

**ELŻBIETA NIEZABITOWSKA**

Politechnika Śląska

**NIERUCHOMOŚCI SAMORZĄDOWE I ICH ROLA  
W ZARZĄDZANIU ROZWOJEM LOKALNYM  
I REGIONALNYM.**

***FACILITY MANAGEMENT* JAKO NOWY,  
NIEWYKORZYSTANY OBSZAR WSPÓŁPRACY  
W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ**

**Abstract:** Real estates play very important role in local economy development. Proper management of community real estates gives a chance of cutting the community costs and can stimulate both economic and social local growth.

*Facility Management* strategy used in community buildings administration is one of the important elements of local development stimulation. Unfortunately, *Facility Management* is poorly known in Poland, and not applied in local development policy. Furthermore local governments rather rarely use the scientific research as a instrument of improvement community development strategy. Frequently the lack of surveys is the one of the main reasons of many faults in real estates management and policy and also delay and impede sustainable community development. In these circumstances, the communities real estates facilities management occurs very interesting field of scientific cooperation with others EU communities.

Pojęcie nieruchomości jest szerokie i ujmuje zarówno budynki, jak i tereny. W opracowaniu chciałabym skupić się na nieruchomościach – budynkach, stwarzających sporo problemów z ich zarządzaniem i utrzymaniem na odpowiednim poziomie jakościowym.

Aglomeracje, miasta i miasteczka oraz wioski tworzą tzw. środowisko kulturowe coraz częściej określane w literaturze środowiskiem zbudowanym (*built environment*), którego głównym tworzywem są nierucho-

mości w postaci budynków wraz z otaczającym je terenem. Te nieruchomości, ich jakość, dostosowanie do potrzeb użytkowników, koszty które generują oraz dochody, jakich dostarczają właścicielom decydują o jakości życia mieszkańców i ich powodzeniu w rozwoju gospodarczym.

Wraz z transformacją ustrojową w naszym kraju, znacznie zmieniła się rola nieruchomości w zarządzaniu rozwojem zarówno lokalnym, jak i regionalnym. Rozmyte lub nieistniejące pojęcie wartości budynku powodowało, że niewielkie znaczenie przypisywano im w poprzedniej formacji ustrojowej. Kilkudziesięcioletnie traktowanie budynków komunalnych wyłącznie w kategoriach obciążenia finansowego o niewielkiej wartości wyjściowej i balastu w procesach zarządzania pokutuje praktycznie do dzisiaj i zmiana ustroju niewiele w tym zakresie zmieniła. Rozdęta i niefachowa administracja, złe, nieefektywne zarządzanie powodujące nadmiernie szybką deteriorację substancji grozi katastrofą. Brak badań ukierunkowanych na *Facility Management* powoduje, że gminy w obliczu stałego wzrostu kosztów utrzymania tych budynków starają się ich pozbyć za wszelką cenę, oferując niskie ceny przede wszystkim za mieszkania komunalne i sprzedając je ludziom, których nie stać na ich prawidłowe utrzymanie w przyszłości. Grozi to totalną katastrofą w sytuacji, gdy źle utrzymane budynki, nieremontowane będą wymagały wyburzenia, co narazi gminę na koszty związane z budową mieszkań komunalnych zastępczych, a także ruiną i niszczeniem całych kwartałów miejskich, przede wszystkim w dzielnicach śródmiejskich i centrach.

Coraz większym problemem jest także utrzymanie nieruchomości samorządowych, jak szkoły, szpitale, budynki kultury, obiekty administracyjne. Koszty utrzymania zarówno budynków mieszkalnych komunalnych, jak i innych nieruchomości samorządowych ciągle rosną.

Nieruchomości zarówno grunty, jak i budynki są bogactwem gminy miasta czy regionu i trzeba umieć się nim posługiwać. Brak własności gminnych w znacznym stopniu utrudnia działania pobudzające rozwój gospodarczy. Brak nieruchomości zastępczych może uniemożliwić realizację ważnej dla miasta inwestycji lub też narazić miasto na konieczność wypłaty z kasy miejskiej odszkodowania uszczuplającego budżet, czasem w sposób znaczny. Brak łatwo dostępnych gminnych terenów lub budynków może w dużym stopniu utrudnić staranie się gminy o dobrego, strategicznego inwestora w sytuacji, gdy gmina walczy o pobudzenie rozwoju gospodarczego w warunkach zapaści ekonomicznej, upadku podstawowego przemysłu i wzrastającego bezrobocia. Nadmiar własności powoduje jednak wzrost kosztów utrzymania, niszc-

czenie substancji i obniżenie dochodów z podatków od nieruchomości, stwarzając również progi rozwoju.

Niewłaściwe zarządzanie i użytkowanie nieruchomości może generować nadmierne koszty, podczas gdy dobrze zarządzane nieruchomości wytwarzają dochody, obniżające koszty eksploatacji.

Znaczenie nieruchomości samorządowych w regulowaniu procesów rozwoju gminnych i regionalnych zauważono już dawno, bo na początku XX w. W 1914 r. powstało w USA The International City Management Association (ICMA). Celem tego stowarzyszenia było i jest podnoszenie jakości lokalnych władz i towarzyszenie w działaniach profesjonalnych administracji lokalnych władz w USA i innych krajach. Celem jest rozprzestrzenianie wiedzy o nowym podejściu do zarządzania. W 1924 r. ICMA przygotowało *Zasady Etyki Zarządzania Miastem*, a w 1934 r. utworzono Instytut Kształcenia w Zarządzaniu Miejskim, który działa do dzisiaj. W 1941 r. Instytut wydał ważną publikację pt. *Local Planning Administration*. Cały czas prowadzi on badania naukowe nad zarządzaniem lokalnym, przygotowuje kursy szkoleniowe, usługi informacyjne i publikacje.

Osobnym zadaniem Instytutu są publikacje zwane *Municipal Management Series*. Jedną z bardzo ważnych pozycji wydanych przez ICMA jest podręcznik *The Practice of Local Government Planning*<sup>1</sup> z 1988 r. Książka jest zbiorem najważniejszych informacji na temat roli nieruchomości w planowaniu przestrzennym miasta i w procesach zarządzania nim. Książka zawiera 16 rozdziałów, z których najważniejszymi są odnoszące się wprost do problematyki związanej z planowaniem przestrzennym i jego relacjami, z gospodarczym rozwojem miast oraz rolą nieruchomości miejskich w kształtowaniu polityki gospodarczej i przestrzennej. Są to rozdziały o następujących tytułach: *plany rozwojowe, planowanie dzielnic, planowanie środowiskowego użytkowania terenu, regulacje podziału terenu, strefowanie, rozwój ekonomiczny, społeczne aspekty planowania przestrzennego, zarządzanie agencją planowania, finansowanie i budżet, informacje w planowaniu, wartościowy planista*.

Z książki wyłania się następujący obraz. Planowanie harmonijnego rozwoju miasta, a więc lokalne, zawiera następujące 4 grupy zagadnień:

- Planowanie przestrzenne bardzo szeroko pojęte przy nawiązaniu do rozstrzygnięć planu regionalnego.
- Planowanie ekonomiczne (rozwój gospodarczy zrównoważony).

---

<sup>1</sup> *The Practice of Local Government Planning*. City Management Association. Washington 1988. Wyd. II.

- Finansowanie funkcjonowania miasta.
- Problematyka społeczna.

Autorzy podkreślają zgodnie, że podstawą rozwoju jest ekonomia w rozumieniu zapewnienia podstaw rozwoju gospodarczego, który jest źródłem zarówno utrzymania dla miasta (podatki i sponsoring), jak i jego mieszkańców (praca). Głównym jednak tworzywem tego rozwoju ekonomicznego jest przestrzeń i jej zainwestowanie, a więc nieruchomości. Sposób zagospodarowania terenów oraz rodzaj, nowoczesność i jakość nieruchomości znajdujących się na tych terenach, ich dostępność i powiązania komunikacyjne z krajem i regionem decydują o możliwościach i ograniczeniach rozwoju, a tym samym o rozwoju lub upadku gminy. Pełne rozeznanie ograniczeń i możliwości oraz prawidłowa, profesjonalna praca Agencji Planowania przygotowującej prace badawcze i symulacje, umożliwiają lokalnym władzom podejmowanie optymalnych decyzji w zakresie inwestowania.

Agencja Planowania zgodnie z zaleceniami podręcznika *The Practice of Local Government Planning* jest bardzo ważnym ośrodkiem podejmowania decyzji o znaczeniu strategicznym dla rozwoju miasta. Jak ważnym jest dla miasta ten dział świadczy chociażby pozycja dyrektora takiej agencji, którego roczna pensja w 1988 r. wynosiła od 120-150 tys. dolarów. Dyrektor takiej placówki w USA jest jednocześnie członkiem Komisji Planowania. Agencja planowania zgodnie z zaleceniami podręcznika powinna mieć następujące działy:

1. Badawczy (analizy, bazy danych, programy w planowaniu i budżecie).
2. Zaawansowanego planowania (analiza polityki, studia regionalne, plany ogólne, miejscowe).
3. Bieżącego planowania (planowanie środowiskowe, specjalne projekty, studia dotyczące małych obszarów, planowanie rozwoju terenów zaniedbanych, programowanie ogólne kapitałowe).
4. Kontroli użytkowania terenu (strefowanie, podziały, zastosowanie przedkładane zarządowi).
5. Usług administracyjnych (usługi biurowe, komputerowe, kartograficzne, biblioteki).

Warte zauważenia jest, podkreślenie przez autorów podręcznika konieczności istnienia rozbudowanego działu badawczego. Dział ten przygotowuje analizy i symulacje zdarzeń gospodarczych w przestrzeni miasta na bieżąco oraz w długofalowej perspektywie. Na bieżąco przygotowuje niezbędne opinie dla dyrektora Agencji prowadzącego negocjacje z inwestorami. Znaczenie tej placówki jako wspomagającej proces podejmowania właściwych decyzji gospodarczych i przestrzennych jest

nie do przecenienia. Praca takiej placówki w trybie „na bieżąco” wpływa znacznie na skrócenie czasu trwania negocjacji i uzgodnień między władzami gminy a inwestorami chcącymi inwestować w rozwój gminy. Trzeba podkreślić, że gminy miejskie w USA boją się zarówno sytuacji braku rozwoju (upadek miasta, bezrobocie, emigracja), jak też tzw. przegrzania koniunktury, w której występują określone problemy społeczne, gdy rozwój infrastruktury miasta nie nadąża za szybko wzrastającymi potrzebami (nadmierny napływ ludzi w poszukiwaniu pracy, zbyt znaczny front inwestycyjny w przestrzeni miasta).

Prowadzenie prac badawczych związanych z zarządzaniem gminą wymaga zaangażowania specjalistów z różnych dziedzin nauki, takich jak:

- Planowanie regionalne, krajowe, w skali globalnej,
- Architektura i urbanistyka,
- Geografia,
- Nauki ekonomiczne (ekonomia i finansowanie),
- Nauki inżynierskie,
- Nauki społeczne,
- Zarządzanie i organizacja.

Badania takie oprócz standardowego zapisu stanu istniejącego obejmują badania jakościowe, w których na plan pierwszy, oprócz metod Oceny Wpływu Inwestycji na Środowisko stosuje się także i inne, jak ocena wpływu społecznego oraz POE (*Post-Occupancy Evaluation*) czyli metoda ocen budynku lub środowiska w trakcie użytkowania. Na bazie POE powstało wiele innych metod oceny jakości środowiska zbudowanego z badaniem energooszczędności budynków łącznie i ich wpływu na środowisko (BREEAM). Metody te pozwalają na ocenę jakości terenów lub nieruchomości budynkowych, budowę strategii modernizacyjnych, a także budowanie baz danych o jakości środowiska zbudowanego. Te wymienione wyżej metody praktycznie poza OWS, są nieznanne w Polsce i w związku z tym niestosowane.

Tymczasem w naszej, krajowej praktyce występuje wiele problemów i opóźnień oraz nieporozumień w staraniach o pobudzenie rozwoju gospodarczego upadających gmin, co najczęściej jest związane z restrukturyzacją bądź upadkiem całych gałęzi przemysłu. Gminy najczęściej nie są przygotowane do walki o inwestora. Brak jest opracowań badawczych, które pozwoliłyby gminie wyeliminować inwestorów niepożądanych (np. proponujących produkcję szkodliwą, albo wprowadzających dysproporcje na rynku pracy np. zbyt dużym zapotrzebowaniem na specjalistów, których nie ma na miejscu i należy spodziewać

się ich napływu z zewnątrz, podczas gdy miejscowi pozostaną dalej bezrobotni) oraz dokonać właściwego wyboru spośród inwestorów oczekiwanych (inwestor deklaruje wykonanie inwestycji towarzyszących w infrastrukturę techniczną lub utrzymanie obiektów samorządowych np. Domu Kultury, czy boiska sportowego itp.).

Ponadto nie zawsze występuje w gronie Zarządów Miasta i pracowników Urzędów Miejskich pełne zrozumienie współzależności między decyzjami przestrzennymi i gospodarczymi, chociaż sytuacja szybko się poprawia. Ciągłe jednak decyzje są podejmowane raczej intuicyjnie. Gminy nagminnie nie zlecają prac badawczych i studialnych, uważając je za stratę pieniędzy. Brak jednak badań różnego typu, znacznie utrudnia rozwój wiedzy o tych ww. związkach i podejmowanie prawidłowych decyzji rozwoju. Kontakt z inwestorami zagranicznymi, którzy przed podjęciem decyzji przeprowadzają bardzo szczegółowe i żmudne badania opłacalności inwestowania w tym, a nie w innym miejscu są wskazówką i nauką dla naszych służb planistycznych.

Jak wspomniano wcześniej, znaczenie własności nieruchomości w gminie zarówno terenowych, jak i budynkowych w kształtowaniu polityki rozwoju gospodarczego i społecznego jest bardzo duże, jakkolwiek ciągle jeszcze nie do końca zrozumiałe dla władz gminnych, choć mają one znaczenie strategiczne. Większość strategii dla gmin kończy się na zbyt dużym uogólnieniu bez przełożenia zaleceń bezpośrednio na język przestrzeni. W nowych władzach gmin pochodzących z wyboru rzadko znajdują się osoby fachowo przygotowane do podejmowania ważnych decyzji w tym zakresie. Jedynie osoby, które pełnią swoją kadencję po raz kolejny rozumieją nieco tę problematykę.

Konieczne są więc szkolenia każdej nowej ekipy władzy, w problematyce planowania przestrzennego i zarządzania własnościami samorządowymi.

Prawidłowe zarządzanie zasobami miejskimi może w znacznym stopniu ograniczyć koszty funkcjonowania gminy i dać szansę na kształtowanie właściwej polityki rozwoju w znaczeniu i ekonomicznym i społecznym. Nową dziedziną wiedzy, naukową i praktyczną na temat zarządzania nieruchomościami jest *Facility Management (FM)*.

*Facility Management (FM)* czyli zarządzanie dobrami, udogodnieniami, budynkami, wyposażeniem budynków ich częściami, budowlami inżynierskimi itp. rozwija się od ponad 20 lat bardzo intensywnie w Stanach Zjednoczonych oraz w krajach Unii Europejskiej, a także Kanadzie, Japonii i Australii. Początkowo zainteresowania FM koncentrowały się wokół zarządzania budynkami biurowymi, szpitalnymi, do-

mami starców, koszarami, więzieniami, szkołami itp. tj. wszędzie tam, gdzie występowały problemy społeczne i kosztów utrzymania w sprawności skomplikowanych budynków inteligentnych. W latach 90. zaczęto się interesować budynkami mieszkaniowymi komunalnymi i spółdzielczymi, a ostatnio także nieruchomościami miejskimi, ponieważ zbyt wysokie obciążenie budżetu miasta kosztami utrzymania nieruchomości samorządowych jest poważnym problemem we wszystkich krajach wysokorozwiniętych (Europa, USA, Kanada, Japonia, Australia).

Głównym zadaniem FM jest obniżenie kosztów utrzymania nieruchomości z jednoczesnym podnoszeniem jakości usług oferowanych przez tę nieruchomość.

Pojęcie *Facility*, *Facilities* jest bardzo szerokie. Oznacza bowiem udogodnienie o charakterze urbanistycznym np. infrastrukturę techniczną, nieruchomość, budowlę inżynierską (np. most, wieżę wodną itp.), także budynek, część budynku lub jego wyposażenie. Oznacza również planowaną inwestycję.

Działania <i>Facility Management</i>	
Akcja	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Planowanie strategiczne</li> <li>● Planowanie taktyczne</li> </ul>
Reakcja	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Widoczne działania bieżące – inwestycje</li> <li>● Naprawy okresowe przeciwwawaryjne</li> </ul>
Kontrola danych	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Analiza, oceny jakości</li> <li>● Sprzężenie zwrotne</li> </ul>

Zarządzanie typu FM jest zbiorem działań, w skład których wchodzi:

1. Planowanie strategiczne jako jeden z najważniejszych elementów wyznaczania celów długofalowych.
2. Planowanie taktyki realizacji celów krótkoterminowych.
3. Działania bieżące widoczne (inwestycje, konserwacja, interwencje).
4. Oceny jakości.

Działania te mają znaczenie w określonych strefach funkcjonowania: akcji, reakcji oraz kontroli danych. Między tymi strefami występuje charakterystyczne sprzężenie zwrotne pozwalające na wykorzystanie, zbieranych informacji do faz wcześniejszych podczas analiz i prac badawczych.

Dla działalności w zakresie *Facility Management* ważne są:

- podmioty gospodarcze i kontekst gospodarczy (biznesowy) czyli infrastruktura ekonomiczna,

- nowe technologie,
- nieruchomości,
- środowisko społeczne.

*Facility Management* dopracowało się narzędzi ułatwiających prace w postaci programów komputerowych i baz danych służących do porównań i określania standardów, jakie są oczekiwane przez użytkowników na rynku nieruchomości.

*Facility Management* z powodzeniem jest stosowane w krajach europejskich i Stanach Zjednoczonych do zarządzania nieruchomościami nie tylko przemysłowymi i komercyjnymi, ale coraz częściej do zarządzania nieruchomościami gminnymi, obiektami służby zdrowia, szkołami, więzieniami, sądami, bibliotekami, obiektami kultury itp. Z udogodnień FM korzysta także wojsko. Autor z autopsji zna programy i działania jednostek FM w służbie zdrowia w Szkocji, w zarządzie miasta Goeteborg, w Szpitalu w Maastricht oraz w spółdzielni mieszkaniowej w Eindhoven, w budynkach gminnych w Szkocji i banku Rabo-facet Bank w Eindhoven.

Jak już wspomniano, gminy i samorzady lokalne w Polsce nie są przyzwyczajone, ani przygotowane do zlecenia badań, ani stosowania nowinek w zakresie zarządzania nieruchomościami. Często barierą jest przede wszystkim brak pieniędzy lub obawy o różnym charakterze.

Prowadzona przez autora Katedra Architektury Obiektów Biurowych i Strategii Projektowania została w ramach Programu TEMPUS PHARE przeszkolona w zakresie wykonywania Ocen Jakości dla nieruchomości budynkowych. Od kilku lat zespół ten usiłuje oferować swoje umiejętności w placówkach służby zdrowia oraz samorządach terytorialnych gdzie spotyka się z życzliwością, ale brak pieniędzy uniemożliwia jednostkom podjęcie współpracy w tym zakresie.

Starostwo Wodzisławskie współpracujące z gminą w Niemczech samo zwróciło się do pracowników katedry z prośbą o pomoc w opracowaniu zarządzania nieruchomościami (szkoły, placówki służby zdrowia, budynki administracyjne) według zasad *Facility Management* oferując kontakt w zaprzyjaźnionej gminie w Niemczech z działem *Facility Management*. Niestety z braku środków na opłacenie badań współpraca została odłożona do czasu rozstrzygnięcia konkursu na grant KBN, jaki został złożony w br.

Podobne zabiegi przedsięwzięto kilka lat temu w stosunku do władz miasta Katowice. Przygotowany wniosek o grant KBN nie został zakwalifikowany do finansowania, ponieważ jako interdyscyplinarny nie mógł być finansowany przez żadną określoną komisję.

W ramach pracy doktorskiej opracowano metodę oceny jakości przestrzeni szpitalnej pacjenta jako uzupełnienie systemu akredytacyjnego szpitalnictwa i pomoc w planowaniu modernizacji. Zabiegi zmierzające do zainteresowania tym zagadnieniem Centrum Monitorowania Jakości w Służbie Zdrowia są w toku, ale ze względów organizacyjnych przeciągają się i los tej inicjatywy jest niepewny.

Mimo trudności wykonano badania jakościowe w kilku budynkach biurowych. Efektem tej współpracy jest opracowana w ramach pracy doktorskiej metoda przeprowadzania oceny jakości w budynkach biurowych w warunkach polskich. Prowadzenie ocen jakościowych jest skomplikowaną sztuką napotyającą wiele trudności o charakterze organizacyjnym i mentalnym i wszystkie stosowane w krajach zachodnich metody wymagają adaptacji do warunków polskich.

W świetle naszego już rychłego członkostwa w Unii Europejskiej wydają się konieczne 2 działania w ramach rozwoju lokalnego w odniesieniu do nieruchomości gminnych:

Rozwój *Facility Management* jako działań zmierzających do:

- usprawnienia zarządzania nieruchomościami gminnymi;
- obniżenia kosztów utrzymania nieruchomości;
- budowania perspektywicznych planów modernizacji i dostosowania do nowych potrzeb;
- budowania baz danych;
- przygotowania poradnika inwestora dla gmin.

Stowarzyszenia właścicieli nieruchomości przemysłowych w Stanach Zjednoczonych wydało już ponad 10 lat temu *Poradnik Inwestora*<sup>2</sup> dla gmin. Poradnik jest typowo amerykańską *checklistą* problemów, jakie należy przemyśleć i przeanalizować przed podjęciem decyzji o inwestowaniu. Problemy te powinna przemyśleć gmina, aby znając własne uwarunkowania dokonać właściwej selekcji wśród inwestorów pragnących inwestować na terenie gminy. Te same problemy powinien zanalizować inwestor w odniesieniu do kilku gmin, potencjalnych gospodarzy, przed podjęciem decyzji wyboru określonej lokalizacji.

Wydaje się, że taki Poradnik byłby bardzo pomocny w negocjacjach z inwestorami zagranicznymi, którzy wraz z naszym wejściem do Unii będą zainteresowani inwestowaniem w Polsce. Bezpośrednie tłumaczenie Poradnika amerykańskiego mija się z celem. Nasze warunki prawne, gospodarcze i przestrzenne są zupełnie inne i wymagają starannego

---

<sup>2</sup> *Guide to Industrial Site Selection. Society of Industrial and Office Realtors. National Association of Industrial and Office Parks. Washington D.C. 1990.*

opracowania. Dziesięcioletnie doświadczenie w tym zakresie, nie zawsze pozytywne, powinno doczekać się naukowego podsumowania.

W przygotowywanych programach pomocowych finansowanych z Unii Europejskiej zbyt mało myśli się o konieczności ujęcia prac badawczych dotyczących infrastruktury gmin, jaką są niewątpliwie nieruchomości gminne i samorządowe.

Właściwie wykorzystane przez gminę nieruchomości mogą przyczynić się do szybkiego rozwoju gospodarczego, wykorzystane źle – nieremontowane lub źle remontowane, źle sprzedane lub niepotrzebnie – powodują uszczuplenie majątku gminnego, tj. majątku należącego do nas wszystkich.

W jednym z rozdziałów cytowanej na początku opracowania książki, zadano ważne pytanie: *Who owns the city?* Kto jest właścicielem miasta? Kto posiada miasto? Autorzy zastanawiają się kto ma płacić za rozbudowę miasta i jego utrzymanie. Czy mają to być płatnicy podatków od dochodów osobistych, właściciele nieruchomości? Czy należy przeznaczać na to podatki od sprzedaży?, a może powinni go finansować deweloperzy i ich klienci, a może przyszli płatnicy podatków, którzy będą spłacać długi po wyczerpaniu zasobów gminy? Może rozwój będą opłacać usługi? Są to ważne pytania i u nas. Czas więc zastanowić się, jak można obniżyć koszty i generować zyski przez właściwą politykę w stosunku do nieruchomości gminnych.

W perspektywie wejścia do Unii Europejskiej podjęcie problematyki *Facility Management* nieruchomości samorządowych i komunalnych jawi się jako jeden z istotnych elementów kształtowania polityki władz lokalnych i samorządowych.