Agencja przyjęła, w toku kolejnych zmian i redukcji, spłaszczoną dwuszczeblową strukturę organizacyjną. Jednocześnie, podobnie jak to czynią wielkie korporacje, w trosce o jakość swoich produktów, Agencja opracowała, aktualizuje i egzekwuje od projektantów i wykonawców zleconych robót własne normy jakościowe, przewyższające ogólne wymagania stosowane w branży architektoniczno-budowlanej. Na polu zarządzania zasobami ludzkimi, w Agencji stosowana jest zasada spersonalizowanej odpowiedzialności za terminowe i zgodne z przyjętymi kryteriami jakościowymi wykonanie poszczególnych zadań inwestycyjnych, w oparciu o silnie identyfikującą się z marką WAM doświadczoną kadrę inżynierów budowlanych.

**Abstract:** Military Housing Agency carries out tasks in the area of preparation and implementation of investments aimed at meeting the housing needs of soldiers. The Agency is also forecasting housing needs depending on development plans of individual garrisons and dislocation changes of military units. Combining the function of an office and a developer the Agency, in the course of subsequent changes and reductions, has adopted a flattened, two-level organizational structure. At the same time in order to maintain the quality of their products the Agency, like large corporations, has developed, maintains and enforces from the designers and contractors of the commissioned works their own quality standards which go beyond the scope of general requirements applying in the architectural and building industry. In the

*field of human resources management the Agency applies the principle of a personalized responsibility for a timely performance of individual investments which are in accordance with assumed qualitative criteria, basing on experienced staff of engineers strongly identifying with the WAM brand.*

**Słowa kluczowe:** Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, zarządzanie inwestycjami mieszkaniowymi.

**Keywords:** Military Housing Agency, residential investment management.

## 1. Podstawy i cele działania WAM

Celem powołania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej było zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych wojska oraz odciążenie resortu Obrony Narodowej z funkcji zarządcy nieruchomości Skarbu Państwa. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa została utworzona na bazie jednostek organizacyjnych Wojskowej Służby Kwaterunkowo-Budowlanej, Garnizonowej Administracji Mieszkań, Wojskowej Administracji Koszar oraz Wojskowych Rejonowych Zarządów Kwaterunkowo-Budowlanych (Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., nr 86, poz. 233 z późn. zm.) oraz akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy).

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa jest państwową osobą prawną, podległą Ministrowi Obrony Narodowej, która działa na podstawie Ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, statutu określonego rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 maja 2010 r. w sprawie nadania statusu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz innych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy. Z dniem 1 stycznia 2012 r. Agencja stała się agencją wykonawczą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Strategia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na lata 2013-2018).

Agencja jest jednostką służącą realizacji zobowiązań mieszkaniowych państwa wobec żołnierzy, zapewniając obsługiwanyim żołnierzom wysoką jakość usług, osiągając dodatni wynik z prowadzonej działalności przez efektywne gospodarowanie dotacją budżetową oraz wykorzystanie w pełni posiadanych zasobów majątkowych, zachowując podejście oszczędnościowe w stosunku do kosztów prowadzonej działalności.

Do zadań własnych Agencji należą m.in.:

- 1) dokonywanie remontów budynków i lokali mieszkalnych oraz internatów, a także związanej z nimi infrastruktury;
- 2) sporządzanie projektu „Trzyletniego planu wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego”, w którym zawarte są plany inwestycji mieszkaniowych (obecnie obowiązuje Plan na lata 2013-2015);
- 3) wykonywanie powierzonych jej przez Ministra Obrony Narodowej zadań zleconych w zakresie gospodarki mieszkaniowej i internatowej oraz przebudowy i remontów, poprzez m.in. poprzez planowanie i realizowanie inwestycji.

Agencja wykonuje również powierzone jej przez Ministra Obrony Narodowej zadania zlecone, do których należy m.in. planowanie i realizacja inwestycji.

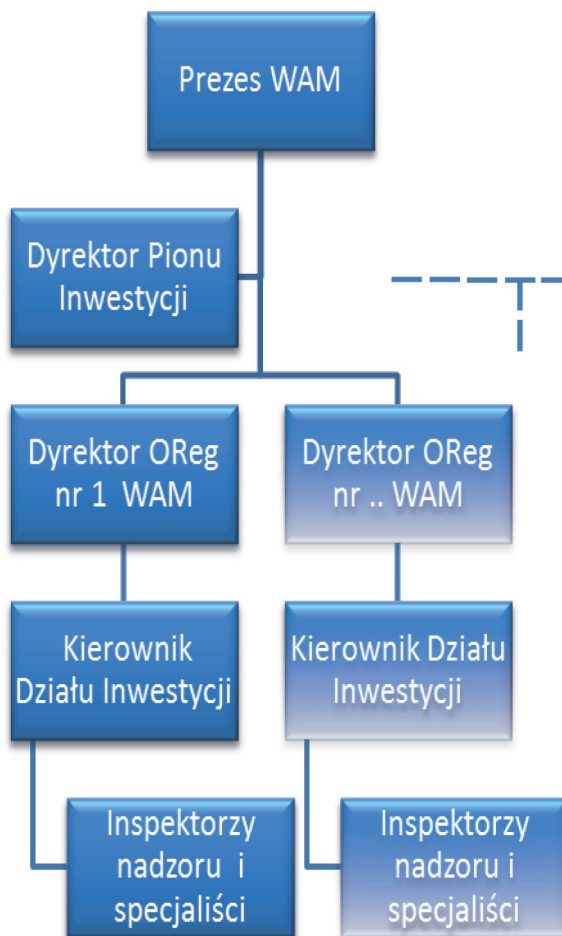
„Trzyletni plan wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego” został opracowany z uwzględnieniem procesu profesjonalizacji polskiej armii i towarzyszącej mu restrukturyzacji struktur wojskowych oraz zmian w zakresie dyslokacji Sił Zbrojnych. Czynniki te – będące z jednej strony wyborem optymalnym z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa – bezpośrednio wpływają na dalsze kształtowanie polityki zakwaterowania kadry zawodowej („Trzyletni plan wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na lata 2013-2015”).

Agencja działa przez swoje organy, którymi są Prezes i Dyrektorzy Oddziałów Regionalnych. Dwustopniowa struktura organizacyjna funkcjonuje poprzez Biuro Prezesa oraz Oddziały Regionalne zlokalizowane w Bydgoszczy, Gdyni, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie, we Wrocławiu i w Zielonej Górze (podstawę tworzenia struktury organizacyjnej Agencji oraz zadania określa statut oraz regulamin organizacyjny WAM) (Regulamin organizacyjny Wojskowej Agencji Mieszkaniowej).

Nie zawsze jednak struktura organizacyjna Agencji była tak spłaszczona i scentralizowana. W pierwszych latach działalności Agencji funkcjonowała trzystopniowa struktura organizacyjna, w skład której wchodziło Biuro Prezesa, 11 Oddziałów Rejonowych oraz 53 Oddziały Terenowe. Tak szeroka struktura WAM funkcjonowała w latach 1996-2004, jednak na przełomie ośmiu lat ulegała ona zmniejszeniu i reorganizacjom.

Spłylenie struktur organizacyjnych WAM z jednej strony wydłużyło czas dojazdu inspektorów nadzoru z Oddziałów Regionalnych na tereny inwestycji, natomiast z drugiej przyczyniło się do redukcji kosztów działania Agencji. Obecnie, w zakresie udziału kosztów własnych nadzoru w kosztach inwestycji, Agencja osiąga wyniki zbliżone do typowych dla sektora prywatnego.

Pracownicy obszaru inwestycji w Agencji realizują zadania związane z działalnością inwestycyjną i remontami zasobu Agencji. W Oddziałach Regionalnych funkcjonują wyspecjalizowane Działy Inwestycji, które są nadzorowane przez Pion Inwestycji w Biurze Prezesa. Przy pomocy Pionu Inwestycji wykonywany jest nadzór Prezesa nad działalnością oddziałów w zakresie wykonywania i rozliczenia finansowego inwestycji i remontów zasobu, utrzymania w sprawności technicznej budynków i lokali mieszkalnych, pozostałych obiektów oraz infrastruktury związanej z tymi budynkami, a w szczególności nadzór nad realizacją przez oddziały zadań finansowanych z dotacji budżetowej i funduszu remontowego oraz zarządzania przez oddziały nieruchomościami samodzielnie oraz za pomocą spółek WAM i innych podmiotów (rys. 1 i 2).



Rys. 1. Struktura komórek ds. inwestycji w Wojskowej Agencji Mieszkaniowej  
Źródło: opracowanie własne

Z rysunku 2 wynika, że kluczowe znaczenie ma tu odległość budowy od siedziby Oddziału Regionalnego. Ponadto należy zaznaczyć, że obciążenie inwestycjami poszczególnych oddziałów jest różne. Konsekwencją zredukowanej struktury jest wymóg bardzo dobrej organizacji pracy inspektorów, którzy muszą efektywnie zaplanować swój dzień pracy (źródło: analizy własne Pionu Inwestycji Biura Prezesa WAM).



Rys. 2. Uśredniony czas dojazdu („tam i z powrotem”) inspektorów nadzoru inwestorskiego Agencji dla rozkładu inwestycji, który wystąpił w roku 2013 r.

Źródło: opracowanie własne

## 2. Prognozowanie potrzeb mieszkaniowych żołnierzy

Polska armia od długiego czasu przechodzi okres zmian, których celem jest dostosowanie jej do nowych potrzeb i wyzwań, co wiąże się często ze zmianą dyslokacji wojsk. Zakup nowych typów uzbrojenia generuje nowe potrzeby mieszkaniowe, co miało miejsce np. w przypadku zakupu nowych samolotów wielozadaniowych F-16 Fighting Falcon (inwestycje w Poznaniu i Powidzu) i przejęcia czołgów Leopard, któremu również towarzyszyły inwestycje w nową infrastrukturę mieszkaniową. W celu zapewnienia współpracy na najwyższym poziomie, Agencja dba o odpowiednią komunikację z właściwymi komórkami MON i dowódcami jednostek wojskowych. Trzeba pamiętać, że oszacowanie potrzeb mieszkaniowych jest sztuką samą w sobie.

Ustawowym obowiązkiem WAM jest realizacja prawa do zakwaterowania żołnierzy zawodowych w jednej z trzech form zakwaterowania, tj. przydziału kwatery (lokalu mieszkalnego), zakwaterowanie w internacie (kwaterze internatowej), wypłaty świadczenia mieszkaniowego.

Jednak nigdy nie wiadomo, ilu z np. 2 tys. żołnierzy, którzy otrzymają rozkaz pełnienia swojej służby w nowym garnizonie, gdzie nie ma rezerw lokalowych, będzie chciało uzyskać mieszkanie od Agencji, a ilu uzyskać jedynie ekwiwalentne świadczenie pieniężne. Z drugiej strony, odpływ żołnierzy ze zredukowanego lub likwidowanego garnizonu sprawia, że pojawia się problem zagospodarowania opuszczonych przez nich lokali, co jest szczególnie widoczne w tzw. zielonych garnizonach.

Pracownicy Agencji na co dzień wychodzą naprzeciw potrzebom żołnierzy, którzy oczekują na mieszkanie, aby móc wspólnie z rodzinami zamieszkać w nowym miejscu stacjonowania, a jednocześnie muszą reagować na niełatwe problemy związane ze wzrostem kosztów utrzymania budynków np. w efekcie ogrzewania (nawet biernego – przez ściany sąsiednich lokali) pustostanów.

Agencja może także – na potrzeby żołnierzy – wynajmować lokale i dokonywać ich zakupów na wolnym rynku. Z ekonomicznego punktu widzenia jest to rozwiązanie droższe i nie pozbawione innych wad. W przypadku zakupu mieszkań z rynku pojawia się problem zapewnienia jednolitego standardu mieszkań dla żołnierzy. Agencja poprzez restrykcyjnie egzekwowane i specjalne współczynniki graniczne wymusza na projektantach m.in. racjonalne rozplanowanie mieszkań. Poprzez nadzór nad procesem projektowym i wykonawczym, Agencja dba o poprawne technicznie wykonanie neowaligicznych elementów konstrukcji oraz instalacji i sieci, co ogranicza ryzyko związane z nabyciem lokalu obciążonego wadami jawnymi i ukrytymi, które niestety bardzo często występują w budownictwie.

Podczas realizacji procedur zakupów lokali na wolnym rynku okazuje się, że oferowane budynki w wielu przypadkach mają poważne wady konstrukcyjne, identyfikowane przez inżynierów Agencji podczas analizy złożonych ofert deweloperów i wizji lokalnych. Ponadto, o ile deweloper dąży do minimalizacji kosztów materiałów, o tyle WAM dąży do zapewnienia wysokiej jakości mieszkań przy wcześniej zatwierdzonym budżecie budowy. W celu dokładnego określenia wymogów Agencji w zakresie inwestycji, przekazywane są wytyczne dla projektantów, określające dodatkowe wymagania w zakresie użytych materiałów, w celu eliminacji tanich i nieefektywnych technologii.

### **3. Zasady tworzenia planów inwestycji budowlanych dla Wojskowej Agencji Mieszkaniowej**

Podstawowym dokumentem, który mówi gdzie, kiedy i co ma być zbudowane jest trzyletni plan wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego zatwierdzany przez Ministra Obrony Narodowej. Planowanie i uzyskiwanie wysokiej efektywności pracy jest skuteczniejsze, kiedy cele mają krótkie terminy realizacji. W praktyce w Agencji opracowywany jest roczny „Plan Inwestycji Budowlanych”, który pozwala na precyzyjne określenie budżetu inwestycji na rok kolejny. Plan

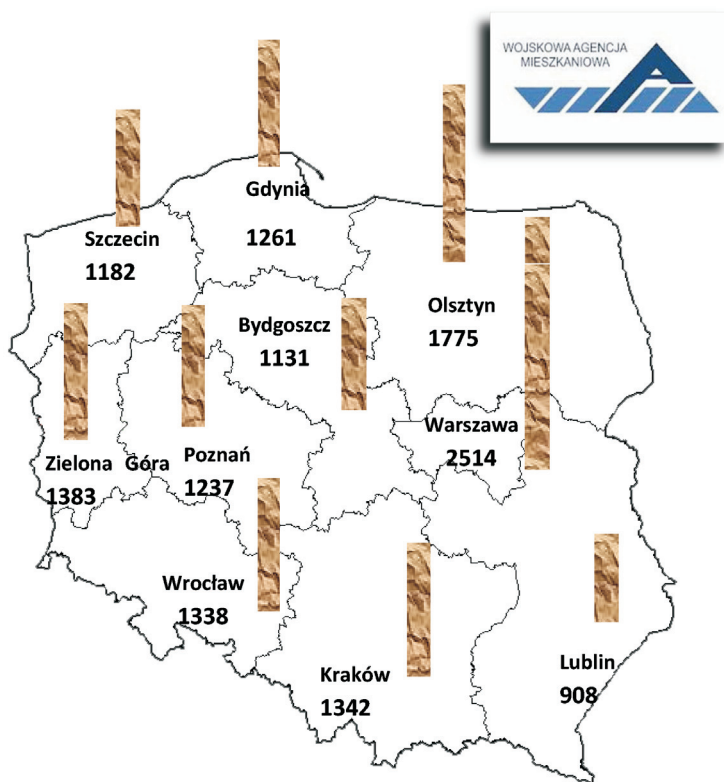
jest dokumentem bardzo szczegółowym i kilka razy w roku podlegającym analizie oraz koniecznym aktualizacjom. Stworzenie obu ww. planów wymaga pracy doświadczonych kadr planistycznych, które Agencja posiada, jako sukcesorka części wojskowych struktur logistycznych. Ustalanie potrzeb mieszkaniowych odbywa się na poziomie Biura Prezesa WAM. Jest to jedno z kluczowych zadań obszaru mieszkaniowego. Potrzeby analizowane są na podstawie bazy danych Agencji (Zintegrowany System Informatyczny) w zestawieniu z informacjami otrzymanymi bezpośrednio z Ministerstwa Obrony Narodowej. Opracowanie planu wymaga współdziałania innych komórek merytorycznych mających strategiczne znaczenie dla jego realizacji, tj. obszaru inwestycji (fizycznie tworzącego wszystkie zbiorcze plany, dokonującego ich korekt i nadzorującego ich wykonanie) oraz obszaru nieruchomości (zapewniającego grunty na potrzeby budowy). Tak przygotowany trzyletni plan wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego, w rozbiciu na kolejne lata, a w szczególności rozpisany szczegółowo na rok bieżący w postaci „Planu Inwestycji Budowlanych”, trafia do Oddziałów Regionalnych jako plan do wykonania.

Z uwagi na potrzebę bardzo dynamicznego reagowania na nowe potrzeby mieszkaniowe, Agencja od kilku już lat korzysta z systemu budownictwa szkieletowego, pozwalającego na zbudowanie budynku mieszkalnego w czasie krótszym niż 10 miesięcy.

#### **4. Inwestycje budowlane WAM w liczbach, na przestrzeni lat 1996-2013**

Miarą skuteczności zarządzania inwestycjami jest z pewnością liczba inwestycji zakończonych z sukcesem. Poniżej graficzna prezentacja liczby oddanych mieszkań w poszczególnych Oddziałach Regionalnych WAM.

Z danych zamieszczonych na rysunku 3 wynika, że w latach 1996-2013 Wojskowa Agencja Mieszkaniowa oddała do użytkowania 14,1 tys. mieszkań. Jeśli dla zobrazowania przyjmujemy, że w każdym lokalu zamieszkały cztery osoby, to otrzymujemy miasto zamieszkałe przez 59 tys. mieszkańców. Jest to tylko o 1/7 mniej niż wynosi ludność warszawskich dzielnic Praga Północ lub Wawer i więcej niż ludność dzielnic Ursus albo Żoliborz.



Rys. 3. Liczba oddanych do użytkowania mieszkań przez WAM w latach 1996-2013 (nieistniejący już Oddział Mazowsze wliczono do Oddziału Warszawa)

Źródło: opracowanie własne

## 5. Narzędzia zapewnienia jakości procesów inwestycyjnych w Wojskowej Agencji Mieszkaniowej

Mocnymi stronami Agencji w obszarze inwestycji są utrzymanie tempa inwestycji budowlanych, wysoki standard budowlanych lokali, oferta mieszkaniowa „pod klucz” oraz rozwijanie narzędzi zarządzania.

Agencja stosuje środki zapewniające wysokiej jakości procesy inwestycyjne, do których zalicza się (Wytyczne Prezesa WAM nr 3/2014 z 23 grudnia 2014 r. w sprawie standardów lokali mieszkalnych (kwater) i opisu technicznego budynku oraz dodatkowych warunków, jakim powinny odpowiadać nowo pozyskiwane i ulepszone budynki):

- 1) własne normy techniczno-budowlane w zakresie jakości technicznej budynków (zagwarantowanie odpowiedniego standardu materiałowego), które muszą być uwzględnione przez projektantów i wykonawców;



- 2) własne normy architektoniczno-funkcjonalne, które wymuszają mały udział korytarzy w powierzchni mieszkań (optymalne rozplanowanie struktury mieszkania) oraz podwyższają niektóre inne wymagania, np. względem szerokości pomieszczeń, które w Polsce zrównane są dla budynków nowo projektowanych i przebudowywanych i niekoniecznie są wartościami optymalnymi;
- 3) skuteczny podział zadań, poprzez wskazanie osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych i nałożenie obowiązku raportowania stanu ich wykonania;
- 4) używanie w planowaniu krótkich okresów rozliczeniowych – w Agencji rozliczanie następuje w praktyce z rocznych planów inwestycyjnych, choć Ustawa stawia łatwiejsze do spełnienia, 3-letnie kryterium rozliczeniowe;
- 5) systematyczne kontrole inwestycji mieszkaniowych w Oddziałach Regionalnych przeprowadzane przez Biuro Prezesa. W skład zespołów kontrolujących wchodzi inżynierowie budowlani – często różnych specjalności – przez co kontrola nie ma charakteru urzędniczej wizytacji i nie dotyczy tylko ogólnych procedur;
- 6) posiadanie własnej kadry ekspertów, tj. wypróbowanych inżynierów budowlanych, związanych od wielu lat z Agencją, przez co – identyfikując się z WAM – nadzorują prace budowlane z poczuciem, że wszelkie wady robót, które się ujawnią w toku wieloletniego użytkowania będą rzutowały na ocenę ich pracy.

## **6. Budynki mieszkaniowe WAM na tle obiektów budowanych przez deweloperów**

Do ciekawych wniosków prowadzi porównanie wybudowanych przez Agencję budynków mieszkaniowych do analogicznych obiektów komercyjnych.

Widoczną różnicą jest dużo większy udział niezabudowanej części działki do powierzchni zabudowy. Deweloperzy zwykle dążą do maksymalnego zagęszczenia zabudowy działki, przy możliwie największej ilości kondygnacji. Prowadzi to do powstawania „klastrofobicznej” zabudowy, w której brakuje wolnej przestrzeni, co jest widoczne w dużych aglomeracjach, na osiedlach komercyjnych.

Doświadczenia Agencji w obszarze zakupu mieszkań na wolnym rynku pokazują, że deweloperzy wprowadzają liczne ograniczenia w zakresie ilości nieodpłatnych miejsc parkingowych, czego Agencja nie praktykuje. Podobna uwaga dotyczy większej dostępności komórek lokatorskich w budynkach Agencji. Inną różnicą jest wykorzystywanie przez WAM części dostępnych (niezabudowanych) terenów na tworzenie – w ramach działań rewitalizujących istniejących osiedli – miejsc do uprawiania sportu (np. montaż przyrządów do ćwiczeń). Są to niewątpliwie duże zalety budownictwa WAM, które wynikają ze świadomości posiadania misji w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy. Należy zauważyć, że obiekty budowane przez WAM mają bardziej zwartą bryłę, w porównaniu do budynków

wykonywanych przez deweloperów chcących wyróżnić swoje obiekty właśnie oryginalną bryłą.

Praktykowany w Agencji sposób projektowania budynków sprzyja lepszemu utrzymywaniu ciepła przez budynek i co ważniejsze – ogranicza ilość potencjalnych słabych punktów budynku (trudne do wykonania detale izolacji cieplnej i detale pokrycia dachu budynku).

Kolejną różnicą jest brak domów jednorodzinnych lub budownictwa szeregowego w strukturze budownictwa Agencji – wielu deweloperów realizuje tego typu inwestycje. Agencja, co do zasady, nie wykonuje tego rodzaju budynków, gdyż prowadzi to do pogarszania efektywności ekonomicznej inwestycji, tj. relacji: wydane środki do wytworzonych powierzchni użytkowych.

## Podsumowanie

Niniejszy artykuł stanowi jedynie wstęp do poznania szczegółów zarządzania inwestycjami w Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Szczegółowe omówienie wszystkich elementów systemu zarządzania inwestycjami Agencji wymagałoby w zasadzie napisania średniej wielkości książki. Wieloletni pracownicy Agencji mogą się pochwalić ponad trzydziestoletnim stażem pracy w wojskowych strukturach logistycznych związanych z budownictwem, a ich wiedza i doświadczenie mają odzwierciedlenie w wielu wypracowanych i wdrożonych instrukcjach wewnętrznych dotyczących procesu zarządzania inwestycjami. Dokumenty wewnętrzne są na bieżąco aktualizowane, adekwatnie do zmian prawa i standardów technicznych. Agencja zachowując dobre wzorce z przeszłości, korzysta z aktualnych możliwości. Z tego względu, od ubiegłego roku w Pionie Inwestycji w Biurze Prezesa trwają prace specjalistów z zakresu zarządzania inwestycjami budowlanymi oraz inżynierów, długoletnich kierowników robót budowlanych, nad wdrożeniem informatycznego systemu wsparcia zarządzania inwestycjami. Obecnie kontynuowane są prace nad szczegółami wdrożenia, co uniemożliwia na tym etapie zaprezentowanie rozwiązań.

## LITERATURA

- [1] Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., nr 86, poz. 233 z późn. zm.) oraz akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy.
- [2] Strategia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na lata 2013-2018.
- [3] Trzyletni plan wykorzystania zasobu mieszkaniowego i internatowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na lata 2013-2015.
- [4] Regulamin organizacyjny Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.
- [5] Analizy własne Pionu Inwestycji WAM (niepublikowane) – stan za rok 2013.

- [6] Dane na bieżąco zbierane i udostępniane przez Pion Mieszkaniowy Biura Prezesa WAM (niepublikowane) – stan na rok 2014.
- [7] Wytyczne Prezesa WAM nr 3/2014 z 23 grudnia 2014 r. w sprawie standardów lokali mieszkalnych (kwater) i opisu technicznego budynku oraz dodatkowych warunków, jakim powinny odpowiadać nowo pozyskiwane i ulepszone budynki.

