

**MAŁGORZATA RENIGIER
RADOSŁAW WIŚNIEWSKI**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ZARYS KONCEPCJI SYSTEMU GOSPODAROWANIA ZASOBAMI NIERUCHOMOŚCI

Abstract: The Conception of the Real Estate Management System. Managing real estate clusters owned by the self-governments units is a very complex process with many aspects. The main difficulty in that issue is organizational, functional and technical nature. The more varied and numerus the set of real estate is the more complicated it becomes. A system management of varied real estate clusters can be assisted by creation of the optimum- system of the real estate management.

The aim of the studies is to present the idea of the System of the Real Estate Management (SREM) in smaller communities (towns).

Wstęp

Rozwój i efektywne inwestowanie w przyszłość to zasadnicze założenie miast w Polsce. Racjonalna gospodarka terenami w mieście jest podstawowym czynnikiem wpływającym na sterowanie procesami rozwoju. Lokalny rozwój gospodarczy to proces, dzięki któremu samorząd podnosi jakość życia swoich mieszkańców przez pobudzanie postępu gospodarczego. Miasto czy gmina osiąga ten cel m.in. przez efektywne wykorzystywanie lokalnych zasobów nieruchomości oraz efektywne zarządzanie dochodami publicznymi.

Nieruchomości w mieście dzielą się na prywatne i publiczne. Nieruchomości publiczne gromadzą w swoich zasobach gminy tworząc swego rodzaju „bank nieruchomości” o olbrzymiej wartości rynkowej, ale również wartości społeczno-gospodarczej i cywilizacyjnej. Istnienie i funkcjonowanie „banku nieruchomości” musi jednak uwzględniać publiczny charakter jednostek, w gestii których nieruchomości się znajdują, czyli zakładać efektywność działań. Dodatkowo należy spełnić jeden z podstawowych warunków gospodarowania w gminie, a mianowicie minimalizacji kosztów i nakładów. Planowanie krótkotermino-

we i niedobory budżetowe mogą powodować „bieżącą konsumpcję” dochodów pochodzących ze sprzedaży składników mienia [1], co jednocześnie mogą pozbawić gminę możliwości skutecznych działań prorozwojowych w przyszłości. Pozbywanie się atrakcyjnych nieruchomości zazwyczaj poprawia kondycję finansową gminy w perspektywie krótkoterminowej. Efektywne rozplanowanie różnych form władania zasobami nieruchomości zapewni stały i długofalowy dopływ wpływów do budżetu oraz pozwoli gminie na prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej.

Pojęcie zasobów nieruchomości łączy w sobie kilka płaszczyzn funkcjonowania i zarządzania zorganizowanych grup nieruchomości. Ustawodawca precyzuje, jakie nieruchomości tworzą zasób, jaki organ jest odpowiedzialny za gospodarowanie i zarządzanie nieruchomościami, wymienia podstawowe formy gospodarowania zasobami, podaje główne założenia dotyczące wykonywania zadań gospodarowania zasobami. Nie precyzuje jednak szczegółowych procedur postępowania i zasad działania. Czynności gospodarowania, zarządzania oraz sporządzanie planów wykorzystania zasobów wymagają opracowania ogólnych ram ich teoretycznego i praktycznego funkcjonowania w gospodarce nieruchomościami gminy.

Prezentowane opracowanie ma na celu przedstawienie koncepcji Systemu Gospodarowania Zasobami Nieruchomości (SGZN) w mniejszych gminach (małych miastach). Konsekwencją stworzenia SGZN będzie wypracowanie procedur optymalizacji zasobów oraz wskazanie typowych rozwiązań modelowych, dzięki którym zarządzający zasobem nieruchomości będzie mógł, w przystępny sposób i przy niezbędnych nakładach finansowych (ograniczonych w praktyce przez wiele czynników), zorganizować racjonalny proces zarządzania nieruchomościami.

Należy podkreślić, że opracowanie jest kontynuacją problematyki podjętej we wcześniejszych badaniach [3].

1. Założenia koncepcji systemu

W Polsce zbliżamy się do momentu wdrożenia systemu nowoczesnej gospodarki informacyjnej. Będzie ją tworzyć m.in. zespół z informatyzowanych urzędowych systemów informacyjnych niezbędnych do sprawnej i kompleksowej obsługi społeczeństwa. Urzędowe systemy informacyjne, których cechą szczególną jest to, że podlegają regulacjom określonych przepisów prawnych oraz ograniczeniom techniczno-funkcjonalnym, służą do wytwarzania i/lub wykorzystania informacji przez podmioty publiczne do celów związanych z realizacją zadań i celów własnych gminy.

Tworzenie systemów to jeden aspekt, a analiza systemowa danego zagadnienia to aspekt zupełnie inny. Istnieją takie sfery w gospodarce publicznej, dla których pełna analiza systemowa jest podstawowym i niezbędnym warunkiem podejmowania racjonalnych decyzji.

System Gospodarowania Zasobami Nieruchomości powinien być narzędziem niezbędnym w przeprowadzeniu daleko idącej analizy systemowej, integrującej w ocenę ekonomiczną, społeczną oraz ekologiczną wykorzystania nieruchomości gminnych. System powinien być opracowywany przede wszystkim z myślą o małych miastach w celu zwiększenia konkurencyjności tych obszarów. Mniejsze miejscowości mają te same cele i zadania jak duże ośrodki, z tym jednak, że ich potencjał i ewentualne możliwości są znacznie uboższe ze względu na posiadane zasoby nieruchomości i środki finansowe.

System Gospodarowania Zasobami Nieruchomości jest nazwą własną wielozadaniowego, informacyjnego systemu gospodarowania nieruchomościami, tworzonego od podstaw. Ogólnie system ten można zdefiniować jako uporządkowany i spójny zbiór reguł, metod oraz procedur stosowanych w gminie zarówno formalnie, jak i faktycznie, związanych z inwentaryzacją, planowaniem, programowaniem i rozwojem zasobów nieruchomości.

Głównym zadaniem systemu ma być gromadzenie (inwentaryzacja), przechowywanie i aktualizacja oraz przetwarzanie i rozpowszechnianie (wykorzystywanie) znormalizowanych, urzędowo uwierzytelnionych informacji o zasobach nieruchomości.

Stosowana metodologia tworzenia i wdrażania SGZN umożliwi minimalizację ponoszonych kosztów zapewniając wysoki poziom prawdopodobieństwa powodzenia projektu. System zostanie dopuszczony do użytkowania po osiągnięciu docelowej funkcjonalności. Zakłada się także jego późniejsze bezpieczne funkcjonowanie, przez system szkoleń oraz wprowadzenie niezbędnych korekt wynikających ze zmieniającej się sytuacji prawnej oraz techniczno-organizacyjnej.

Proces tworzenia i wdrożenia SGZN podzielono na następujące etapy:

1. Analiza przedwdrożeniowa (konsultacje i próbne prezentacje):
 - a) Analiza obecnej sytuacji organizacyjno-techniczno-prawnej
 - b) Analiza wymagań i potrzeb
2. Tworzenie koncepcji SGZN:
 - a) Wypracowanie koncepcji strukturalnej
 - b) Wypracowanie koncepcji funkcjonalnej
 - c) Wypracowanie koncepcji organizacyjnej
3. Przygotowanie prototypu systemu:
 - a) Konfigurowanie systemu
4. Przygotowanie danych:

- a) Wprowadzenie danych
- b) Migracja danych
- 5. Testowanie i sprawdzenie poprawności systemu:
 - a) Testy funkcjonalne
 - b) Testy użytkowe
- 6. Przekazanie do użytkowania:
 - a) Start systemu
 - b) Korekty działania systemu
- 7. Szkolenia i nauka administrowania systemem:
 - a) Szkolenia użytkowników końcowych
- 8. Nadzór autorski
 - a) Konsultacje związane z obsługą i funkcjonowaniem systemu

Koncepcja systemu zakłada względną niezależność użytkownika od innych baz danych, ale jednocześnie zakłada się jego kompatybilność z tymi bazami danych. Przyjęcie takiego założenia ma powodować zmniejszenie kosztów oraz minimalizację czasu dostępu do informacji. SGZN będzie działał w sieci lokalnej (tzw. klient – serwer) co zapewnia ochronę danych i łatwy przepływ informacji.

Założeniem, stawianym przed systemem jest także przejrzystość oraz jednorodność graficzna i wizualna, dzięki czemu będzie prosty w obsłudze i niewymagający bardzo zaawansowanych szkoleń w tym zakresie. System będzie przystępny i przyjazny urzędnikowi, jak i petentowi, który będzie mógł uzyskać aktualną, kompletną i zarazem szczegółową informację na interesujący go temat w zakresie nieruchomości.

Niezwykle istotną sprawą w procesie gospodarowania zasobami jest bieżące śledzenie zmian w stanie i zagospodarowaniu nieruchomości. SGZN gwarantuje otwartość, czyli możliwość bieżącej aktualizacji i archiwizacji danych, a zarazem pełną systemowość.

Realizacja SGZN ma na celu uniknięcie wielokrotnego pozyskiwania i aktualizacji tych samych danych przez wielu użytkowników. Najważniejszym zadaniem systemu powinna być możliwość zgromadzenia i udostępnienia kompletnej i wiarygodnej informacji niezbędnej w realizacji zadań własnych gminy.

Można zauważyć, że SGZN ma dostarczać użytkownikowi odpowiedzi na następujące główne grupy pytań związane z posiadaniem nieruchomości w zasobie:

Ile nieruchomości jest w zasobie?

Jaka jest lokalizacja nieruchomości?

Jaki jest ich obecny stan zagospodarowania i użytkowania?

Czy nieruchomości mają uregulowany stan prawny?

Czy nieruchomości mają uregulowane granice?

Czy w zasobach znajdują się nieruchomości przynoszące straty -- jeśli tak to czy straty te muszą występować, czy też można im zapobiec?

Czy nieruchomości w zasobie przynoszą dochody, a jeśli nie, czy mogą?

Jaką rolę i miejsce można przypisać poszczególnym nieruchomościom w zasobie?

Jaką rolę w sensie społeczno-gospodarczym pełnią obecnie nieruchomości w zasobie?

Jakie działania (warianty postępowania) związane z gospodarką nieruchomościami w zasobie są w chwili obecnej możliwe do zrealizowania?

Koncepcja SGZN powinna być opracowana z uwzględnieniem następujących czynników:

- a) zapewnienia prawidłowej realizacji zadań własnych gminy;
- b) uwzględnienia społeczno-ekonomicznej roli zasobu nieruchomości w gminie;
- c) zapewnienia realizacji niezbędnych procedur wykonawczych związanych z funkcjonowaniem nieruchomości w zasobie (przewidzianych prawem);
- d) zapewnienia możliwości przeprowadzenia analiz techniczno-funkcyjnych, ekonomicznych i przestrzennych w zasobie;
- e) zapewnienia możliwości realizacji procesów programowania w wykorzystaniu nieruchomości w zasobie.

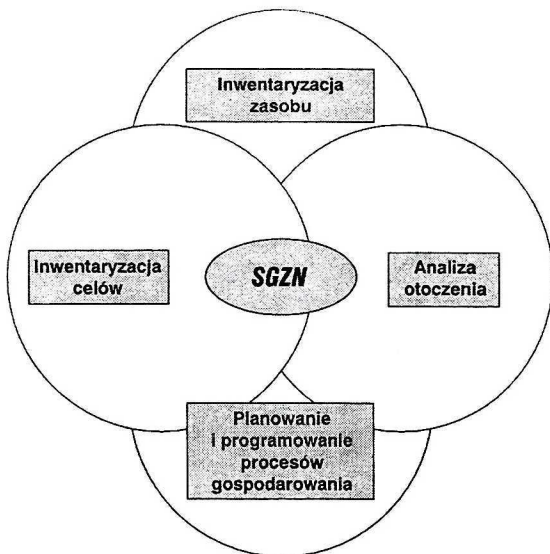
2. Wstępna koncepcja systemu

Jedną z ważniejszych przyczyn, które spowodowały podjęcie przedmiotowej problematyki jest próba systemowego ujęcia gospodarowania nieruchomościami będących w dyspozycji gminy w związku ze zwiększającą się presją społeczną, prawną i gospodarczą, które zmuszają gminy do inwentaryzacji, racjonalnego planowania i wykorzystania nieruchomości w zasobach.

Głównym celem utworzenia SGZN jest przekształcenie istniejących procedur gospodarowania nieruchomościami w gminie (nierazko rozproszonych i wykonywanych przez wiele jednostek gminnych) w jeden, spójny, wielozadaniowy system. Zadaniem SGZN będzie stworzenie procedur optymalizujących skomplikowane czynności procesu gospodarowania nieruchomościami samorządowymi.

Procedura gospodarowania nieruchomościami gminnymi jest wieloaspektowa i złożona. Ze względu na to, że system ma być narzędziem pomocnym do komplementarnego zarządzania procesem gospodarowania, algorytm postępowania został podzielony na 4 główne komponenty związane z gospodarowaniem zasobem – ryc. 1.

Program SGZN będzie funkcjonował na podstawie czterech komponentów, traktując je oddzielnie, ale nie rozłącznie. Każdy z wymienionych na



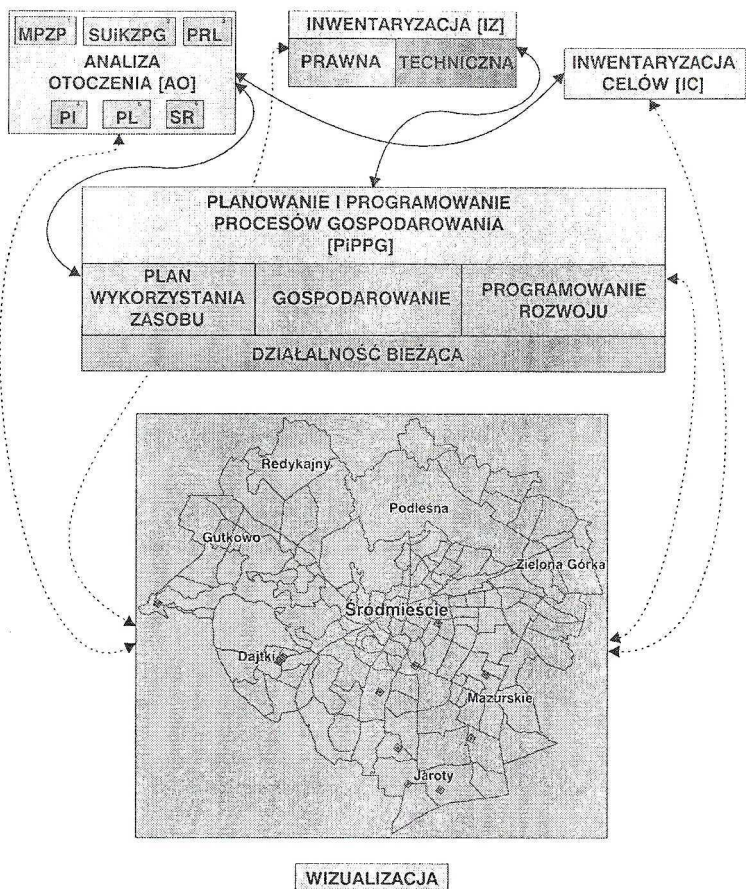
Ryc. 1. Koncepcja SGZN

Źródło: Rcnigier, Wiśniewski, Żróbek (2005).

ryc. 1 komponentów będzie odrębnym systemem współpracującym w pełnej synergii z pozostałymi.

Szczegółowe ujęcie poszczególnych elementów procesu gospodarowania przedstawia ryc. 2.

Pierwszym, podstawowym etapem w opracowaniu procedury gospodarowania będzie inwentaryzacja nieruchomości w zasobie. Będzie obejmować szczegółową ewidencję stanu prawnego oraz techniczno-geodezyjnego nieruchomości. Jest to część niezwykle istotna, ale i trudna w całej procedurze gospodarowania ze względu na jej znaczenie dla całego systemu. Wynika to głównie ze skomplikowania procedur prawno-sądowych porządkowania stanów prawnych, a także zbyt chętnego dokonywania prywatyzacji mienia przed zakończeniem jego komunalizacji, a co za tym idzie, w gminie znajduje się wiele nieruchomości bez uregulowanych stanów prawnych, które automatycznie powodują zahamowanie procesów zarządzania. Gminy mają także wiele nieruchomości o zróżnicowanym charakterze funkcjonalno-użytkowym. Pełna i precyzyjna charakterystyka oraz opis związany z przeznaczeniem, w planie zagospodarowania przestrzennego, stanu zagospodarowania, wartości nieruchomości oraz wydatków i wpływów związanych z funkcjonowaniem nieruchomości w zasobie jest niezwykle trudne i czasochłonne. Zinformatyzowanie tego procesu

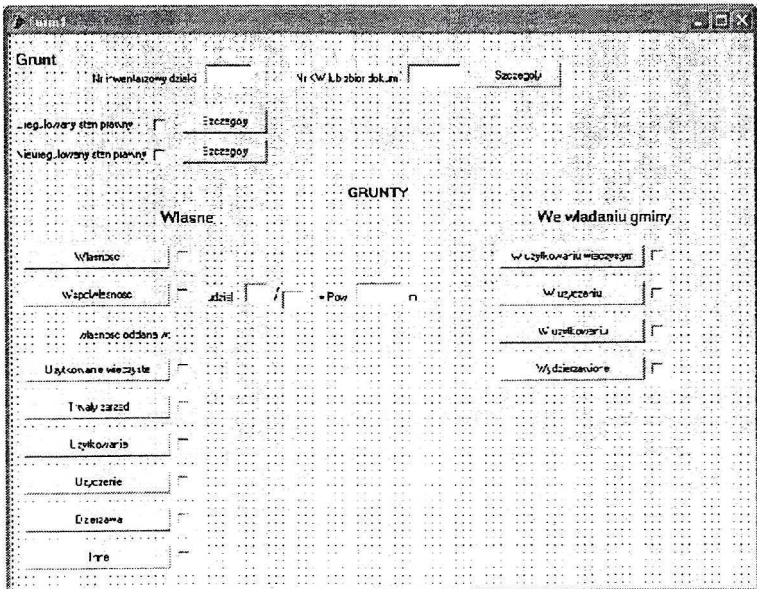
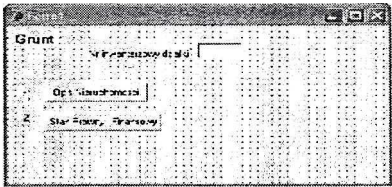
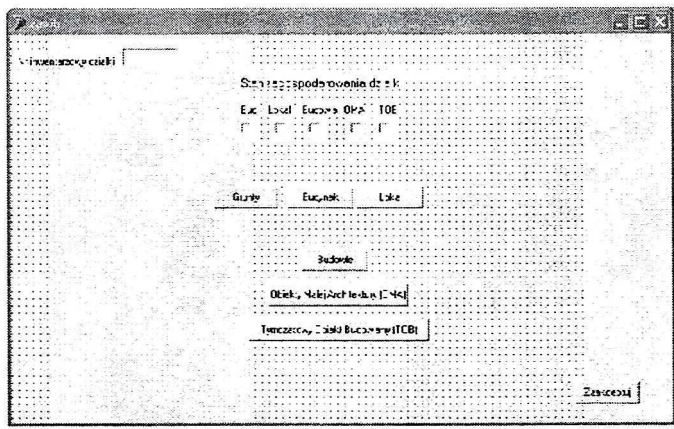


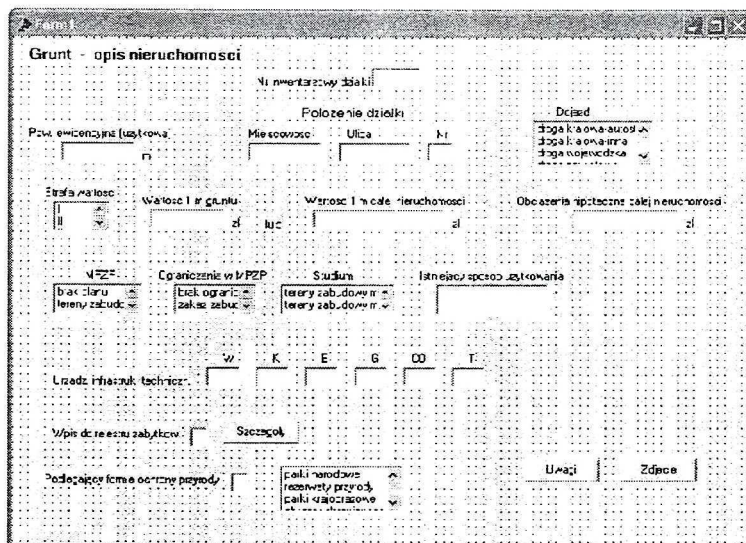
Ryc. 2. Schemat funkcjonowania SGZN

- ¹ Miejskowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP)
- ² Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy (SUiKZPG)
- ³ Plan Rozwoju Lokalnego (PRL)
- ⁴ Program Inwestycyjny (PI)
- ⁵ Polityka Lokalna (PL)
- ⁶ Strategia Rozwoju (SR)

Źródło: Opracowanie własne (ryc. 2-5).

powinno zatem znacznie ułatwić pracę pracownikom samorządów. Na ryc. 3 przedstawiono wybrane aplikacje systemu SGZN z części inwentaryzacji

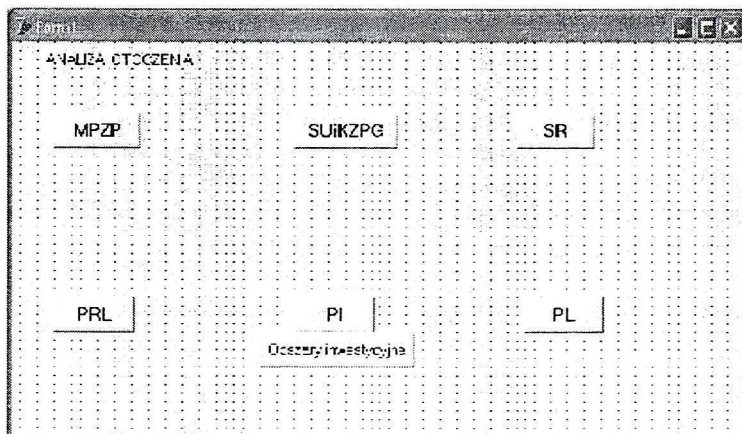




Ryc. 3. Inwentaryzacja zasobów – aplikacja systemu SGZN

zasobu.

Kolejnym komponentem SGZN będzie analiza otoczenia (czynników wewnętrznych i zewnętrznych dla nieruchomości w zasobie) wpływającego na procesy gospodarowania nieruchomościami. Moduł ten związany z otoczeniem



Ryc. 4. Analiza otoczenia – aplikacja systemu SGZN

rynkowym, prawnym i techniczno-organizacyjnym zasobu, będzie obejmował analizę czynników, które można uznać za czynniki egzogeniczne, a więc takie, które kształtuje otoczenie (bliższe i dalsze), natomiast wpływ władz lokalnych jest ograniczony. Druga grupa czynników, w ramach analiz otoczenia, to czynniki endogeniczne, a więc te, które gmina może zmieniać lub wpływać na ich zmianę.

Analizie zostaną poddane przepisy prawno-regulacyjne, strategiczne (w tym zadania własne wynikające ze stanowionego prawa lokalnego), związane z funkcjonowaniem i rozwojem gminy. Można do nich zaliczyć m.in.: plan zagospodarowania przestrzennego, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, plany rozwoju regionalnego i lokalnego, programy inwestycyjne, inne opracowania regulujące gospodarkę nieruchomościami w gminie (ryc. 4).

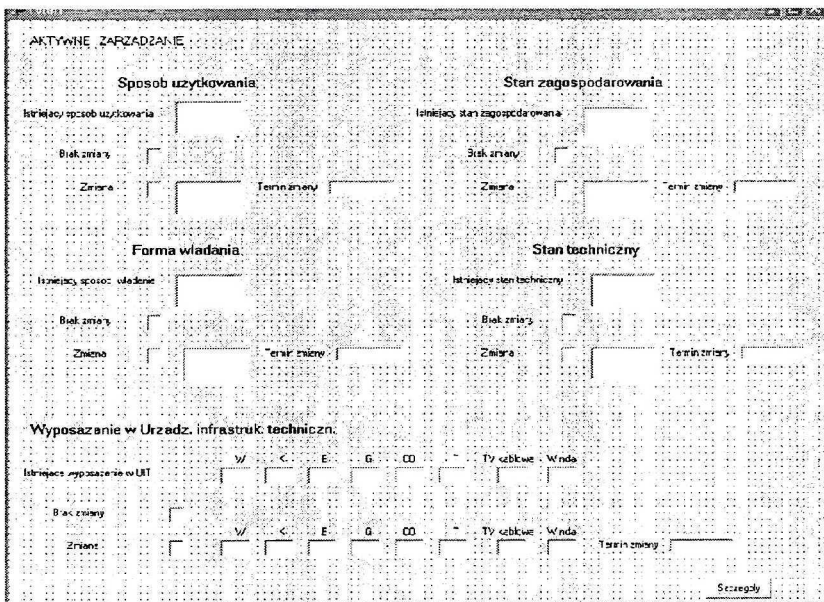
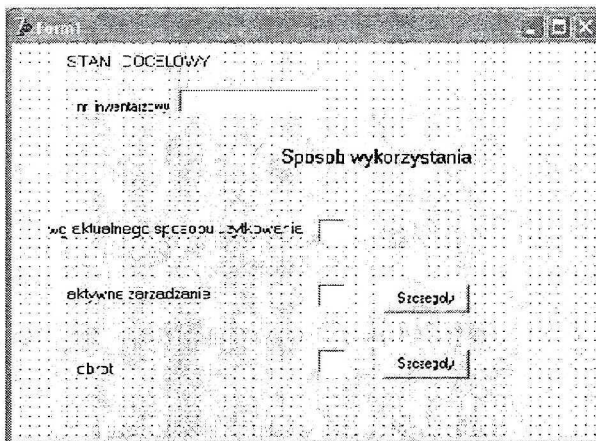
Moduł dotyczący analizy otoczenia będzie obejmował informacje o: stanie rynku nieruchomości (ceny, czynsze, stopy procentowe, itp.), zapotrzebowaniu rynku na określone rodzaje nieruchomości, możliwościach i realiach zbycia określonej nieruchomości, ograniczeniach związanych z dysponowaniem określonym rodzajem nieruchomości itd.

Skompletowanie ww. komponentów procedury gospodarowania zasobem pozwoli dokonać inwentaryzacji strategicznych celów przez analizę i ocenę struktury zasobu (ryc. 5), uwzględniając istniejące rozbieżności między stanem obecnym a docelowym w strukturze ilościowej i jakościowej, opartych na wartości rynkowej. W aplikacji tej będą programowane potencjalne możliwości wykorzystania nieruchomości, z uwzględnieniem aspektu społecznego, ekonomicznego oraz prawnego.

Końcowym komponentem SGZN będzie moduł związany z planowaniem i programowaniem procesów gospodarowania, tzn. stworzeniem planu efektywnego wykorzystania zasobu nieruchomości w warunkach indywidualnych dla danej gminy. W tym przypadku zostanie uwzględniona analiza opłacalności zmian ilościowych i jakościowych w zbiorze nieruchomości oraz analiza opłacalności procesów gospodarowania. Ponadto, zostaną wskazane przesłanki optymalizacji procedur gospodarowania nieruchomościami związane z bieżącą i przyszłą działalnością gminy, które powinny zostać wdrożone w warunkach lokalnych.

Zgromadzony w aplikacji SGZN zestaw informacji o nieruchomościach, zinwentaryzowane cele oraz zestawione czynniki charakteryzujące otoczenie, zostaną zwizualizowane na mapie geodezyjnej. Wyodrębnione nieruchomości będą dodatkowo prezentowane w systemie w postaci materiału fotograficznego.

Można założyć, że opracowanie i wdrożenie systemu gospodarowania zasobami nieruchomości przyczyni się do praktycznego rozwiązania problemów dotyczących zasad, którym powinna być podporządkowana filozofia zarządzania „grupami nieruchomości”. Poszczególne procedury systemu będą optymalizo-



Ryc. 5. Inwentaryzacja celów – aplikacja systemu SGZN

wać skomplikowane czynności procesu gospodarowania nieruchomościami samorządowymi. Wypracowane rozwiązania modelowe wskażą kierunki zmian oraz będą docelowym kierunkiem działań gospodarza zasobu. Będą dotyczyć

przede wszystkim modelu struktury zasobu oraz modelu jego funkcjonowania w konkretnych warunkach, definiowanych przed warunki lokalne.

Podsumowanie

Zasadniczym powodem podjęcia problemu gospodarowania nieruchomościami w zasobie jest brak spójnego i całościowego modelu gospodarowania nieruchomościami, które tworzą zasób nieruchomości gminnych oraz brak usystematyzowanego zbioru procedur decyzyjnych na różnych szczeblach zarządzania zasobem nieruchomości. Majątek gmin jest źródłem jej dochodów oraz podstawą realizacji zadań własnych. Władze lokalne powinny traktować zasób nieruchomości, jak swego rodzaju „bank nieruchomości”, czyli powinny nim dysponować i właściwie zarządzać, ale także gromadzić nieruchomości, aby nie pozbawiać się bazy technicznej do realizacji wciąż powiększających

Tabela 1

Przewidywane korzyści i skutki dla władz gminnych wynikające z opracowania SGZN

Zadanie	Korzyść	Skutek
Obsługa petentów	Pełny, szybki i kompleksowy dostęp do informacji.	– Elastyczność polityki przestrzennej i gospodarczej.
Podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym	Dostęp do aktualnych informacji o uregulowanym lub nieuregulowanym stanie prawnym.	– Sprawność procesu inwestycyjnego.
Podejmowanie decyzji planistycznych i/lub finansowych	Skrócenie czasu podejmowania decyzji. Przyspieszenie procesów przestrzennych. Mniejsza możliwość popełnienia błędu.	– Wzrost wartości nieruchomości. – Zmniejszenie ujemnych skutków transformacji ustrojowej.
Tworzenie ofert inwestycyjnych	Wiarygodność i efektywność analiz (przed)inwestycyjnych.	– Budowanie pozytywnego wizerunku wśród społeczeństwa.
Pozyskiwanie inwestorów	Merytoryczne przygotowanie do procesu negocjacji i uzgodnień.	– Zwiększenie wpływów z tytułu udostępnienia mienia.
Realizacja inwestycji	Terminowość i zgodność z prawem oraz zgodność ze strategią rozwoju gminy.	– Zwiększenie ściągłości zaległych należności.
Tworzenie wieloletnich planów gospodarowania zasobami	Zapewnienie pełnej informacji o priorytetowym układzie potrzeb bieżących i przyszłych.	– Monitoring i kontrola działalności jednostek gminnych.
Planowanie i tworzenie wizji rozwoju	Pełny i kompleksowy dostęp do informacji.	– Usprawnienie procesów podejmowanych decyzji.
Ocena podjętych zadań i programów	Uwierzytelnienie informacji o skutkach ekonomicznych i społeczno-gospodarczych.	– <i>Public relation.</i>

Źródło: Opracowanie własne.

się zadań w sferze użyteczności publicznej, a tym samym zapewnić sobie pewną przyszłość i rozwój.

W Polsce, jak dotąd, nie wypracowano systemowego ujęcia mechanizmów pozwalających na racjonalne gospodarowanie i zarządzanie nieruchomościami w zasobie. Funkcjonowanie i rozwój nieruchomości, a tym samym całych zasobów był traktowany, jak dotąd, wybiórczo, nie brano natomiast pod uwagę zasobu jako systemu. Stworzenie wieloaspektowego, modelowego systemu gospodarowania zasobem gminy rodzi wiele możliwości i powinno doprowadzić do poprawy jakości życia społeczności lokalnej w chwili obecnej i w przyszłości. Zestawienie przewidywanych korzyści dla władz gminnych i społeczności lokalnej wynikających ze stworzenia SGZN, przedstawia tab. 1.

Powszechnie wiadomo, że jednym z podstawowych warunków osiągnięcia sukcesu przez gminy jest prowadzenie aktywnej i efektywnej polityki przestrzennej, która wpływa na rozwój danego obszaru, a co za tym idzie powstają nowe miejsca pracy i poprawia się jakość życia mieszkańców. Długookresowe planowanie inwestycji gminnych, zapewniające wykorzystanie zasobów w najbardziej efektywny sposób oraz tworzenie przejrzystego systemu podejmowania decyzji i jasnych warunków do inwestowania wymagają spójnego współdziałania wszystkich elementów wchodzących w skład systemu gospodarowania zasobami nieruchomości.

SGZN tworzony i opracowywany dla mniejszych gmin i miast ma im zapewnić sprawniejsze przekształcenia zasobów komunalnych stanowiące niezwykle złożony proces pod względem społecznym, ekonomicznym i organizacyjno-technicznym. System ma być skutecznym narzędziem pozwalającym zwiększyć atrakcyjność małych miast dla potencjalnych inwestorów i zwykłych obywateli, a także instrumentem zwiększającym konkurencyjność wobec innych miast (w tym większych ośrodków).

Literatura

- [1] Broł R., 2004. *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Wyd. AE im. Oskara Langego. Wrocław;
- [2] Bogdani-Czepita M., Zuziak Z., 2000. *Współpraca gminy z inwestorami*. Poradnik, Kraków – http://smc.logincee.org/library_full.asp.
- [3] Renigier M., Wiśniewski R., Żróbek R. 2005. *Koncepcja Systemu Gospodarowania Zasobami Nieruchomości*. Referat wygłoszony na konferencji pt. *Gospodarowanie zasobami nieruchomości*, Elbląg.