

Marian Jacek ŁĄCZNY, Jolanta BARAN, Michał Jan CICHY,
Agnieszka JANIK, Adam RYSZKO, Marek SZAFRANIEC
Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania

STRUKTURA MODELU ZARZĄDZANIA TERENAMI PRZEKSZTAŁCONYMI ANTROPOGENICZNIE NA OBSZARACH GMIN GÓRNICZYCH ORAZ WYBRANE UWARUNKOWANIA I PROBLEMY JEGO STOSOWANIA

Streszczenie. W niniejszym artykule przedstawiono charakterystykę struktury modelu zarządzania, którego koncepcja została opracowana w ramach projektu badawczego nr N N115 345038, pt. „Model zarządzania terenami przekształconymi antropogenicznie na obszarach gmin górniczych”. Zaproponowane zestawienie poszczególnych etapów wdrażania zaproponowanego modelu, podejmowanych w ich ramach działań, źródeł danych, wyników i wykonawców, posłużyło do identyfikacji i analizy uwarunkowań oraz potencjalnych przeszkód jego wdrażania w praktyce zarządzania polskimi gminami górniczymi.

STRUCTURAL CHARACTERISTICS OF THE ANTHROPOGENICALLY TRANSFORMED SITES' MANAGEMENT MODEL FOR MINING MUNICIPALITIES, WITH SELECTED CONDITIONS AND PROBLEMS OF ITS APPLICATION

Summary. This paper presents the structural characteristics of the management model, developed as a result of the research project "The anthropogenically transformed sites' management model for mining communities". Made list of specific stages of the model's implementation, with its activities, sources of data, results and contractors, has been used to identify and analyze conditions and potential obstacles to its implementation in management practice of Polish mining communities.

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego pt.: „Model zarządzania terenami przekształconymi antropogenicznie na obszarach gmin górniczych”, sfinansowanego ze środków przeznaczonych na naukę w latach 2010 – 2012. Głównym efektem tego projektu jest opracowana koncepcja modelu zarządzania procesami rewitalizacji na poziomie lokalnym, uwzględniająca specyfikę gmin górniczych oraz innych gmin dysponujących obszarami przemysłowymi. Podstawowe etapy wdrażania zaproponowanego modelu zostały przedstawione graficznie, w formie algorytmu postępowania, w artykule „Podstawy teoretyczne i założenia modelu zarządzania terenami przekształconymi antropogenicznie na obszarach gmin górniczych” [5]. Niniejszy artykuł stanowi rozwinięcie opisaną tam koncepcji, służące identyfikacji i przeanalizowaniu podstawowych uwarunkowań oraz problemów zastosowania proponowanego modelu.¹

1. Charakterystyka struktury modelu zarządzania terenami przekształconymi antropogenicznie na obszarach gmin górniczych

Charakterystykę struktury proponowanego modelu zarządzania przedstawiono w tabeli 1. Uwzględniono w niej:

- kolejne fazy wdrażania modelu,
- etapy realizowane w ramach poszczególnych faz, z określeniem ich wykonawców,
- podstawowe działania podejmowane w poszczególnych etapach postępowania,
- podstawowe źródła niezbędnych informacji oraz dokumenty strategiczne niezbędne dla prawidłowej realizacji działań,
- oczekiwane rezultaty (w tym decyzje),
- uczestników poszczególnych etapów.

Uszczegółowiona charakterystyka struktury modelu posłużyła do identyfikacji i analizy uwarunkowań oraz potencjalnych przeszkód jego zastosowania, której wyniki podsumowano w rozdziale 2. niniejszego artykułu.

¹ Należy zaznaczyć, że przy opracowywaniu koncepcji modelu uwzględniono m.in.: akty prawne dotyczące rekultywacji, projekt ustawy dot. rewitalizacji z 2006 r., wybrane standardy i dobre praktyki z zakresu zarządzania środowiskowego, zarządzania bezpieczeństwem oraz zarządzania ryzykiem, teorie i podejścia dotyczące budowy systemów i modeli zarządzania, wyniki projektów CIRCUSE, INTEGRA-SITES, MASURIN, OPI-TPP, ReSource, REVIT, COBRAMAN, śląski „Wojewódzki program przekształceń terenów przemysłowych i zdegradowanych”, a także modele opracowane w ramach projektów „Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju” oraz „ReVita Silesia” (patrz: [5]).

2. Wybrane uwarunkowania i problemy stosowania proponowanego modelu zarządzania

Wśród najważniejszych uwarunkowań i problemów stosowania proponowanego modelu można wyróżnić:

- dostępność środków finansowych,
- zagadnienia prawno-organizacyjne,
- zagadnienia związane ze strukturą własnościową terenów,
- relacje z interesariuszami oraz świadomość społeczna,
- aktualność informacji o stanie i charakterystyce terenów przemysłowych,
- dostęp do pozostałych informacji i danych statystycznych na potrzeby procesów rewitalizacji.

Przypuszczalnie głównym czynnikiem ograniczającym zakres zastosowania proponowanego modelu zarządzania jest dostępność środków finansowych. Po pierwsze, skala potrzeb w zakresie koniecznych do podjęcia przedsięwzięć rewitalizacyjnych (często złożonych, wieloletnich) przekracza możliwości ich sfinansowania przez zainteresowane strony, zarówno sfery publicznej, jak prywatnej. Po drugie, dostępność środków finansowych będzie determinowała zakres i stopień szczegółowości kosztochłonnych analiz i ocen ujętych w algorytmie modelu, zwłaszcza przy objęciu rewitalizacją dużej liczby terenów. Dotyczy to m.in. zakresu analizy funkcjonalno-przestrzennej. Analiza ta wymaga zgromadzenia wielu szczegółowych danych (np. niezbędnych dla prawidłowego rozpoznania powodów problemów społecznych czy ustalenia atrakcyjności inwestycyjnej terenu), które nie zawsze są powszechnie i/lub łatwo dostępne. Mogą być potrzebne dodatkowe analizy (np. w zakresie skażenia gruntu) lub konsultacje z ekspertami reprezentującymi organizacje zewnętrzne. Z wydatkami będą wiązały się również oceny spodziewanych szkód ekologicznych spowodowanych działalnością wydobywczą (powstałych w wyniku deformacji powierzchni terenu) oraz możliwości występowania zapożarowań na zwałowiskach odpadów powęglowych. Gminny zespół ds. rewitalizacji będzie zatem musiał podjąć decyzję dotyczącą zakresu analizy funkcjonalno-przestrzennej, biorąc pod uwagę, że brak odpowiedniego uszczegółowienia danych (oraz zaniechanie niektórych analiz, np. dotyczących skażenia gruntów) może być związany z mniej precyzyjnym rozpoznaniem rzeczywistych problemów oraz możliwych sposobów ich rozwiązania, a nawet stać się podłożem późniejszych konfliktów z inwestorami. Od dostępności środków będzie zależeć również zakres wielokryterialnej wyceny ekonomiczno-ekologiczno-społecznej, stanowiącej jeden z elementów proponowanego modelu. Problem ten może zostać przynajmniej częściowo rozwiązany dzięki opracowaniu kilku możliwych wariantów przeprowadzenia ww. wyceny,

różniących się zakresem prowadzonej analizy oraz jej kosztochłonnością [3]. Dzięki wariantowości zastosowania tej metody, wycenę można jednak przeprowadzić na różnych poziomach szczegółowości, dostosowując wydatki do potrzeb i możliwości finansowych danej gminy, zwiększając tym samym szanse na wykorzystanie tego narzędzia w praktyce zarządzania terenami zdegradowanymi.

W związku z problemami dotyczącymi finansowania działań rewitalizacyjnych ze środków własnych, konieczne jest poszukiwanie wszelkich dostępnych źródeł wsparcia na ten cel, włączając zaangażowanie środków publicznych (unijnych i krajowych) oraz finansowania komercyjnego. W związku z ograniczoną dostępnością środków publicznych, a także prawnie ustalonymi poziomami wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, szczególną rolę w pozyskiwaniu środków (w tym środków unijnych, stanowiących w Polsce główną siłę napędową działań rewitalizacyjnych) powinna odgrywać możliwość zawierania umów na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego, której rozpoznanie zostało wpisane w prezentowaną koncepcję modelu zarządzania.²

Jednym z podstawowych uwarunkowań wdrożenia proponowanego modelu są zagadnienia prawno-organizacyjne. Dotychczasowe inicjatywy ustawodawcze w Polsce, dotyczące uregulowania kwestii rewitalizacji w odrębnym, kompleksowym akcie prawnym, nie przyniosły rezultatów, choć były podejmowane już od 1992 roku [6].³ Tematyka rewitalizacji jest poruszana w wielu obowiązujących polskich aktach prawnych, głównie jednak w zakresie rekultywacji, która w odniesieniu do rewitalizacji jest pojęciem o znacząco zawężonym znaczeniu. Dotychczasowe problemy z ustanowieniem spójnej ustawy rewitalizacyjnej wskazują, że raczej trudno liczyć na powodzenie inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Autorzy omawianego w niniejszym artykule projektu zdecydowali się opracować koncepcję, która pozwoli na systemowe podejście do rozwiązywania problemów gmin górniczych, bez implikowania istotnych zmian prawnych oraz przy ograniczeniu do niezbędnego minimum ewentualnych zmian organizacyjnych. Sugerowane w modelu zmiany organizacyjne nie pozostają też w sprzeczności z najnowszym projektem ustawy o rewitalizacji [7], stąd proponowany model byłby możliwy do zastosowania również w przypadku jej ewentualnego uchwalenia.

Istotną kwestią dotyczącą przywracania do użytku społeczno-gospodarczego terenów zdegradowanych, w tym poprzemysłowych, są problemy własnościowe, stanowiące powszechne zjawisko na tego typu terenach, stając się tym samym istotnym hamulcem działań rewitalizacyjnych [1]. Według wojewódzkiej bazy terenów poprzemysłowych, na Śląsku ok. 40% terenów ma niejedolitą strukturę własnościową [1, 8]. W opracowanej

² Aktualne możliwości dofinansowania działań rewitalizacyjnych w Polsce omówiono szerzej w [9].

³ Ostatnia inicjatywa w tym zakresie to pochodzący z 2006 roku „Projekt ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych” [7].

koncepcji modelu starano się ograniczyć wpływ problemów własnościowych przez propozycję sformalizowania współpracy między gminami w zakresie rewitalizacji tych obszarów, które są zlokalizowane na terenie kilku samorządów. Prace te miałyby koordynować międzygminny zespół ds. rewitalizacji. Ważnymi kwestiami są w tym przypadku współpraca i konsultacje z właścicielami terenów, dla ich włączenia się do programów rewitalizacji lub zbycia posiadanych przez nich terenów i dla umożliwienia ich rewitalizację przez inne podmioty). Właściciele terenów powinni być włączani w działania na wielu etapach realizacji modelu, podobnie jak wszyscy potencjalni inwestorzy, którzy mogą wykonywać działania wspólnie z gminą, na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Należy podkreślić znaczenie utrzymywania dobrych relacji z interesariuszami, co zostało uwzględnione na odpowiednich etapach wdrażania proponowanego modelu. Interesariuszy procesów rewitalizacji należy zidentyfikować, a następnie wytypować tych spośród nich, którzy mogą odegrać w nich istotną rolę. Dla przykładu, warto dbać o relacje z potencjalnymi inwestorami, którym należy m.in. dostarczyć jak najrzetelniejszych informacji dotyczących oferty terenów przemysłowych. Ważną rolę odgrywają też media [2], gdyż zapewnienie odpowiedniej oprawy medialnej dla działań rewitalizacyjnych – zarówno w fazie ich planowania, organizowania, jak i wdrażania, w tym podsumowania wyników – pomaga m.in. poprawić wizerunek regionu w oczach społeczeństwa, w tym inwestorów i innych interesariuszy. Nie należy ponadto pomijać znaczenia innych interesariuszy istotnych dla procesów rewitalizacji, wśród których można wymienić m.in. przedstawicieli społeczności lokalnej, właścicieli terenów, organizacje pozarządowe, jednostki badawcze czy instytucje finansujące.

Zapewnienie aktywnego udziału społeczeństwa na różnych etapach realizacji modelu, w tym przez konsultacje społeczne oraz działalność gminnej społecznej rady ds. rewitalizacji, powinno pozwolić pokonać kolejną przeszkodę, jaką może okazać się bariera niskiego poziomu świadomości społecznej (bariera mentalna) [1]. Jeżeli plany rewitalizacyjne natrafiają na opór społeczny, osoby odpowiedzialne za rewitalizację mogą potrzebować wykazać się umiejętnościami z zakresu zarządzania konfliktem [4]. Bariery wynikające z całkowitego braku chęci współpracy ze strony lokalnej społeczności można ograniczyć, rezygnując z bezpośrednich wywiadów/ankietowania mieszkańców, opierając się wyłącznie na wywiadach z ekspertami dobrze zorientowanymi w lokalnych problemach. Jednak w wielu przypadkach sytuacja może wyglądać wręcz przeciwnie – to interesariusze (w tym mieszkańcy terenów zdegradowanych lub ich okolic) mogą domagać się interwencji ze strony władz gminy oraz chcieć zaangażować się w zmiany. Wskazanym rozwiązaniem powinny być wtedy spotkania panelowe z interesariuszami, służące bezpośredniej wymianie poglądów i poszukiwaniu konsensusu w ramach proponowanych rozwiązań. Pozwala to na rzetelną identyfikację lokalnych problemów oraz społecznie oczekiwanych sposobów ich rozwiązania,

dzięki czemu umożliwia zapobieganie ewentualnym konfliktom, protestom oraz krytyce (związanej np. z niedostatecznym rozwiązaniem problemów społecznych przez działania ujęte w Lokalnym Programie Rewitalizacji).

Problem niskiej świadomości lub społecznej niechęci w odniesieniu do działań rewitalizacyjnych nie musi dotyczyć wyłącznie interesariuszy spoza urzędu gminy. Konieczne może okazać się również przezwycięzenie bariery lub niechęci do rewitalizacji u samych decydentów [1]. Kluczowe znaczenie ma zatem uświadomienie im problemów związanych z aktualną i potencjalną degradacją terenów na obszarze gminy. To właśnie od przezwyciężenia wewnętrznych oporów należy zacząć wdrażanie modelu, uświadamiając potencjalnym realizatorom Lokalnego Programu Rewitalizacji znaczenie i potencjalne korzyści działań rewitalizacyjnych, w tym m.in. podejmowanych wspólnie z innymi gminami.

Problemem przy wdrażaniu skutecznych działań rewitalizacyjnych jest również brak pełnej ewidencji terenów przemysłowych w Polsce [1]. Obecnie najpełniejszą ich bazą, choć niepełną i już częściowo nieaktualną, dysponuje województwo śląskie (jest to Regionalny System Informacji Przestrzennej – RSIP [5]). Należy zaznaczyć, że na etapie opracowania są kolejne, bardziej kompleksowe rozwiązania w tym zakresie (patrz: [10]), jednak obecny brak istniejącego, odpowiedniego systemu aktualizacji tych informacji, stwarza potrzebę dodatkowego monitorowania parametrów istotnych dla zarządzania terenami zdegradowanymi. W celu usprawnienia procesów zarządzania terenami przemysłowymi i ich rewitalizacji, gminy powinny mieć dostęp do pełnego rejestru tych terenów, niezależnie od podziału administracyjnego obszaru, dla którego działania są prowadzone.

Utrudnienie we wdrażaniu proponowanego modelu może stanowić ograniczony dostęp również do innych informacji i danych (w tym statystycznych), istotnych dla decyzji rewitalizacyjnych dotyczących np. sytuacji społecznej terenów gmin górniczych. Problemy mogą wynikać zarówno z braku odpowiednich danych lub statystyk (co zmusza do rozważenia konieczności wykonania dodatkowych analiz), jak również z nieświadomości istnienia określonych ich źródeł.⁴ Źródłem danych dla planowania procesów rewitalizacyjnych mogą być m.in. wybrane systemy informatyczne, dostarczające administracji publicznej danych statystycznych, dostępnych często w rozkładzie przestrzennym [10]. Jednakże zarówno w statystyce publicznej, jak i w wyżej wymienionych systemach trudno dotrzeć do informacji na niższych poziomach agregacji niż miasto [2] (np. wskaźników dotyczących sytuacji społecznej w poszczególnych dzielnicach). Zdobycie takich danych wymaga zwykle przeprowadzenia dodatkowych analiz i zwiększa koszty związane z właściwym rozpoznaniem problemów oraz ich skali i przyczyn. Ułatwieniem dla

⁴ Źródła te zidentyfikowano w ramach realizowanego projektu – patrz: [10].

korzystania z proponowanego modelu zarządzania byłoby zatem ujęcie w tego typu systemach również mniej zagregowanych danych społecznych (co najmniej na poziomie poszczególnych dzielnic). Konieczność zmodyfikowania narzędzi informatycznych, zebranie oraz aktualizacja danych zwiększyłyby kosztochłonność pojedynczego procesu analizy, ale jednocześnie zapobiegałyby dublowaniu działań przy pozyskiwaniu tych informacji dla różnych celów.

3. Wnioski

Z przeprowadzonych badań wynikają następujące wnioski:

1. Proponowany model zarządzania terenami przekształconymi antropogenicznie na obszarach gmin górniczych można zastosować w ramach obecnego stanu prawnego. Nie wymaga on istotnych zmian organizacyjnych w strukturach i działaniach gmin.
2. Szczególną rolę w zarządzaniu terenami przekształconymi antropogenicznie odgrywają dobre relacje z interesariuszami, w tym z inwestorami, którym należy zapewnić rzetelną informację dotyczącą oferty terenów przemysłowych jako terenów inwestycyjnych, a także ze społecznością lokalną.
3. Zakres stosowania proponowanego algorytmu może być modyfikowany w zależności od możliwości finansowych gminy, zainteresowania ze strony inwestorów oraz możliwości uzyskania dofinansowania. Różnice mogą dotyczyć np. zakresu i stopnia uszczegółowienia analizy funkcjonalno-przestrzennej oraz możliwości wyboru jednego z kilku proponowanych wariantów wielokryterialnej (ekonomiczno-ekologiczno-społecznej) wyceny wartości terenów.
4. Pomimo że pewne etapy modelu mogą być realizowane w różnym zakresie i stopniu uszczegółowienia, podejmując decyzje dotyczące uproszczeń, należy uwzględnić fakt, że im dokładniejsze (choć zarazem kosztowniejsze) będzie przeprowadzenie przewidzianych w modelu analiz i ocen, tym lepiej rozeznane zostaną możliwości rewitalizacji oraz tym kompletniejsze będą informacje przekazywane potencjalnym inwestorom, co może oddziaływać zarówno na zakres planowanej rewitalizacji, jak i poziom ryzyka realizowanych w tym zakresie przedsięwzięć.
5. Głównymi problemami, na jakie może natrafić zastosowanie proponowanego modelu, są kwestie finansowe – związane z wdrażaniem projektów rewitalizacyjnych, a także z koniecznością wykonania analiz i ocen oraz ewentualnych usług doradczych, umożliwiających dobre rozpoznanie i rozwiązanie problemów poszczególnych terenów lub zapobieganie ich degradacji. Stąd niezmiernie ważne jest poszukiwanie wszelkich dostępnych źródeł wsparcia tego celu, włączając współpracę na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego.

6. Kolejnym utrudnieniem we wdrażaniu proponowanego modelu jest ograniczony dostęp do wielu przydatnych w analizach danych (zarówno pod względem ich zakresu, jak i poziomu szczegółowości). Pomimo podejmowania prac w tym zakresie, do dnia dzisiejszego brak m.in. spójnej bazy danych o terenach przemysłowych. Skutkuje to koniecznością wykonywania dodatkowych analiz i zwiększaniem kosztów wdrażania modelu.

Bibliografia

1. Henzel H., Śmietana K., Zagórska E., Ziara J., Bolek T.: Bariery inicjowania procesów rewitalizacji nieruchomości przemysłowych w województwie śląskim. Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, nr 1/1/2010, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2010, s. 17-30.
2. Janas K., Jarczewski W., Wańkowicz W.: Model rewitalizacji miast, tom 10. Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.
3. Janik A.: Wielokryterialna metoda wyceny wartości terenów zdegradowanych. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, s. Organizacja i zarządzanie, z. 62, Gliwice 2012.
4. Jarczewski W., Huculak M., Śmietana W.: Korzyści społeczne, ekonomiczne i środowiskowe wynikające z rewitalizacji terenów zdegradowanych, w tym przemysłowych. Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2010.
5. Łączny M.J., Baran J., Cichy M.J., Janik A., Ryszko A., Szafraniec M.: Podstawy teoretyczne i założenia modelu zarządzania terenami przekształconymi antropogenicznie na obszarach gmin górniczych. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, s. Organizacja i zarządzanie, z. 62, Gliwice 2012.
6. Pałasz J.: Uwarunkowania organizacyjno-prawne procesów rekultywacji i rewitalizacji terenów przemysłowych w Polsce. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, s. Organizacja i zarządzanie, z. 62, Gliwice 2012.
7. Projekt „ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych”. Stowarzyszenie „Forum Rewitalizacji”, Kraków 2006.
8. Regionalny System Informacji Przestrzennej (RSIP), <http://rsip.silesia-region.pl>.
9. Ryszko A.: Analiza możliwości finansowania rewitalizacji terenów przekształconych antropogenicznie na obszarach gmin górniczych. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, s. Organizacja i zarządzanie, z. 62, Gliwice 2012.
10. Szafraniec M.: Problematyka rozwoju systemów informacyjnych w kontekście zarządzania terenami przekształconymi antropogenicznie. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, s. Organizacja i zarządzanie, z. 62, Gliwice 2012.

Abstract

Made list of specific stages of the model's implementation has been used to identify and analyze conditions and potential obstacles to its implementation in management practice of Polish mining communities.

The model can be applied in practice within current law, with small and acceptable organisational changes in municipalities.

It requires social engagement of many stakeholders. For revitalisation of some areas there would be required collaboration with other municipalities or other land owners. Investors would be provided with satisfactory information on brownfields as potential areas for investments.

Some stages of the model can have different variants of its realisation. Municipality must decide on the scope of particular stages, taking into account quality of its results and risk of projects' implementation.

The key issue possible obstacle, are funds required for revitalisation projects and for analyses included in the model. Other obstacles would be e.g. insufficient access to some disaggregated data and generally poor information about brownfields in Poland.

Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010 – 2012 jako projekt badawczy nr N N115 345038