

PN-ABY-837
91133

Focus Group Survey Report and Recommendations
Report of Research Results of ZHEU-14 Household Attitudes Towards
Maintenance Delivery and Quality in Ekaterinburg

Prepared for
United States Agency for International Development
ENI/EEUD/UDH

Prepared by
PADCO, Inc.
1025 Thomas Jefferson Street, NW
Suite 170
Washington, DC 20007

and

ExMedia Center Information and Research Service

Contract No. CCS-0008-C-00-2057-00, TO 78
June 1996



*Funds for production of this report were provided by the
United States Agency for International Development*

MEMORANDUM

Date: June 12, 1996

From: Mike Lynn, Resident Housing Sector Advisor
PADCO/USAID Housing Sector Reform Project 

To: Vice Mayor Vladimir Deamidovich Kulik

CC: Naum Gregorievich Zolotorevsky

Subject: Transmission of Focus Group Follow Up Report with Recommendations

PADCO staff is pleased to forward a copy of the "Focus Group Survey Report", conducted in May, 1996. This supplemental report to the main "Survey of Household Attitudes Towards Maintenance Delivery and Quality" was conducted in February, 1996. It reveals some factors which we believe illuminate the need for additional systemic change if housing sector reform is to advance in any meaningful manner. The Focus Group Report is revealing as it shows how residents perceive the delivery of maintenance and how the Boards of Unified Customer and Maintenance organizations are not communicating effectively on a variety of levels with residents.

PADCO has conducted a series of meetings stretching back to February 1995 with representatives of maintenance organizations and the seven District Boards of Unified Customer. This has included training sessions for key staff relating to competitive bidding and new methods of property management. We have also provided training for key staff of all bidders who participated in the initial concourse. In addition, we have held monitoring/follow ups with both these groups to sample their opinions about their progress during the demonstration and to offer suggestions for further improvement.

We will let the Focus Group Survey speak for itself. The remainder of this memorandum will serve as a diagnostic report with certain recommendations we see as crucial for continuing reform.

Progress/Results To-Date:

The City has:

- ◆ Conducted an initial concourse for three sites in June 1995 with contracts signed effective September 1, 1995 Units coming under competitive bidding totaled some 17,500 flats.

- ◆ Scheduled a subsequent concourse to be conducted in July 1996.
- ◆ Incorporated some of the changes recommended by PADCO to further streamline the bidding process, leading to greater efficiencies and more closely representing a true "open" bidding competition. To date City staff have adopted seven of twelve documents PADCO sees as crucial to greater success in competitive bidding. The remaining we have identified as still needing to be adopted are:
 - » Board of Unified Customer Operating Regulations
 - » Standardized Bidding Procedures
 - » Housing and Capital Asset Transfer Policy
 - » Model Contract for Maintenance Contracting including clear language authorizing money payment for the "management fee"
 - » Selection of Sites with Time Table for Repetition of Competitive Bidding for All Areas of the City
- ◆ Collaborated with PADCO to train 240 city staff. We have conducted courses ranging from management skills development, to technically oriented seminars on new forms of property management and maintenance and preparation of RFPs and bidding;
- ◆ Gained expertise in conducting a "bidding" for services. This mechanism represents the underpinning of development of market driven maintenance in Russia, where competition among several providers will offer the Customer/Owner the best opportunity for realizing value -- i.e. the best maintenance for the lowest possible price. These principles can be applied in buying other goods and services as well.

General Recommendations:

The City needs to abandon its policy of "pretending" to maintain its housing and to focus on redefining the role of the public sector within the financial resources available to it. One of the things that become apparent from reading the Focus Group Survey, is that residents already know that the City cannot financially support its housing. Residents resent this pretention. Redefinition of the City's role as to how it provides maintenance, should result in a realistic scope of work, accomplished through competitive contracting and administered by the Boards of Unified Customer under "Full Right Management". The current arrangement where the City merely uses the Boards of Unified Customer as a "financial pass through" shows the City is again "pretending". The City needs to abandon normative pricing in favor of a realistic approach. "Reality" as we see it is 1) to accept the tighter regime of legally binding

2

contracts, paying only for those maintenance services the City can legitimately and realistically pay for; 2) requiring the Customers to conduct regular, systematic concourses; and 3) independent authority to sign contracts with concourse winners.

Too often, various departments of the City Administration have told PADCO "what they could not do", rather than actively seeking inventive, creative approaches to conduct and improve their work. None of the solutions PADCO promoted are inherently new, they are all procedures used widely throughout the world resulting in high performance in the property management sphere. Bureaucrats and politicians will predictably seek to avoid the risks they associate with change. This parochial stand is short sighted and at best will only prolong the myth that maintenance is being done under the current broken system. We believe the greater risk is for the City to further delay the transition to a competitive, market-oriented system of property management and maintenance.

Specific Recommendations:

Following are key steps we feel are necessary to reform the maintenance sector:

- 1. Responsibility.** The City should decentralize responsibility for management of municipal residential property. Three actions are required. The CPMC (as owner) would have to designate the Boards of Unified Customer to manage and maintain the property on its behalf. The ZhEKs would assign all individual agreements for maintenance in privatized housing to the BUCS. Responsibility for voting the beneficial interest for municipal flats in condominiums would be transferred from the ZhKKha to the BUCS.
- 2. Authority and Autonomy.** The BUCs need authority and autonomy equal to the task of managing the municipal housing stock. First, they need to be freed from normative maintenance standards and funding levels which are no longer realistic (note that this does not mean abandoning minimum sanitary and safety norms). Second, they need the authority to conduct concourses and enter into contracts with the winning bidders. This includes the freedom to adopt "new" practices such as paying management fees to contractors, or to adopt other incentive and bonus schemes. Third, they need control over the agreed maintenance budget. Finally, if the City/CPMC intends to retain its ownership of maintenance assets (equipment, trucks, facilities) then the assets must become part of the legally binding maintenance contract.

3. **Representation.** Since the goal of the BUCs is to manage property on behalf of owners they should be represented on the management bodies of the Board. Representation by private owners is particularly important when it comes to the maintenance contracting task; defining the scope of services, evaluating bid proposals and monitoring work under contract. The target should be to constitute the bodies so that their composition reflects approximately the ownership of the property (public vs private) and the mixture of uses (residential vs non-residential). This "participatory" approach increases residents awareness of the cost and benefits of maintenance services.
4. **Publicity.** The Focus Group Survey revealed that residents want to be consulted and listened to, yet the maintenance demonstration is one of the best kept secrets in Ekaterinburg. We believe the approach to maintenance cannot improve much without greater publicity and direct communication with residents. Three main aspects are important to consider. First the City Administration needs to conduct "social marketing" in the city as a whole, explaining the steps being taken to improve maintenance. This could be combined with social marketing designed to stimulate payment and advertising the availability of housing allowances. Mass media marketing techniques would be appropriate. Second, each BUC needs to communicate with the owners it represents, with the aim of keeping them fully informed about the services they should receive, the cost, and procedures for complaints and other feedback. At the same time, each BUC needs to receive back information about residents desires and level of satisfaction (beyond the input provided by representatives on management bodies). This can be accomplished by various means including the distribution of flyers and posters, but equally important through regular personal contacts with a variety of residents. Finally, the service providers need to communicate with residents to monitor the quality of work, to assure that residents know proper procedures, and to promote its good work (if it is clever).
5. **Scope of Services and Funding.** It is imperative to move away from a system of normatives and pretense, to a new "realistic" system. Given the current economic situation it is critical to reduce generally the scope of services subsidized from the municipal budget. The core services should probably include emergency services, basic maintenance of infrastructure and cleaning of internal and external common elements. All other non-essential services, and those which benefit only individual unit owners, should be separated from the scope of subsidized services. Realism in defining the scope of services means inspecting the site and obtaining residents' input to assess real maintenance needs. Equally

important the needs of the residents should be conditioned by the projected level of real funding available from residents payments, municipal subsidies, and other sources. The scope of services needs to be clearly defined in the contract offered by the BUC. Similarly, the BUC needs a contract or other binding agreement with the City and/or District Administration to assure that funds will be available to pay the contractor as agreed. Real budgets based on real cost and revenues are a requirement for real maintenance. We further suggest that the City should consider adopting a policy to prohibit the use of municipal housing subsidies (funding and assets) for non-essential services. This would stimulate the growth of the more efficient private sector. Residents would choose and pay for other services they deemed most important and use private contractors to perform those services.

6. **Performance, Monitoring and Inspection.** As mentioned above we believe that continued use of normative pricing and maintenance standards are major impediments to improved maintenance performance. New approaches to monitoring performance are required. At the broadest level the City needs to change how it measures success and performance by municipal bodies and maintenance providers. Large staffs and budgets do not necessarily indicate good performance. Real performance in the maintenance sphere should be measured by criteria such as: price/performance ratios, resident satisfaction, and time needed to complete work orders. Changes of this sort need to be formulated and adopted comprehensively, from the top down, and implemented through an innovative system of rewards and incentives to managers, combined with penalties for continued poor performance.

Monitoring of work under maintenance contracts is another aspect of work which must be decentralized under the authority of the BUCs. Specialists at the municipal level should assist BUCs to adopt appropriate monitoring and inspection programs.

7. **Sunset Review of Government Functions.**

The City should establish "sunset" requirements on all its departments and branches. This requirement is so named because it establishes a date-certain when the "sun will set" on each governmental agency and department; stated differently each agency would be periodically reevaluated for functional usefulness. Some agencies would be eliminated, others cut back or duties combined with other agencies. Such actions are not designed to be punitive to the bureaucracy but to insure the actual usefulness of the bureaucracy in carrying out a

legitimate mission that provides for the general welfare of the public. As times and public needs change, so should the bureaucracy.

Summary

A realistic maintenance system requires an honest assessment of what the government can afford to subsidize. Political and economic reality mean that the municipal bodies and enterprises must focus on productivity and performance, not bloated staffs and pretend budgets.

The City of Ekaterinburg has undertaken the initial steps which will eventually liberate itself from the labor intensive, inefficient maintenance regimen used under the command system. PADCO encourages the City to more vigorously embrace reform schemes through the wide spread use of competitive bidding and allow for the full privatization of the maintenance industry. We believe the key to that is informing all levels of municipal government as to "real options" (fiscal reality) and then insuring that legislation follows which mandates compliance by all affected local entities. The time for political timidity has passed. We believe the City can be a showcase for competitive bidding and privatization similar to Moscow, if it is willing to exercise leadership and not to abandon housing reform through inaction and the parochial interests of the entrenched bureaucracy.

We believe each factor we have outlined is crucial to the success of the reform effort in maintenance. Each part discussed is part of what we consider a comprehensive, integrated approach to solving the maintenance dilemma in Ekaterinburg. We believe these solutions are workable and will lead to the City being liberated from the burden of providing direct maintenance services. As always, PADCO stands ready to assist you and your staff in implementing these recommendations.

CONTENTS

<i>1. Goals and objectives of work</i>	2
<i>2. Methods</i>	3
<i>3. Main results</i>	4
3.1. Objective management and maintenance problems	4
3.1.1. Reasons of the number of requests decrease	4
3.1.2. Reasons of changes in the structure of requests	5
a) Territory landscaping and cleanliness	6
b) Entry cleanliness and lightning	7
c) Sanitary equipment condition	7
d) Electrical equipment condition	9
e) Apartment technical condition	9
f) Heating system	9
3.2. Subjective problems and awareness of the demonstration project	10
a) Requirement for a ZHEU with a considerate attitude towards the needs of residents	10
b) Requirement for the information about spending the rent	11
c) Requirement for the information about rights of residents and responsibilities of the ZHEU	11
d) Requirement for the information about the ZHEU activity	11
e) Requirement for direct contacts with the ZHEU staff and their consideration	12
f) Requirement for servicing that takes into account the interests of residents	12
<i>4. General conclusions</i>	13

1. GOALS AND OBJECTIVES OF THE SURVEY

The objective of the survey is to obtain the information about the demonstration project results that could not be obtained during the formalized selective survey of household attitudes in February 1996. The main objectives of the survey are the following:

1. To find out the reasons of decreasing number of requests to the ZHEU and the changes in the structure of the requests.
2. To verify the level of residents awareness of the project and their attitude towards the demonstration maintenance.

2. METHODS

Group focused interviews

The method of group not-formalized interviews was used in order to obtain the information about the demonstration project results that cannot be obtained during the formalized survey.

Selections

The respondents were selected among the residents of the primary site ZHEU-14 who participated in the selective survey of household attitudes (February 1996).

The quote goal-oriented selection was used for selecting the respondents. The quoting was conducted according to the following two criteria: frequency of requests to the ZHEU (those who did not appealed to the ZHEU during half a year before the February survey and those who appealed) and age (up to 45 years and older than 45 years - division by the February selection median).

4 group focused interviews were conducted. The total number - 39 respondents.

<i>Quotes</i> (number of people)	<i>Age</i>		<i>Total</i>
	up to 45 years	older than 45 years	
Frequency of requests to the ZHEU			
Those who did not appeal	7	7	14
Those who appealed	6	9	15
Total:	13	16	29

Methods of conducting the interviews

During the interview the respondents were suggested:

- to appraise the housing management and maintenance condition (in general and in respect to separate problems) and changes occurred during the last year;
- to describe the methods of solving the problems related to housing management and maintenance. The respondents who appealed to the ZHEU were suggested to appraise the quality of the ZHEU work and the changes occurred during the last year;
- to appraise the management and maintenance condition in general and the changes occurred during the last year;
- to say if they are aware of the demonstration project, what the information sources are and describe their attitude towards the project.

The average duration of the interview was more than an hour. The interviews were shot. The interview video materials are attached to the survey report.

3. MAIN RESULTS

One can make the following main conclusion on the basis of the information received during the focused interviews: ZHEU-14 is an organization that is *targeted not at the satisfaction of consumers' needs* but *at the generating of products* (management and maintenance services). This is the fact that stipulates first and foremost that there are no appreciable improvements in the indicators of residents satisfaction with management and maintenance services quality even when there are some positive changes in the objective indicators of the ZHEU work.

The analysis of the focused group results in the report is divided into two parts according to the subject under consideration. The first part is about the specific objective management and maintenance problems the residents pay their attention to in the first place (the February formalized survey quantitative results are used), the other one describes the subjective problems arising in the relationship between the ZHEU and consumers including the problem of awareness of the demonstration maintenance project. It should be mentioned that the terms "objective" and "subjective" are of an undoubtedly provisional nature. The main principle of this division is that the first group of problems is related mostly to the ZHEU productive activity and the second one - to the communication or marketing (if using the market terminology) activity.

3.1. OBJECTIVE MANAGEMENT AND MAINTENANCE PROBLEMS

3.1. Reasons of the number of requests decrease

According to the formalized survey of households the frequency of requests to the ZHEU with different problems per one household reduced for the half a year - from June to February 1996 - as compared to the previous survey information (0.7 and 0.9 respectively). The share of problems the residents appealed to the ZHEU with per one household reduced a little as well - 0.27 according to the first survey results and 0.2 according to the second survey results.

As the focused interview participants say they did not appeal to the ZHEU less frequently during the last year as compared to the previous year, sometimes they appealed to the ZHEU even more often. This fact can be explained by the focus-groups composition: those who agreed to participate in the interview are the people who consider the problems related to management and maintenance as the urgent ones. These people are more active in contacting the ZHEU (many of them participate in organizing the management and maintenance problems settlement for their house or entry themselves, and probably they do appeal to the ZHEU as frequently as before.

The interview results demonstrated that all the respondents are oriented *to the settlement of management and maintenance problems by themselves*. No perceptible differences between the groups which "did not appeal to the ZHEU" and "appealed to the ZHEU" were found out during the survey: practically all of them appealed to the ZHEU within the period from the date of the survey and to the moment of conducting the focused interviews. Thus, it seems impossible to single out a group of residents which do not appeal to the ZHEU at all and solve all the problems by themselves. In any case, everybody is associated with the ZHEU, however, the frequency of appeals to the ZHEU is stipulated by the factors of an absolutely casual nature, like availability of a person with some special

skills in the family who can solve some problems himself/herself; condition of the building the respondents live in (e.g. the unsafe building residents often sign joint petitions to different instances and departments including the ZHEU); personality ("we try not to appeal to the ZHEU - you will only exhaust your nerves and lose the time", "I cannot hurl accuse at each other with them").

The respondents from the groups up to 45 years are oriented to the problem solving by themselves to the greater extent - these people are more active in the social respect, have relatively higher income as compared to the pensioners. These families usually have people capable of doing such kinds of work independently. The respondents who are older than 45 appeal to the ZHEU more frequently and with a wider range of problems, as they lack energy and money to solve the problems independently.

It should be mentioned that this tendency - to do everything you can by yourselves -has been displayed for a long period. All the respondents noted that they tried to do everything themselves not only during the last period of time. They always used to do it this way. This is caused by the fact that the respondents had negative experience of appealing to the ZHEU when the request was not fulfilled at all, was fulfilled with poor quality or when they were required to pay an extra fee, not justified at all from their viewpoint ("you have to provide a bottle for everything"). Thus, a considerable share of respondents formed a steady conviction long ago that it is useless to appeal to the ZHEU with your problems.

The reduction of the frequency of appeals is caused by the following. The economic situation in the period from summer 1995 to February 1996 differs significantly from the situation in 1994 - first half of 1995. On the one hand, according the information of the February survey the respondents' income and its structure changed considerably: the average income per one person in the family increased 1.5 times, and the number of families with the relatively high income increased significantly. According to the information of the survey the high income people appeal to the ZHEU much less frequently and rely upon their own. Besides, the housing privatization campaign was over by this period (according to the information of the survey the privatized flat owners rely more on their own). On the other hand, the infrastructure was formed during the last year that enables to solve housing management and maintenance problems without the ZHEU help: a lot of firms appeared that offer this kind of services, various construction materials. Thus, one may suppose that *the tendency to solve the housing management and maintenance problems by themselves increased and this caused the reduction of the frequency of requests to the ZHEU.*

3.1.2. Reasons of changes in the structure of requests

The last survey showed that the most frequent reasons of requests to the ZHEU are the following: sanitary equipment condition, technical condition of the apartment, electrical equipment condition, entry cleanliness, heating system condition, cold water supply, infrastructure condition, condition of the building as a whole. The structure of requests slightly changed as compared to the first survey results: the problems related to the electrical equipment and heating system condition moved to the first ten problems.

The structure of existing problems (regarding how frequently they arise) remained practically the same. This shows that there is a group of problems which are not being

solved cardinally and exist constantly. Such a conclusion can be corroborated by the information received during the focused interviews. Almost all the respondents named the same problems, and the list of the problems fully coincides with the formalized surveys information. When describing the general condition of management and maintenance the respondents mention that everything became worse in general as the buildings are old and collapsing as nobody takes care of them properly."

The reasons of the changes in the structure of requests to the ZHEU were found out during the focused interviews. Let us dwell upon each group of the problems in detail - in the order of frequency of mentioning them by the respondents.

a) Territory landscaping and cleanliness

The respondents usually talk about this problem as one problem of the territory condition near the building (though they were shown separately in the survey). This group usually includes absence or poor landscaping of children playgrounds, absence of places for taking out the dogs, absence of special parking places (the cars usually park just in the courtyard territory), lack of green plants in the courtyard, dust-heaps located directly in the courtyards, dirty courtyard territory.

The courtyard territory landscaping and cleanliness are evaluated by the respondents as extremely unsatisfactory (which corresponds to the survey results). The last survey demonstrated that the frequency of requests with the cleanliness and landscaping problems takes the 14th and 15th place respectively. The reasons may be the following:

The respondents often link the territory landscaping and cleanliness with the external factors like existence of trade places (shops, kiosks, mini-markets) near the building or offices of some firms in the ground floor of the buildings; widening of roads and cutting trees and brushes down in this connection; absence of public toilets in the city (so the courtyards and entries are used like the toilets); general decrease of the population everyday culture; considerable number of people without place of residence; aggravation of the public order bodies work, etc. Most of the respondents believe that the ZHEU is not able to change the situation considerably when the general situation becomes worse. At the same time the respondents note that the ZHEU is not even trying to influence the situation, to change at least the things that can be changed: e.g. to allot special places for taking the dogs out and watch this (fines), to prohibit the car drive along the courtyards, etc. Many people think that the ZHEU should work in cooperation with militia structures when straightening the things out.

When evaluating the changes in the condition of the courtyard territory the respondents say unequivocally that these are changes for the worse. It should be mentioned that the respondents compare the existing situation not to the last year but to the time when they moved into the building - usually it is more than ten years ago. The changes for the worse started long ago and the tendency remained during the last year. The only positive change mentioned by practically all the respondents is the better work of the groundskeepers during the last year (the groundskeepers began to clean the territory more carefully, the residents see them working more often). The respondents regard this fact like some positive moves in the ZHEU work.

The requests to the ZHEU are most often related to the territory landscaping - equipping children playgrounds, fixing benches near the entries, etc. These requests are not satisfied as a rule or their satisfaction is very poor. The problems related to the territory landscaping are solved by the respondents themselves independently only in individual cases (bench repair, painting, planting trees and shrubs in the territory, construction and repair of children playgrounds). These measures require considerable financial expenditure and organizational efforts, that is why this kind of problems is solved only after unsuccessful requests to the ZHEU. As regards cleaning the territory the respondents agree to participate in it provided the ZHEU undertakes to organize this work and maintain the order in future.

b) Entry cleanliness and lightning

According to the survey information the group of problems related to the entry condition is most urgent and one of the main reasons of requests to the ZHEU.

All the respondents notice significant changes for the worse for the last period of time including the last year. First, this is explained by the influence of external circumstances (appearance of people without place of residents and drug addicts in the entries). Second, the respondents believe that the ZHEU is working worse in this sphere. If the entries were somehow cleaned earlier, then now they think that either the ZHEU saves the cleaner rates or these rates are so small that nobody agrees to work. However, the respondents wonder why the ZHEU that could organize the work of the groundskeepers cannot organize the work of cleaners in the entries. Only several respondents noted that the entries were cleaned better during the last time. It is curious that they link this fact with the surveys - "after these people came and surveyed us the ZHEU started to clean the entries better."

The requests to the ZHEU about the entry condition are quite often, however, they are related not only to the cleaning but also to the condition of rubbish chutes (they blocked up which results in the smell, rats and cockroaches), order in the entries (people without place of residence, drug addicts live in the entries), need for repairs, entry lightning. Some respondents also believe that the ZHEU is also responsible for the installation of iron doors in the entries and the funds are allocated from the budget for this purpose. In most cases the requests do not result in anything.

The respondents are inclined to solve the problems related to the entry condition by themselves more often, than the problems related to the courtyard territory condition. They install iron doors in the entries at their own expense, hire a cleaner or organize cleaning themselves (it often complements the cleaning done by the ZHEU staff as they think that their cleaning is of a poor quality), weld the rubbish chutes, etc. On the one hand, the need for solving the problem themselves evokes dissatisfaction of the respondents - they think this is the ZHEU responsibility and the ZHEU has resources to do this. On the other hand, they acknowledge that this is the fault of residents in many respects as they do not maintain the order in the entries.

c) Sanitary equipment condition

The group of problems related to the condition of the sanitary equipment both in the apartment and in the building as a whole is one of the most vital problems and the most frequent reason of requests to the ZHEU. The most frequent reasons of requests the respondents list are the following: clogging and pipe leaks inside the apartment, poor

pressure of cold and hot water, its low quality - e.g. rusty water (the respondents link these problems with the sanitary equipment condition), water in the building basement and subsequently - dampness, smell, rats.

The respondents appraise the sanitary equipment condition as extremely unsatisfactory, it was evaluated as satisfactory only in several cases, however it was mentioned that it is time to replace the pipes. The buildings differ considerably by the time when the last major repair together with the sanitary equipment replacement was carried out. In some buildings the pipes have not yet been replaced at all and the respondents say that the sanitary equipment is unsafe. In the other buildings the pipes have been replaced twice or more and in some cases they were replaced during the last period (the respondents link this with the transfer of the buildings from the enterprise ownership to the municipal ownership). The respondents mention that the sanitary equipment replacement does not always provide the desired effect: in some cases the work was done with poor quality and the new pipes leak. Besides the respondents describe the cases when the old pipes taken from other entries were installed instead of new pipes. The respondents believe that the ZHEU staff sell the new pipes (and other materials) on the side.

In most cases the respondents - especially those who live in old buildings - link the poor condition of the sanitary equipment with the fact that the major repair together with the sanitary equipment replacement has not been carried out for a long period of time. Usually they do not blame the ZHEU for this as they believe that the funds for the capital repair are not allocated from the city budget (the ZHEU is probably the informational source as the respondents appealed to the ZHEU very often). The respondents believe that the old sanitary equipment that needs to be replaced is the main reason of the fact that the ZHEU cannot maintain the sanitary equipment in a proper condition.

The respondents think that one more reason of their frequent requests to the ZHEU is that no preventive inspections of the sanitary equipment are carried out to prevent emergencies. In some cases such inspection were carried out earlier but ceased during the last years (this is often linked with the fact that some particular plumber got his discharge or retired) or they are conducted conventionally only ("we were not at home when the plumber came, he asked a kid to sign and did not even look at anything.") Only in several cases the respondents say that preventive inspections started during the last time and are fulfilled not in a bureaucratic way.

In general the respondents - with rare exception - evaluate the work of the plumbers positively and note some changes for the best in this sphere during the last year (the plumbers became more polite, they do not argue with residents, come more quickly when called). The respondents from the places where these changes occurred link them with the fact that the ZHEU makes higher demands on their staff. The respondents believe that the plumbers usually do everything they can, however, they cannot change the situation considerably as one should take into consideration the unsafe condition of the sanitary equipment.

Besides, the problems related to the sanitary equipment condition seem to be the most frequent reason of requests to the ZHEU since the residents cannot solve these problems themselves. This kind of work requires special skills and expertise. The residents usually liquidate minor breakdowns themselves.

d) Electrical equipment condition

According to the February survey results the electrical equipment condition as the reason of requests to the ZHEU moved from place 13 to place 3. However, the residents do not consider the electrical equipment condition to be a frequently arising problem. We may suggest that the frequent requests to the ZHEU are linked with the power disconnections during this period.

The respondents actually noted that the power was disconnected very often during the last year - especially in the evening. The respondents do not know why. The problem was solved fairly quickly, during a day - by a phone call to the ZHEU or to the city emergency service. One more reason of the problems with electrical equipment is roof leaks resulting in the wet wiring.

In general the respondents try to solve the electrical equipment condition problems themselves (replacement of plugs, switches, wiring) and appeal to the ZHEU only when the breakdown is outside the apartment.

e) Technical condition of the apartment

This problem is a second one by the frequency of requests (according to the first survey results it stands in the 6th place).

In this case the respondents say that it is necessary to replace old floors, sashes, etc. - that means that the major repairs have not been carried out in the buildings for a long period of time. However, the residents usually appeal to the ZHEU for emergencies - e.g. the roof leak (the respondents who live in the last or the last but one floor mention this problem most often). This problem has been existing for a long period of time, so the ZHEU does not respond to such requests at all in most cases and plead the lack of resources for this kind of work and offer the residents to repair the roof themselves. It is clear that the problem became more acute during the survey period - in autumn.

f) Heating system

The problems related to the heating system became more acute since the heating season started. The respondents say that it is cold in many apartments in winter and the bottom of radiators is cold. The requests to the ZHEU in the beginning of the heating season are often connected with the heating system leaks.

The respondents mention that no changes can be observed in this respect. The ZHEU staff plead the fact that the heating system is old, the pipes are clogged with rust and they need to be fully replaced but the ZHEU has no resources for this.

3.2. SUBJECTIVE PROBLEMS AND AWARENESS OF THE DEMONSTRATION PROJECT

Almost all the respondents are aware of the experiment. The interviewers conducting the survey are the informational source for everybody, that is why some respondents know about the demonstration project beginning from the last summer and some - beginning from February 1996. The ZHEU did not inform the residents about the demonstration project. That is why one can suppose that the residents who did not participate in the survey know nothing about the experiment.

Although the respondents are aware of the demonstration project they do not know what its point is. The interviewers had explained to the respondents what the experiment gist was and told them about condominiums, however the information was forgotten since then. They often take the demonstration maintenance for the condominiums, although they have a very vague idea of condominiums, too (some respondents heard about condo associations by radio or read in the newspapers).

The respondents asked the moderator about the essence of the project with obvious interest. The respondents were sincerely surprised by the information that ZHEU-14 participated in the bidding for the right to do management and maintenance for their building ("Why do they need us?"). The respondents asked what other organizations participated in the bidding (many respondents believe that ZHEU-14 was the only claimant), what benefits the ZHEU can receive from participating in the bidding and how the demonstration project can change the situation.

In general the attitude towards the demonstration maintenance can be described as "friendly but tense" (according to the survey results 56,7% of the respondents have a positive attitude towards the demonstration project). The respondents are impressed by the project purpose - to improve management and maintenance services, however, they doubt if it can be achieved in practice. Probably, the doubts are caused by the fact *that ZHEU-14 residents are absolutely unaware of the demonstration project.*

The unawareness of the project is the result of the fact that *ZHEU-14 is not targeted at the consumer's needs.* The information received during the interviews corroborates that there are unsatisfied needs of consumers. (It should be mentioned that the focus-groups participants participated in one of the previous surveys and, evidently, expected some changes. Their expectations did not come true, so their attitude was critical. They perceive the focused interviews as an occasion to talk about the issue they worry about, to say the accumulated complaints and they expect the conversation to entail some specific results.)

a) Requirement for a ZHEU with a considerate attitude towards the needs of residents

The respondents believe that the ZHEU is not interested in the consumer. They say that the main objective they would like to achieve in the course of the demonstration maintenance is "to make the ZHEU turn their face to us", "to make the ZHEU to consider our interests", "understand the concerns of ours" (it is significant that now the ZHEU staff usually ask residents to understand their concerns").

Obviously, the project actually pursues this goal. However, the ZHEU did not even try to declare somehow such intentions - nobody informed the residents that the experiment

started, about its point and its course. That is why the respondents consider the positive changes in some sites of the ZHEU (e.g. improvement of work of the groundskeepers, sometimes of the plumbers and cleaners) are occasional and do not attach great importance to them. This cannot but influence the negative attitude of the respondents to the ZHEU which is based upon their personal experience.

Besides, people often evaluate the changes inadequately even when they notice them. For instance, the respondents of one building explain the improvement of the work of plumbers in different ways: "The plumbers are poorly paid, 230 thousand rubles, and now the ZHEU is making nuts tight for them" or "The plumbers started to be paid a lot of money, more than one million rubles, that is why they try to keep their job." It should be mentioned that most of respondents think the ZHEU is a destitute organization, the payment of staff is very low and that is why the workers are not interested to work hard.

b) Requirement for the information about spending the rent

The respondents cannot objectively appraise if the payment for management and maintenance services is adequate to the services quality. On the one hand, the payment for management and maintenance services is a fairly big share of the family budget for most of the respondents. From this viewpoint it is not insufficient. On the other hand, people understand that actually this money is not enough to fulfil the required work.

The respondents believe that the most important thing is that they do not know how much the ZHEU really needs for housing management and maintenance, what the order of funding the ZHEU is, where the money paid by residents go and what they are spent for. The respondents note that they often pay for the job the ZHEU does not actually do: entry cleaning, technical inspection, payment for the hot water that is not actually supplied, etc. The residents suspect that either the funds are not enough, or the ZHEU staff use them for the wrong purposes.

The demand for this kind of information grows while the rent increases.

c) Requirement for the information about rights of residents and responsibilities of the ZHEU

The respondents do not know what particular services the ZHEU is obliged to provide free (for instance everybody worries if the ZHEU should replace the sanitary equipment free of charge, who must pay for the building repairs, etc.). The respondents say that today it goes in different ways: sometimes everything is done at the ZHEU expense, sometimes one has to provide a bottle or simply pay to the ZHEU worker. But the respondents do not know how it should be according to the law. The owners of privatized flats know about their rights particularly little.

d) Requirement for the information about the ZHEU activity

When talking about the changes in the ZHEU activity the respondents often used the words "suddenly", "unexpectedly" - "suddenly the cleaner started work in our entry", "unexpectedly the repair was done - it is not clear why as they repaired it recently", "the hot water was suddenly disconnected". We can make a conclusion that the ZHEU does not inform the

residents about their plans and problems. This supports the formation of the belief of residents that the ZHEU does not consider their interests.

In the meanwhile, such information could help the ZHEU to avoid conflict situations. For instance, regardless of the fact that the sanitary equipment condition is the most urgent problem for the respondents they do not blame the ZHEU for this as they understand why the sanitary equipment is not repaired.

The respondents are irritated by their own unawareness, like disconnection of water without any notice. The people's attitude to the disconnections is more quiet when they are somehow notified about it.

e) Requirement for direct contacts with the ZHEU staff and their consideration

The interview results show that the respondents need direct contacts with the ZHEU staff who are supposed to go into their problems. Thus, the respondents who live in the buildings where preventive inspections are carried out (that means that the ZHEU staff come to the residents and ask them questions about everything) evaluate the ZHEU work higher than the residents of the buildings without preventive inspections. The very fact that somebody comes to them and ask them questions is important to people - even when the situation does not change significantly after such inspections. The respondents who live in the building where the plumbers began to work better after the demonstration project started did not note that the number of emergencies decreased but they mentioned that "the plumbers began to talk more politely, do not argue with the residents, they fired the alcoholics, now decent people work there, it is nice to talk to them."

In general a considerable share of the respondents evaluate the work of the executors - groundskeepers, plumbers, electricians in a positive way (although there is enough criticism, too). They think that the executors do whatever they can but they just cannot change the situation considerably.

Much more complaints are about the middle link staff: they are rude to people in the house-management offices, the dispatchers do not register the requests properly, that is why the specialists do not come in time when called. The respondents say that the requests are often lost and nobody is responsible for that. Many respondents mention the indifferent attitude of the ZHEU officials.

Such evaluation is probably caused by the fact that the middle link of the ZHEU staff and the ZHEU officials do not contact the residents directly and - what is very important - at their own initiative (the residents have to find the officials themselves in order to associate with them). "Directly" does not always mean "personally". Various flyers, displays, speeches or articles in the mass media are the possible forms of contacts.

f) Requirement for servicing that takes into account the interests of residents

Many respondents are irritated by the wording: "the plumber will come during the day" as they have to sit all the day long undetermined. It should be mentioned that the residents of the buildings where the demands on the ZHEU staff were increased and the plumbers and electricians began to appear as appointed or just after the call speak of the ZHEU work much better, although the workers could not fulfil the requests in some cases.

GENERAL CONCLUSIONS

1. The fact that the indicators of residents satisfaction with the management and maintenance services quality have not significantly improved is caused by the following: the ZHEU is targeted *not at the satisfaction of the consumers' needs but at the production*.
2. The strengthening tendency of residents to solve the problems themselves resulted in the changes in the number of requests to the ZHEU.
3. The fact that the structure of problems has not changed is caused by the following: a group of problems can be singled out that are not solved in general and exist constantly.
4. The changing structure of requests to the ZHEU is linked with different reasons. First, with the season of the year when the survey was conducted: when the heating season started the problems related to the heating system and infrastructure condition moved forward. The sharpening of the problems related to the technical condition of the apartments is usually caused by the roof leaks when raining. The sharpening of the problem related to the electrical equipment condition is explained by the frequent power disconnections during this period.
5. The level of awareness of the demonstration project, its point and course is very low. The complete unawareness of the demonstration project results in the "friendly but tense" attitude towards the experiment: the people are impressed by the very idea of improving the management and maintenance sphere, however, they doubt if it is possible to implement this idea in practice.
6. The attitude of the residents towards the demonstration project is determined in many respects by the requirements that are not directly connected with the ZHEU production activity, but play an important role in the formation of the satisfaction of residents as the ZHEU clients. Meeting these requirements can essentially increase the level of the satisfaction of residents with the management and maintenance services and their willingness to cooperate with the ZHEU.
7. The objective to increase the level of the residents satisfaction with management and maintenance services can be achieved by the examination and goal-oriented implementation of the complex of marketing measures. The important part of this complex should be communication measures targeted in particular at the increase of the level of residents' awareness about the course of the demonstration project and other aspects of the ZHEU activity.

ОТЧЕТ

**о результатах исследования
удовлетворенности жильцов ЖЭУ-14
качеством коммунального обслуживания
и их отношения к демонстрационному проекту**

**подготовлен Центром ExMedia
для PADCO/USAID Shelter Reform Project**

**Центр "ExMedia"
Информационно-исследовательская служба
тел. 550-658, 550-546**

**Екатеринбург
1996**

О Г Л А В Л Е Н И Е

1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ	3
2. МЕТОДИКА.....	4
3. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ.....	5
3.1 ОБЪЕКТИВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОММУНАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ.....	5
3.1.1 <i>Причины снижения числа обращений.....</i>	<i>5</i>
3.1.2 <i>Причины изменения структуры обращений</i>	<i>6</i>
a) Благоустройство и чистота территории.	7
b) Чистота и освещение подъездов.....	7
c) Состояние сантехники.	8
d) Состояние электрооборудования.	9
e) Техническое состояние квартиры.....	9
f) Отопительная система.	10
3.2 СУБЪЕКТИВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОСВЕДОМЛЕННОСТЬ ОБ ЭКСПЕРИМЕНТЕ.....	11
a) Потребность в ЖЭУ, который бы внимательно относился к нуждам жильцов.....	11
b) Потребность в информации о расходовании средств, взимаемых в качестве платы за коммунальное обслуживание.	12
c) Потребность в информации о правах жильцов и обязанностях ЖЭУ.....	12
d) Потребность в информации о деятельности ЖЭУ.	12
e) Потребность в непосредственном общении и внимании со стороны работников ЖЭУ.....	13
f) Потребность в сервисе, учитывающем интересы жильцов.	13
4. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ	14

1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Целью исследования является получение информации о результатах реализации демонстрационного проекта, которую невозможно было получить в ходе проведенного в феврале 1996 года формализованного выборочного опроса представителей домохозяйств. Основными задачами исследования являлись:

1. Выявление причин снижения числа обращений в ЖЭУ и изменения структуры обращений.
2. Уточнение уровня осведомленности жильцов о проводимом эксперименте и их отношения к демонстрационному проекту.

2. МЕТОДИКА

Групповые фокусированные интервью

Для получения информации о результатах реализации демонстрационного проекта, которую нельзя получить в ходе формализованного опроса, использовался качественный метод групповых неформализованных интервью (фокус-групп).

Выборка

Отбор респондентов проводился среди жильцов основного участка демонстрационного проекта ЖЭУ-14, принимавших участие в выборочном опросе представителей домохозяйств (февраль 1996 г.).

При отборе респондентов использовалась квотная целевая выборка. Квотирование производилось по двум критериям: частоте обращения в ЖЭУ (не обращавшиеся в ЖЭУ за полгода предшествовавшие февральскому опросу и обращавшиеся) и возрасту (до 45 лет и старше 45 лет — разделение по медиане февральской выборки).

Было проведено 4 групповых фокусированных интервью. Общее количество респондентов — 29 человек.

Квоты (количество человек)	Возраст		Итого
	до 45 лет	старше 45 лет	
Частота обращения в ЖЭУ			
не обращавшиеся	7	7	14
обращавшиеся	6	9	15
Итого	13	16	29

Методика проведения интервью

В ходе интервью респондентам предлагалось:

- оценить состояние жилищного хозяйства (в целом и по отдельным проблемам) и изменения, произошедшие в течение последнего года;
- рассказать о способах решения проблем, связанных с жилищно-коммунальным хозяйством. Респондентам, обращавшимся в ЖЭУ, предлагалось оценить качество работы ЖЭУ и изменения, произошедшие в течение последнего года;
- оценить состояние коммунального обслуживания в целом и изменения, произошедшие в течение последнего года;
- рассказать, знают ли они о проводимом эксперименте, назвать источники информации и высказать свое отношение к эксперименту.

Интервью длились в среднем более часа. Осуществлялась видеозапись интервью. Видеоматериалы с записями интервью являются приложением к данному отчету.

3. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Главный вывод, который можно сделать на основе полученных в ходе фокусированных интервью данных, состоит в следующем: ЖЭУ-14 является организацией, **ориентированной на производство товара** (услуг по обслуживанию жилищно-коммунального хозяйства), но **не на удовлетворение нужд потребителей**. Именно это в первую очередь обуславливает отсутствие заметных улучшений в показателях удовлетворенности жильцов качеством коммунального обслуживания, даже при наличии определенных положительных сдвигов в объективных показателях работы ЖЭУ.

В данном отчете анализ результатов фокус-групп тематически разделен на две части. В первой части речь идет о конкретных объективных проблемах коммунального обслуживания, на которые в первую очередь обращают внимание жильцы (при этом используются количественные результаты февральского формализованного опроса), во второй — о субъективных проблемах, возникающих во взаимоотношениях ЖЭУ и потребителей, в том числе и о проблеме осведомленности о проводимом эксперименте. При этом термины “объективные” и “субъективные” носят несомненно условный характер. Основным принципом разделения является то, что проблемы первой группы связаны, прежде всего, с производственной деятельностью ЖЭУ, а второй — с коммуникационной или, если использовать рыночную терминологию, маркетинговой деятельностью.

3.1 Объективные проблемы коммунального обслуживания

3.1.1 Причины снижения числа обращений

По данным формализованного опроса домохозяйств, за полгода — с июня по февраль 1996 г. — частота обращений в ЖЭУ по различным проблемам в расчете на одно домохозяйство несколько снизилась по сравнению с данными предыдущего опроса (соответственно 0.7 и 0.9). Также несколько снизилась доля обращений от числа проблем в расчете на одно домохозяйство: 0.27 по результатам первого опроса и 0.2 по результатам второго.

По словам респондентов, участвовавших в фокусированных интервью, в течение последнего года — по сравнению с предшествующим — они обращаются в ЖЭУ не реже, а в некоторых случаях даже чаще. Этот факт объясняется составом фокус-групп: в интервью согласились принять участие люди, для которых проблемы, связанные с жилищно-коммунальным хозяйством, являются действительно актуальными. Эти люди более активны в общении с ЖЭУ (многие из них сами принимают участие в организации решения коммунальных проблем для своего дома или подъезда) и они, вероятно, действительно обращаются туда столь же часто, как и раньше.

Результаты интервью показали, что все респонденты ориентированы на **решение проблем, связанных с жилищно-коммунальным хозяйством, своими силами**. В ходе исследования не было выявлено заметных различий между группами “не обращавшихся в ЖЭУ” и “обращавшихся в ЖЭУ”: за время, прошедшее с момента опроса и до проведения фокусированных интервью практически все уже успели обратиться в ЖЭУ. Таким образом, нельзя выделить группу жильцов, которые совсем не обращаются в ЖЭУ и решают все проблемы сами. Так или иначе с ЖЭУ общаются все, но частота обращения туда обусловлена факторами, имеющими достаточно случайный характер. Например, наличие в семье человека, который обладает специальными навыками и может решить какие-то проблемы сам; состоянием дома, в котором живут респонденты (например, жильцы дома, находящегося в аварийном состоянии, часто подписывают совместные петиции в разные инстанции, в том числе и ЖЭУ); складом характера (“мы стараемся в ЖЭУ не обращаться, только нервы измотаешь и потеряешь время”, “я не могу с ними собачиться”).

В несколько большей степени на решение проблем собственными силами ориентированы респонденты в группах до 45 лет — то есть люди более активные социально, имеющие относительно высокие, по сравнению с пенсионерами, доходы и в этих семьях чаще есть люди, способные самостоятельно выполнить такие работы. Респонденты старше 45 лет обращаются в ЖЭУ чаще и по более широкому кругу проблем, поскольку не хватает сил и средств для самостоятельного их решения.

Надо отметить, что данная тенденция — делать все, что можно сделать, самостоятельно — проявляется давно. Все респонденты отмечают, что они стараются все делать сами не только в течение последнего времени, они так делали всегда. Причина — наличие у респондента негативного опыта обращения в ЖЭУ, когда заявка не была выполнена вообще, была выполнена некачественно или же за выполнение заявки с респондентов требовали дополнительную, ничем с их точки зрения не оправданную, доплату (“за все нужно ставить бутылку”). Таким образом, у значительной части респондентов давно сформировалось устойчивое убеждение: обращаться за решением своих проблем в ЖЭУ — бесполезно.

Причина снижения частоты обращений заключается в следующем. Экономическая ситуация, сложившаяся в период с лета 1995 года по февраль 1996 года существенно отличается от ситуации, 1994 года — первой половины 1995 года. С одной стороны, по данным февральского опроса произошли значительные изменения в доходах респондентов и структуре этих доходов: средний доход на одного человека в семье вырос в 1.5 раза, а количество относительно высокодоходных семей заметно увеличилось. По данным опроса люди с высокими доходами значительно реже обращаются в ЖЭУ, полагаясь на собственные силы. Кроме того, к этому периоду завершилась кампания по приватизации жилья (по данным опроса, владельцы приватизированных квартир также больше надеются на собственные силы). С другой стороны, в течение последнего года сформировалась инфраструктура, позволяющая решать свои жилищные и коммунальные проблемы без помощи ЖЭУ: появилось большое количество фирм, предлагающих услуги такого рода, разнообразные строительные материалы. Таким образом, можно предположить, что в изменившейся ситуации тенденция к решению коммунальных проблем собственными силами усилилась, что привело к снижению частоты обращений в ЖЭУ.

3.1.2 Причины изменения структуры обращений

По результатам последнего опроса, наиболее частыми поводами для обращения в ЖЭУ является состояние сантехники, техническое состояние квартиры, состояние электрооборудования, чистота подъездов, состояние отопительной системы, подача холодной воды, состояние коммуникаций, состояние дома в целом. По сравнению с результатами первого опроса структура обращений несколько изменилась: в первую десятку переместились проблемы, связанные с состоянием электрооборудования и отопительной системы.

Структура существующих проблем (по частоте их возникновения) осталась практически неизменной, что свидетельствует о наличии группы проблем, которые не решаются кардинально и существуют постоянно. Такой вывод подтверждается данными, полученными в ходе фокусированных интервью. Практически все респонденты называли одни и те же проблемы, перечень которых полностью совпадает с данными формализованных опросов. Характеризуя состояние коммунального хозяйства в целом, респонденты отмечают, что в общем все стало хуже, поскольку “дома старые и разрушаются, а за ними никто толком не следит”.

Причины изменения структуры обращений в ЖЭУ были выявлены в ходе проведения фокусированных интервью. Остановимся подробнее на каждой группе проблем — в порядке частоты их упоминания респондентами.

а) Благоустройство и чистота территории.

Как правило, респонденты говорят об этих проблемах как об одной проблеме состояния территории вокруг дома (хотя в опросе они были разведены). В эту группу чаще всего включают: отсутствие или плохое благоустройство детских площадок, отсутствие мест для выгула собак, отсутствие специальных мест для стоянок автомобилей (автомобили стоят просто во дворах), недостаточное озеленение дворовой территории, свалки мусора, расположенные непосредственно во дворах, загрязненность дворовой территории.

Благоустройство и чистота дворовой территории оцениваются респондентами крайне неудовлетворительно (что соответствует результатам опроса). При этом по частоте обращений чистота и благоустроенность по результатам последнего опроса стоят соответственно на 14 и 15 местах. Причины могут заключаться в следующем.

Респонденты в значительной степени связывают чистоту и благоустройство территории с внешними факторами: наличие возле дома торговых точек (магазины, киоски, мини-рынки) или офисов каких-либо фирм на первых этажах домов; расширение дорог и вырубка в связи с этим зеленых насаждений; отсутствие в городе общественных туалетов (в связи с этим в качестве таковых используются дворы и подъезды), общее снижение бытовой культуры населения; большое количество бомжей; ухудшение работы органов общественного порядка и т.п. Большинство респондентов считает, что в условиях ухудшения общей ситуации ЖЭУ не в состоянии кардинальным образом эту ситуацию изменить. В то же время респонденты отмечают, что ЖЭУ и не делает попыток повлиять на ситуацию, изменить хотя бы то, что возможно изменить: например, отвести специальные места для выгула собак и следить за этим (штрафовать), запретить проезд автотранспорта по дворам и т.п. Многие считают, что ЖЭУ должно сотрудничать в наведении порядка с правоохранительными органами.

Оценивая изменения, произошедшие в состоянии дворовой территории, респонденты однозначно оценивают их как изменения к худшему. Надо отметить, что респонденты сравнивают существующую ситуацию не с прошлым годом, а с тем временем, когда они в этот дом поселились — как правило, более десяти лет назад. Изменения к худшему начались давно и в прошлом году эта тенденция сохранилась. Единственное положительное изменение, которое отмечают практически все респонденты — улучшение в течение последнего года работы дворников (дворники стали тщательнее убирать территорию, их чаще видят за работой). Респонденты расценивают этот факт как некоторые сдвиги в работе ЖЭУ.

Обращения в ЖЭУ чаще всего связаны с благоустроенностью территории — оборудованием детских площадок, сооружение скамеек у подъездов и т.п. Как правило, эти заявки не удовлетворяются или удовлетворяются очень плохо. Проблемы, связанные с благоустройством территории, лишь в отдельных случаях решаются респондентами самостоятельно (ремонт скамеек, окраска их, озеленение территории, сооружение и ремонт детских площадок). Эти мероприятия требуют достаточно больших материальных затрат и организационных усилий, поэтому самостоятельно эти проблемы решают только после безрезультатных обращений в ЖЭУ. Что касается уборки территории, то респонденты согласны участвовать в уборке, но при условии, что организацию этой работы и дальнейшее поддержание порядка возьмет на себя ЖЭУ.

б) Чистота и освещение подъездов.

Группа проблем, связанных с состоянием подъездов, по данным опроса является наиболее актуальной и одним из главных поводов обращения в ЖЭУ.

Все респонденты отмечают, что за последнее время — в том числе и за последний год — произошли заметные изменения в худшую сторону. Во-первых,

сказывается влияние внешних обстоятельств (появление бомжей и наркоманов в подъездах). Во-вторых, респонденты считают, что ЖЭУ стало хуже работать в этом направлении. Если раньше подъезды хоть как-то убирали, то теперь во многих подъездах уборка силами ЖЭУ вообще не производится. Респонденты считают, что ЖЭУ либо экономит ставки уборщиц, либо эти ставки настолько малы, что никто не соглашается работать. При этом респонденты недоумевают, почему ЖЭУ, сумевший организовать работу дворников, не может организовать работу уборщиц в подъездах. Лишь несколько респондентов отметили, что в последнее время подъезды стали убирать лучше. Любопытно, что они связывают это с опросами — «после того, как к нам приходили и опрашивали, стали лучше убирать».

Обращения в ЖЭУ по поводу состояния подъездов достаточно часты, но они связаны не только с уборкой, но и с состоянием мусоропроводов (забиты, от этого — запах, крысы и тараканы), порядком в подъездах (в подъездах живут бомжи, наркоманы), необходимостью проведения ремонта, освещением подъездов. Кроме того, некоторые респонденты считают, что установка железных дверей в подъездах — это также обязанность ЖЭУ и в бюджете на эти цели выделены средства. В большинстве случаев обращения ни к чему не приводят.

Проблемы, связанные с состоянием подъездов, респонденты чаще, чем проблемы, связанные с состоянием дворовой территории, склонны решать самостоятельно. Они за свой счет устанавливают железные двери в подъездах, нанимают уборщицу либо организуют уборку своими силами (часто — дополнительно к уборке, которую производят работники ЖЭУ, поскольку считают, что уборка выполнена некачественно), заваривают мусоропровод и т.п. С одной стороны, необходимость решать проблему самостоятельно вызывает недовольство респондентов — они считают, что это входит в обязанности ЖЭУ и ЖЭУ имеет на это средства; с другой стороны, они признают, что во многом виноваты сами жильцы, не следящие за порядком в подъездах.

с) Состояние сантехники.

Группа проблем, связанных с состоянием сантехники — как в квартире, так и в доме в целом — является одной из наиболее актуальных проблем и наиболее частым поводом обращений в ЖЭУ. Как наиболее часто респонденты называют засоры и протечки труб внутри квартиры, необходимость замены или ремонта устаревшего сантехнического оборудования в квартире, плохой напор холодной и горячей воды, низкое ее качество — наличие ржавчины, например (эти проблемы респонденты связывают с состоянием сантехники), наличие воды в подвале дома и, как следствие — сырость, запах, крысы.

Состояние сантехники респонденты оценивают как крайне неудовлетворительное, лишь в нескольких случаях оно было признано удовлетворительным и то отмечалось, что трубы пора менять. Дома сильно различаются по срокам проведения последнего капитального ремонта с заменой сантехники: в некоторых домах трубы не меняли еще ни разу и сантехника, по оценке респондентов, находится в аварийном состоянии, в других замена происходила несколько раз и иногда — в последнее время (респонденты связывают это с передачей домов из ведомственной собственности в муниципальную). Респонденты отмечают, что замена сантехники не всегда дает ожидаемый эффект: в ряде случаев работы были произведены некачественно и новые трубы текут. Кроме того, называют случаи, когда вместо новых труб снова устанавливали старые, взятые из других подъездов. Респонденты полагают, что новые трубы (и другие материалы) работники ЖЭУ продают на сторону.

В большинстве случаев плохое состояние сантехники респонденты — особенно живущие в старых домах — связывают с длительным отсутствием капитального ремонта с заменой сантехники. Как правило, вину за это на ЖЭУ не возлагают, считая, что средства на его проведение не выделяет городской

бюджет (источником такой информации служит, очевидно, ЖЭУ, поскольку респонденты туда часто обращались). По мнению респондентов, именно это — старая, требующая замены сантехника — является главной причиной того, что ЖЭУ не удается содержать сантехническое оборудование в нормальном состоянии.

Еще одна причина частого обращения в ЖЭУ, по мнению респондентов — отсутствие профилактических осмотров сантехнического оборудования, которые могли бы предотвратить возникновение аварийных ситуаций. В ряде случаев такие осмотры были раньше, но в последние годы прекратились (это часто связывают с тем, что уволился или ушел на пенсию какой-то конкретный слесарь) или же проводятся чисто формально (“нас дома не было, пришел слесарь, попросил ребенка расписаться и даже ничего не посмотрел”). Лишь в нескольких случаях респонденты говорят, что профилактические осмотры у них начались в последнее время и выполняются не формально.

В целом качество работы слесарей респонденты — за редким исключением — оценивают положительно, отмечая, что за последний год в этой сфере произошли изменения к лучшему (слесаря стали вежливее, не спорят с жильцами, быстрее приходят на вызовы). Там, где такие изменения произошли, респонденты связывают их с тем, что ЖЭУ повысило требования к своим работникам. Респонденты считают, что слесаря обычно делают все, что могут, но, учитывая аварийное состояние сантехники, они не в состоянии кардинально изменить ситуацию.

Проблемы, связанные с состоянием сантехники, являются, очевидно, наиболее частым поводом обращений в ЖЭУ еще и потому, что жильцы не могут справиться с этими проблемами самостоятельно, эта работа требует специальных знаний и навыков. Обычно своими силами жильцы ликвидируют мелкие аварии.

d) Состояние электрооборудования.

По результатам февральского опроса состояние электротехнического оборудования как повод для обращения в ЖЭУ переместился с 13 на 3 место. При этом как часто возникающая проблема состояние электрооборудования респондентами не рассматривается. Можно предположить, что частые обращения в ЖЭУ связаны с отключениями в этот период электроэнергии.

Респонденты действительно отмечали, что в последний год часто — особенно по вечерам — отключали электричество. Причины отключений респондентам неизвестны. Проблема решалась достаточно быстро, в течение дня — телефонным звонком в ЖЭУ или аварийную городскую службу. Еще один повод возникновения проблем с электрооборудованием — протечки крыши, которые приводят к намоканию электропроводки.

Вообще проблемы, связанные с состоянием электротехнического оборудования, респонденты стараются решать своими силами (замена розеток, выключателей, замена проводки), обращаясь в ЖЭУ лишь в том случае, если авария происходит вне квартиры.

e) Техническое состояние квартиры.

Эта проблема — вторая по частоте обращений (по результатам первого опроса она стоит на шестом месте).

В данном случае респонденты говорят о необходимости замены старых полов, переплетов и так далее — то есть о том, что в домах давно не проводился капитальный ремонт. Но поводом для обращений в ЖЭУ является, скорее всего, аварийные ситуации — например, протечка крыши (об этом чаще всего говорят респонденты, живущие на последних и предпоследних этажах). Эта проблема существует давно, поскольку в ЖЭУ в большинстве случаев не реагируют на обращения, ссылаясь на отсутствие средств на такие работы и предлагая

жильцам заняться ремонтом крыши самим. Очевидно, в период, охваченный опросом — осень — эта проблема обострилась.

f) Отопительная система.

Проблемы, связанные с отопительной системой, обострились, вероятно, в связи с началом отопительного сезона. Респонденты говорят, что во многих квартирах зимой холодно, низ батарей холодный. В начале отопительного сезона обращения в ЖЭУ часто связаны с протечками отопительной системы.

Респонденты отмечают, что изменений в этом отношении не наблюдается, Работники ЖЭУ ссылаются на то, что отопительная система старая, трубы забиты ржавчиной и их надо полностью менять, на что у ЖЭУ нет средств.

3.2 Субъективные проблемы и осведомленность об эксперименте

Практически все респонденты знают о проводимом эксперименте. Источником информации для всех являются интервьюеры, проводившие опросы, поэтому часть респондентов знает об эксперименте с лета прошлого года, а часть — с февраля 1996. Никакой информации от ЖЭУ о проведении эксперимента до жильцов не доводилось. Поэтому можно предположить, что жильцы, не принимавшие участие в опросе, об эксперименте не знают ничего.

Зная об эксперименте, респонденты не представляют, в чем заключается его суть. Хотя в ходе опроса интервьюеры объясняли респондентам, в чем состоит суть эксперимента и рассказывали о кондоминиумах, с того времени эта информация забылась. Эксперимент часто путают с кондоминиумами, о сути которых также имеют весьма смутное представление (некоторые респонденты слышали о кондоминиумах по радио или читали в газетах).

Респонденты с видимым интересом расспрашивали модератора о сути проводимого эксперимента. Сообщение о том, что ЖЭУ-14 участвовало в конкурсе на право обслуживать их дом, вызвало у респондентов искреннее удивление (“а зачем мы ему нужны?”). Респондентов интересовало, какие еще организации участвовали в конкурсе (многие полагали, что ЖЭУ-14 являлось единственным претендентом), почему участие в конкурсе выгодно ЖЭУ и что сможет эксперимент изменить в существующей ситуации.

В целом отношение к эксперименту можно охарактеризовать как “доброжелательно-настороженное” (по результат опроса положительно к проведению эксперимента относится 56.7% респондентов ЖЭУ-14). Цель эксперимента — улучшить коммунальное обслуживание — импонирует респондентам, но они сомневаются в возможности ее практической реализации. Причина таких сомнений лежит, скорее всего, в **полной неинформированности жильцов ЖЭУ-14 о проводимом эксперименте.**

Неинформированность о проведении эксперимента является следствием **отсутствия ориентации ЖЭУ-14 на нужды потребителя.** Данные, полученные в ходе интервью, подтверждают наличие неудовлетворенных потребительских потребностей. (Надо отметить, что люди, участвовавшие в фокус-группах, принимали участие в одном из предыдущих опросов и, очевидно, ожидали каких-то перемен. Их ожидания не оправдались, и люди настроены критично. Фокусированные интервью они воспринимают как повод поговорить на волнующую их тему, высказать накопившиеся претензии и ожидают, что разговор повлечет за собой какие-то конкретные результаты.)

а) Потребность в ЖЭУ, который бы внимательно относился к нуждам жильцов.

Респонденты считают, что ЖЭУ не заинтересовано в потребителе. Главную цель, которой они хотели бы достигнуть в ходе эксперимента, респонденты формулируют так: “заставить ЖЭУ повернуться лицом к нам”, “заставить ЖЭУ учитывать наши интересы”, “войти в наше положение” (характерно, что сейчас работники ЖЭУ чаще просят жильцов войти в их положение).

Очевидно, эксперимент действительно преследует такую цель. Но ЖЭУ и не пыталось каким-то образом продекларировать подобные намерения — жильцов никто не информировал о начале эксперимента, его сути и ходе его реализации. Именно поэтому положительные изменения, происходящие на отдельных участках ЖЭУ (улучшение работы дворников, кое-где — слесарей и уборщиц), рассматриваются респондентами как случайные и им не придается большого значения. Это не может повлиять на существующее у респондентов негативное отношение в ЖЭУ, основанное на личном опыте.

Кроме того, даже если люди замечают происходящие изменения, они часто дают им неадекватную оценку. Например, улучшение работы слесарей респонденты из одного дома объясняют по-разному: “слесаря мало получают, 230 тысяч сейчас, а в ЖЭУ еще и гайки закрутили” и “слесаря стали много получать, больше миллиона, поэтому за место держатся”. Надо отметить, что большинство респондентов считает ЖЭУ нищей организацией, работники которой получают мало и потому не заинтересованы хорошо работать.

б) Потребность в информации о расходовании средств, взимаемых в качестве платы за коммунальное обслуживание.

Респонденты не в состоянии объективно оценить, соответствует ли плата за коммунальное обслуживание качеству обслуживания. С одной стороны, для большинства респондентов плата за коммунальные услуги составляет достаточно большую долю в семейном бюджете и с этой точки зрения не является недостаточной. С другой стороны, люди реально оценивают, что этих средств может не хватать для выполнения необходимых работ.

Самое главное, по мнению респондентов — это то, что они не знают, сколько реально денег нужно ЖЭУ на содержание жилищно-коммунального хозяйства, каков порядок финансирования ЖЭУ, куда идут средства, выплачиваемые жильцами, на какие цели они расходуются. Респонденты отмечают, что зачастую они платят за работу, которая на самом деле ЖЭУ не выполняется: уборка подъездов, техосмотр, взимание платы за горячую воду, которой на самом деле не было и так далее. Люди подозревают, что средств либо не хватает, либо они используются работниками ЖЭУ не по назначению.

Потребность в информации такого рода возрастает с увеличением платы за коммунальное обслуживание.

в) Потребность в информации о правах жильцов и обязанностях ЖЭУ.

Респонденты не знают, какие именно услуги в новых условиях ЖЭУ должно предоставлять им бесплатно (например, всех волнует, должно ли ЖЭУ бесплатно проводить смену сантехники, за чей счет проводится ремонт дома и т.п.). В настоящее время, по словам респондентов, это происходит по-разному: иногда все делается за счет ЖЭУ, иногда приходится “ставить бутылку” или просто платить работнику ЖЭУ. Но как должно быть по закону — респонденты не знают. Особенно слабо осведомлены о своих правах владельцы приватизированных квартир.

д) Потребность в информации о деятельности ЖЭУ.

Говоря об изменениях в деятельности ЖЭУ, респонденты часто употребляют слова “вдруг, неожиданно” — “вдруг начала у нас в подъезде работать уборщица”, “неожиданно сделали ремонт — почему, непонятно, вроде недавно делали”, “неожиданно отключили горячую воду”. Из этого можно сделать вывод, что ЖЭУ не информирует жильцов о своих планах и проблемах. Это способствует формированию у респондентов убеждения, что ЖЭУ не учитывает их интересы.

Между тем, такое информирование помогло бы ЖЭУ избежать конфликтных ситуаций. Так, например, не смотря на то, что состояние сантехники является самой актуальной проблемой для респондентов, они все же не списывают всю вину на ЖЭУ, понимая, по какой причине не производится ремонт сантехники.

Респондентов раздражает собственная неинформированность — например, отключение без предупреждения горячей или холодной воды. Люди спокойнее относятся к отключениям: если их об этом каким-то образом предупреждают.

е) Потребность в непосредственном общении и внимании со стороны работников ЖЭУ.

Как показывают результаты интервью, респондентам необходимо непосредственное общение с работниками ЖЭУ, которые вникали бы в их проблемы. Так, респонденты, проживающие в домах, где проводятся профилактические осмотры, приходят работники ЖЭУ и их обо всем расспрашивают, оценивают работу ЖЭУ выше — по сравнению с теми, у кого осмотр отсутствует. При этом людям важен сам факт того, что к ним приходят и спрашивают — даже если после таких осмотров ситуация не меняется кардинально. Респонденты, проживающие в доме, где после начала эксперимента стали лучше работать слесаря, отметили не то, что стало меньше аварий, а то, что «слесаря стали вежливо разговаривать, с жильцами не спорят, алкоголиков уволили, теперь приличные люди работают, с ними разговаривать приятно».

Вообще значительная часть респондентов положительно оценивает работу исполнителей — дворников, слесарей, электриков (хотя достаточно и нареканий). Они считают, что исполнители делают все, что в их силах, но кардинально изменить ситуацию они не в состоянии.

Гораздо больше претензий высказывается к работникам среднего звена: в домоуправлениях грубы с жильцами, диспетчеры плохо регистрируют заявки, поэтому специалисты вовремя не приходят на вызовы. Респонденты отмечают, что поданные заявки часто теряются и никто за это не отвечает. Многие респонденты говорят о равнодушном отношении к их проблемам со стороны руководства ЖЭУ.

Причина такой оценки, возможно, состоит в том, что среднее звено работников ЖЭУ и руководство ЖЭУ не общаются с жильцами непосредственно и — что важно — по собственной инициативе (чтобы пообщаться с ними, жильцы должны найти их сами). «Непосредственно» — не обязательно означает «лично». Формой общения могут быть различные листовки, стенды, выступления в каких-либо средствах массовой информации.

ф) Потребность в сервисе, учитывающем интересы жильцов.

Многих респондентов раздражает формулировка: «слесарь будет в течение дня», поскольку приходится целый день сидеть в неопределенности. Надо отметить, что жильцы тех домов, где требования к работникам ЖЭУ были повышены и слесари и электрики стали являться в назначенное время или сразу после вызова, отзываются о работе ЖЭУ гораздо лучше, хотя в ряде случаев работник не сумел выполнить их заявку.

4. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. Отсутствие заметных улучшений в показателях удовлетворенности жильцов качеством коммунального обслуживания обусловлено ориентацией ЖЭУ на производство, но не на удовлетворение нужд потребителей.

2. Причина изменения числа обращений в ЖЭУ состоит в усилении тенденции к решению проблем собственными силами со стороны жильцов.

3. Причина отсутствия изменений в структуре проблем заключается в том, что выделяется группа проблем, которые не решаются кардинально и существует постоянно.

4. Изменение структуры обращений в ЖЭУ связано с различными причинами. Прежде всего — со временем года, в которое проводился опрос: с началом отопительного сезона на первый план вышли проблемы, связанные с состоянием отопительной системы и состоянием коммуникаций, обострение проблем с техническим состоянием квартир часто связано с протечками крыш во время дождя. Обострение проблемы с состоянием электрооборудования объясняется частым отключениями электричества в этот период.

5. Уровень осведомленности об эксперименте, его сути и ходе реализации очень низок. Полная неинформированность об эксперименте является причиной “доброжелательно-настороженного” отношения к эксперименту: людям импонирует сама идея улучшения коммунального обслуживания, но они сомневаются в возможности реализации этой идеи.

6. Отношения жильцов к работе ЖЭУ во многом определяется наличием ряда потребностей, не связанных напрямую с **производственной деятельностью** ЖЭУ, но играющих большую роль в формировании **удовлетворенности жильцов как клиентов ЖЭУ**. Удовлетворение этих потребностей может существенно повысить уровень удовлетворенности жильцов коммунальным обслуживанием и их готовность к сотрудничеству с ЖЭУ.

7. Задача повышения уровня удовлетворенности жильцов коммунальным обслуживанием может быть решена путем проработки и целенаправленной реализации комплекса маркетинговых мероприятий. Важной частью этого комплекса должны являться коммуникационные мероприятия, направленные, в частности, на повышение уровня информированности жильцов о ходе эксперимента и других аспектах деятельности ЖЭУ.