

Dominika Hołuj
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

REWITALIZACJA CZY JEDYNIIE MIEJSKA POLITYKA INWESTYCYJNA? DZIAŁANIA WŁADZ KRAKOWA W OBSZARZE POPZREMYSŁOWEGO ZABŁOCIA

Abstract

Revitalization or just the municipal investment policy? The activities of Kraków local authorities in the post-industrial zone Zabłocie

This article is an attempt to evaluate the actions of local government in post-industrial area. The analysis was carried out for the area having the local land-use plan and the revitalization program. Conclusions from the study show that local authorities lead more investment policy, not multidimensional revitalization.

Key words: municipal policy, revitalization, EU funds, Kraków

Streszczenie

Artykuł jest próbą oceny działań samorządu lokalnego w obszarze postindustrialnym. Analiza dokonana została dla obszaru posiadającego plan miejscowy i program rewitalizacji. Wnioski z badania wykazują, że władze lokalne prowadzą raczej politykę inwestycyjną, a nie wielowymiarową rewitalizację.

Słowa kluczowe: polityka miejska, rewitalizacja, fundusze unijne, Kraków

I. Wstęp

Mijająca dekada od wstąpienia Polski do Unii Europejskiej skłania do rozmaitych podsumowań, bilansów zrealizowanych inwestycji lub statystycznych *résumé* działań społecznych. Nie stanowią one jednak pełnego wykładnika oddziaływania członkostwa w UE i dostępności środków unijnych. W pewnych okolicznościach są nawet szkodliwe, jeżeli sugerują sukces działań oceniany przez niewłaściwy lub niekompletny pryzmat celów. Mając na względzie powyższe obserwacje, dokonano analizy przypadku poprzemysłowego krakowskiego Zabłocia, który został objęty programem rewitalizacji, a w jego ramach gmina zrealizowała zadania dofinansowane ze środków UE.

Zabłocie jest przykładem jednej z wielu polskich przestrzeni, które łączy fakt poczynienia przez władze lokalne deklaracji rozpoczęcia działań rewitalizacyjnych wraz z pojawieniem się unijnego dofinansowania na ten cel. Wcześniej procesy te miały zdecydowanie mniejszą skalę [Skalski, 2007; Bratić, 2008]. Metodę studium przypadku wykorzystano jako narzędzie egzemplifikacji polityki rewitalizacyjnej realizowanej w tych szczególnych warunkach. Celem badania było ocenienie, w jakich wymiarach działania samorządu wpisały się w wielowymiarowe rozumienie pojęcia rewitalizacji, a w jakim stopniu jedynie przyspieszyły realizację planu inwestycyjnego, wykorzystując szansę pozyskania bezzwrotnych środków. Wykorzystano informacje uzyskane w Urzędzie Miasta Krakowa (dalej: UMK) i jednostkach miejskich. Przeprowadzono wywiady z pracownikami UMK ($n = 9$) oraz obserwację w terenie.

2. Samorząd miejski w procesie zarządzania zmianą funkcjonalno-przestrzenną

Miasta są w stanie ciągłej zmiany, która wymaga ponownego zagospodarowywania uprzednio użytkowanych terenów [Markowski, Marszał, 1996]. Podmiotem, który powinien aktywnie i wielowymiarowo w nich uczestniczyć, jest samorząd lokalny, działający w wymiarach: regulacyjno-prawnym, informacyjno-promocyjnym, inwestycyjno-organizacyjnym, finansowo-redystrybucyjnym oraz koordynacyjno-rozjemczym [Osiński, 2011]. W warunkach polskich dominują jednak trzy instrumenty gospodarowania przestrzenią i zarządzania zmianą: planowanie strategiczne, planowanie przestrzenne i tak zwane projekty flagowe [Lorens, 2002]. Używane są one do ustalenia warunków brzegowych (pasywna ingerencja) albo punktowej zmiany przestrzeni. Ramy działania zawarte są przede wszystkim w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP) oraz w opracowaniach strategicznych [Kochanowska, 2002]¹. Rozpatrując działania samorządu w kontekście zarządzania publicznego, należy dodać, że obok ustalania zasad korzystania z przestrzeni, bezpośredniego w nią ingerowania, rolą samorządu jest także wprowadzanie dodatkowych instrumentów stymulujących zmiany (na przykład finansowych) [Wiatrak, 1997]. Administrowanie w samorządzie należy traktować jako podejście statyczne, powielające schematy działania. Zarządzanie zaś zawiera pierwiastki aktywności i kreatywności [Potoczek, Jachowicz, 2005]. Ważnym parametrem oceny jakości prowadzonej polityki lokalnej jest umiejętność bieżącego kontrolowania i dostosowywania działań do zmieniających się potrzeb [Zuziak, 2007]. Procesem wymagającym takiego nastawienia są działania rewitalizacyjne. Wymagają one określenia porządku ewaluacji programu podzielonego na etapy, po których zakończeniu wymagane są podsumowania i wnioski.

¹ W procesach rewitalizacyjnych podejmowanych w ostatnich latach obszary posiadają zarówno MPZP, jak i program rewitalizacji ze względu na wymogi UE w stosunku do dofinansowywanych inwestycji.

Zarządzanie rewitalizacją ma charakter cykliczny – nie ocenia się jedynie punktowego efektu, ale też etapy pośrednie i wzajemne interakcje zjawisk. Jak podkreśla Marcin Sakowicz [2011], działania cykliczne są przeciwstawne w swej specyfice do modelu tak zwanej czarnej skrzynki, w przypadku której istotny jest sam wynik końcowy. Wartość dodana zmian dokonujących się w procesie rewitalizacji umyka bowiem prostym podsumowaniom, bilansom nakładów. W trakcie jej trwania wytwarzają się elementy „niewidoczne” dla powierzchownych podsumowań: więzi społeczne, sieci współpracy i zależności gospodarczych itp. One stanowią siłę żywotną, która w długim okresie przesądzi o sukcesie bądź porażce rewitalizacji. Cykliczność powinna też dotyczyć partycypacji podmiotów zewnętrznych i mieszkańców [Mikułowski, 2012].

2.1. Funkcja kulturalna

W grupie ingerencji publicznych realizowanych w przestrzeniach rewitalizowanych znajdują się te implementujące funkcję kulturalną. Są to głównie działania indukowane zewnętrznie (na przykład jako ingerencja publiczna), w których rezultacie w obszarze zaczyna istnieć skrajnie odmienna od dotychczasowych funkcja, która ma się stać impulsem pozytywnych zmian [Stern, Seifert, 2010]. Tematyka wpływu funkcji kulturalnej na zmiany przestrzenne analizowana jest od ponad 20 lat [m.in. Bianchini, 1993; Pratt, 1997; García, 2004], wskazując, że kultura może oddziaływać na przestrzeń wielowymiarowo. Może tworzyć duże inwestycje (Bilbao w Hiszpanii, Grands Projets we Francji), nazywane „nowymi katedrami” miejskimi, lecz bez obciążenia dogmatycznego [Binns, 2005], ale też realizując projekty „miękkie”, ukierunkowane na tworzenie kultury i inicjatywy oddolne, może generować przemiany przestrzenne.

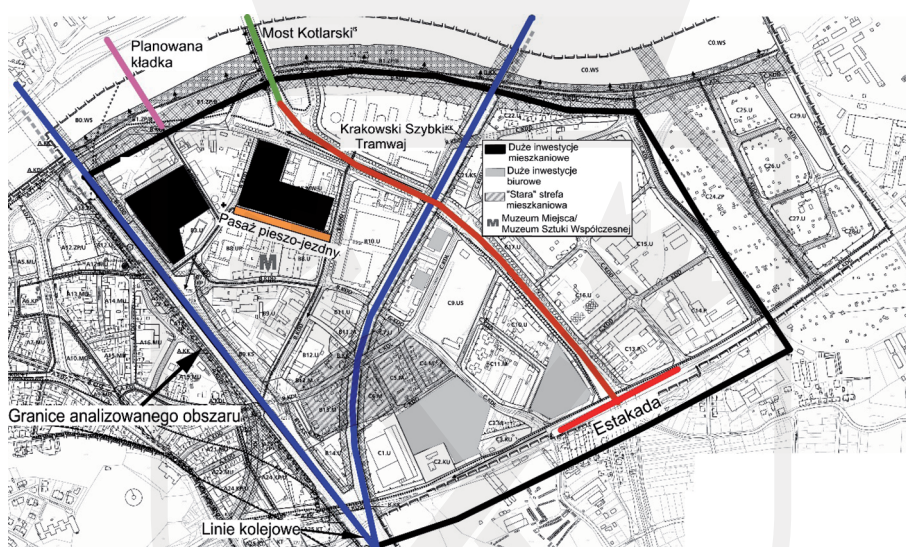
3. Zabłocie – syntetyczna charakterystyka

Zabłocie położone jest w centrum Krakowa, w sąsiedztwie rzeki Wisły. Uwzględniając charakterystykę funkcjonalną (dawny obszar przemysłowy), granice Zabłocia przebiegają: od północy na Wiśle; od południa ulicami Nowohucką i Powstańców Wielkopolskich, od zachodu linią kolejową; od wschodu granicą Rodzinnych Ogródków Działkowych „Płaszów”. Taki obszar objęto analizą w niniejszym artykule. Nie pokrywa się on jednak z granicami „Lokalnego Programu Rewitalizacji Zabłocia” (dalej: LPR) (tu dodatkowo ujęto tereny po drugiej stronie linii kolejowej w stosunku do głównej strefy przemysłowej) oraz granicą jednostki urbanistycznej Zabłocie nr XIII.4 (obejmuje dodatkowo tereny na wschodzie aż do zakola Wisły)².

² Rozbieżności w uznanych przebiegach granic stanowią duże utrudnienie w prowadzeniu badań, uniemożliwiają porównania danych statystycznych.

Dawna struktura funkcjonalna obszaru zdeterminowała jego słabe zaludnienie (gęstość zaludnienia jednostki XIII.4 w 2012 roku – 358 os./km²), o widocznej dysproporcji nie tylko w stosunku do Krakowa (2319 os./km²), ale także całego obszaru objętego LPR (2529 os./km²).

Jak wskazują powyższe dane, w jednostce XIII.4 rośnie liczba ludności (przebiegnie niż w całym obszarze LPR). Tendencja ta będzie się nasilała ze względu na oddawanie do użytku kolejnych inwestycji mieszkaniowych. Posiadane przez UMK dane nie są więc prezentowane w wystarczającym stopniu szczegółowości w stosunku do bieżących zmian i wynikających z nich potrzeb (na przykład zmieniającej się liczby dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym).



Mapa 1. Główne elementy przestrzeni Zabłocia

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1

Ludność Zabłocia

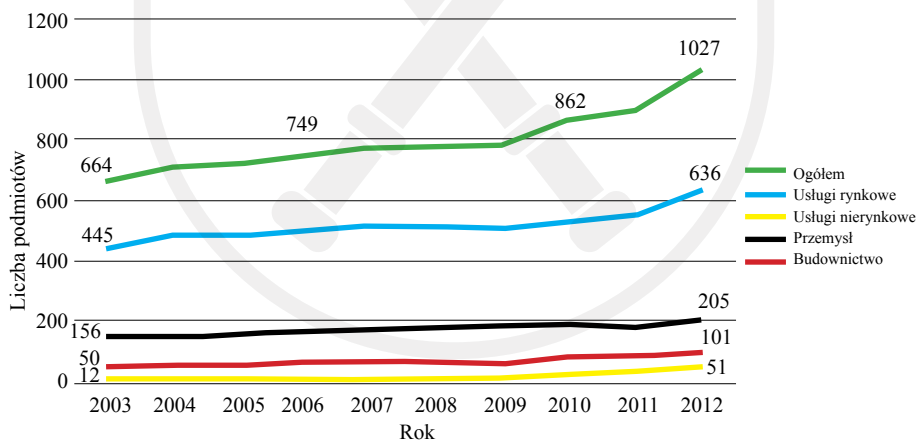
	Liczba ludności w latach							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zabłocie w granicach LPR	4958	4773	4694	4624	4534	4469	4426	4436
w tym dzieci	818	771	717	682	649	625	629	615
Jednostka urbanistyczna XIII.4	b.d.	740	716	709	709	766	825	b.d.
w tym dzieci	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie serwisu StatKraK oraz informacji uzyskanych w Referacie Rewitalizacji UMK, http://msip2.um.krakow.pl/statkrak/view/show/start.asp?tab=n_info&id=1 [dostęp: 11.05.2014].

Duży odsetek mieszkań jest wynajmowanych (39% mieszkańców Zabłocia to najemcy, Krakowa ogółem – 8% [Hajok, Mucha, 2008]). Do tego stanu przyczyniła się głównie obecność szkoły wyższej, generująca procesy studentyfikacji [Murzyn-Kupisz, 2012].

W latach 2003–2012 liczba podmiotów gospodarczych na Zabłociu wzrosła o 54%, z czego w okresach obowiązywania LPR odpowiednio: od 2006 roku – wzrost o 37% (średniorocznie o 6%), a od uchwalenia aktualnie obowiązującego LPR – o 20% (średniorocznie o 10%). W analogicznym okresie w Krakowie liczba podmiotów wzrastała: w okresie 2006–2012 – o 16% (średniorocznie o 2,7%); w okresie 2010–2012 – o 0,04% (średniorocznie o 0,02%). Liczby te wskazują na dynamiczne zmiany dokonujące się na Zabłociu niezależnie od ogólnych trendów gospodarczych. Podczas gdy dynamika przyrostu liczby podmiotów dla Krakowa maleje, wyniki Zabłocia wskazują na znaczący jej wzrost. Takie rezultaty są skutkiem rosnącego zainteresowania małych i średnich przedsiębiorstw (dalej: MŚP). W przeprowadzonych w roku 2008 na zlecenie UMK badaniach MŚP na Zabłociu [Jerschina i in., 2008] jako pozytywne strony prowadzenia tu działalności przedsiębiorcy wskazali: dobrą komunikację, bliskość centrum, dobrą infrastrukturę. Czynniki te mają charakter stały, stąd można przypuszczać, że i obecnie wpływają na lokalizowanie przedsiębiorstw.

Szczegółowa analiza specyfiki podmiotów działających na Zabłociu wskazuje rodzaje działalności reprezentowanych ponadprzeciętnie. Zabłocie jest krakowskim „zagłębem poligraficznym”. Firmy handlowe to głównie hurtownie i sklepy internetowe. Obok przedsiębiorstw charakterystycznych dla Zabłocia przed rozpoczęciem zmian funkcjonalnych (budowlanych, produkcyjnych, handlu hurtowego) pojawiają się nowe. Są to usługi, w tym komputerowe (informatyczne),



Wykres 1. Podmioty w bazie REGON na terenie jednostki XIII.4

Źródło: opracowanie własne na podstawie serwisu StatKraK, http://msip2.um.krakow.pl/statkrak/view/show/start.asp?tab=n_info&id=1 [dostęp: 11.05.2014].

agencje reklamowe, marketingowe, usługi doradcze, pośrednictwa będące głównie *start-up-ami*. Suma korzyści uzbrojenia i lokalizacji Zabłocia czyni z niego swoistą ziemię obiecaną, gdzie podobnie jak w XIX-wiecznej Łodzi szanse na sukces mają zarówno posiadający majątek i pozycję, jak i zaczynający karierę.

Tabela 2

Główne rodzaje działalności gospodarczej na Zabłociu

Rodzaj działalności (liczba)		Główne lokalizacje (ulice)
Usługi	Tworzenie oprogramowania, usługi internetowe, grafika komputerowa, inne usługi informatyczne (52)	Romanowicza, Zabłocie, Lipowa
	Firmy budowlane, wykończeniowe (48)	Dekerta, Romanowicza, Klimeckiego, Pana Tadeusza, Niwy
	Agencje reklamowe, marketingowe (30)	Romanowicza, Lipowa
	Doradztwo podatkowe, prawne, gospodarcze (30)	Dekerta, Romanowicza, Przemysłowa
	Druk, poligrafia, wydawnictwa (29)	Romanowicza, Zabłocie, Dekerta
	Obrót nieruchomościami (24)	Dekerta, Romanowicza, Pana Tadeusza
	Firmy transportowe i spedycyjne (12)	Klimeckiego, Romanowicza, Przemysłowa
	Biura architektoniczne (11)	Zabłocie, Romanowicza
	Kawiarnie/restauracje/kluby (11)	Północna część obszaru
Handel i usługi	Materiały budowlane, maszyny budowlane, wykończenie i wyposażenie wnętrz (92)	Klimeckiego, Romanowicza, Zabłocie, Dekerta, Pana Tadeusza
Handel	Handel hurtowy (26)	Pana Tadeusza, Romanowicza
	Sklepy z zaopatrzeniem dla profesjonalistów (19)	Romanowicza, Zabłocie
	Handel samochodami, częściami, stacje obsługi (16)	Dekerta, Klimeckiego, Pana Tadeusza
	Sklepy internetowe (16)	Romanowicza
Produkcja	Produkcja, w tym: (75)	Romanowicza, Dekerta, Klimeckiego
	– urzędzeń i podzespołów (41)	Klimeckiego, Lipowa, Romanowicza
	– odzieży, tekstyliów, dodatków (10)	Klimeckiego, Dekerta, Romanowicza
	– żywności (6)	Lipowa, Zabłocie
	– opakowań (7)	Zaułek, Romanowicza

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.panoramafirm.pl [dostęp: 12.05.2014].

4. Polityka samorządu lokalnego wobec Zabłocia

4.1. Planowanie strategiczne. Realizacja zadań rewitalizacyjnych

Dokumenty operacyjne dotyczące Zabłocia to *Program Rewitalizacji i Aktywizacji Poprzemysłowego Obszaru Zabłocia* (2006) i *Lokalny Program Rewitalizacji Zabłocia* (2008) (aktualizacja dokumentu z 2006 roku), oparty na postanowieniach *Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa* z 2008 roku

(dalej: MPRK). Celem głównym LPR jest chęć usunięcia zjawisk kryzysowych i przywrócenie zdolności „samodzielnego funkcjonowania w strukturze miasta, a tym samym przyczynienie się do jego zrównoważonego rozwoju” [LPR, 2008: 4]. Wprowadzono dwa rodzaje działań: podstawowe, „rewitalizacyjne”, oraz „projekty flagowe” – uznane za „źródła impulsu dla dalszego rozwoju”, szybko inicjujące proces rewitalizacji, wyzwalające efekt *spill-over* [MPRK, 2008: 13–14].

MPRK wskazał możliwe formy zarządzania procesem (na przykład wyspecjalizowany wydział lub jednostka, spółka celowa, podmiot publiczno-prywatny) [MPRK, 2008: 27]. Operator rewitalizacji nie został jednak powołany. Jej przebiegiem zajmuje się Referat Rewitalizacji w UMK (cztery osoby). MPRK określił, że operator powinien koncentrować kompetencje, dając gwarancje sprawnej realizacji celów. Referat w rzeczywistości odgrywa rolę jedynie administratora. Świadczy o tym dokument wewnętrzny UMK – tak zwane dobre praktyki współpracy między wydziałami w zakresie spraw dotyczących Zabłocia³. Nie powołano też stałych organów doradczych [MPRK, 2008: 29]. Ograniczono monitoring zmian, który ma charakter pozorny i wybiórczy. W MPRK zaznaczono, że w programie w razie konieczności wprowadzane będą zmiany, aktualizacje [MPRK, 2008: 32]⁴. Trudno jednak mówić o realizacji tych postulatów wobec braku wystarczającej ewaluacji. Sprawozdania (według stanu na 31 grudnia 2012 i 31 grudnia 2013 roku) rozliczają jedynie „inwestycje flagowe”. W corocznych raportach powinny być analizowane wskaźniki: wkładu, bazowe, produktu, rezultatu, oddziaływania. Miasto ograniczyło się głównie do wskaźników bazowych, opisujących sytuację wyjściową. Sprawozdania nie dokumentują przemian społecznych określonych w celach MPRK i LPR.

Realizacja zintegrowanego programu rewitalizacji jest potrzebna na Zabłociu. Pozwala na wprowadzenie nowych funkcji, ograniczając niekontrolowane zagarnianie wolnych terenów, szczególnie że atrakcyjne położenie Zabłocia stało się już „pułapką” dla starych mieszkańców skupionych wokół ulic Dekerta, Wałowej, Na Dołach. Zostali oni przytłoczeni sąsiadującymi kompleksami biurowymi oraz z przeciwnego kierunku – zmianami przestrzeni przemysłowych na biurowo-usługowe, o wzrastającej intensywności wykorzystania terenu.

Sytuację pogarsza fakt, że na Zabłociu w zasadzie nie realizuje się miejskich projektów społecznych. W MPRK ujęto wytyczne dotyczące form współpracy służb publicznych ze społecznością lokalną. Nieomal zupełnie nie są one realizowane [MPRK, 2008: 48–49]. Analiza pól dyskusji z mieszkańcami ujęta w MPRK wyjaśnia, dlaczego poziom interwencji jest tak nikły. Kwestie do dyskusji to między innymi: urządzenie podwórek, wystrój przestrzeni publicznych, reorganizacja placówek socjalnych [MPRK, 2008: 31]. Nie są one realizowane,

³ Informacje uzyskane w UMK.

⁴ Obecnie przygotowywana jest aktualizacja MPRK. Jej przesłanki to między innymi chęć opracowania nowej listy inwestycji mogących otrzymać dofinansowanie. Informacje ze strony: http://rewitalizacja.krakow.pl/aktualności/68542,215,komunikat,aktualizacja_miejskiego_programu_rewitalizacji_-_debata.html [dostęp: 22.11.2013].

Tabela 3

Realizacja celów MPRK i LPR

MPRK (wybrane cele i działania)	LPR (2008)*	Uwagi dotyczące realizacji celów
<p>Tworzenie miejsc pracy; wspieranie lokalnego rzemiosła i gospodarki; lokalizacja branż innowacyjnych.</p>	<p>Cel generalny B. Stymulowanie rozwoju ekonomicznego.</p>	<p>Zrealizowany, ale zmiany raczej generowane samodzielnie; powstały nowe przestrzenie biurowe, obszar ma dobrą lokalizację, skomunikowanie zewnętrzne (duża interwencja inwestycyjna gminy):</p> <ul style="list-style-type: none"> – wsparcie MŚP przez system realizowany w skali całego miasta – brak odrębnego programu dla Zabłocia; – MPZP – zaplanowano przeznaczenia terenów; – punktowa adaptacja obiektów przemysłowych do nowych funkcji (MOCAK i Muzeum Miejsca); – słaby rozwój turystyki „osadzonej” na Zabłociu (turyści zainteresowani muzeami, nie historią Zabłocia).
<p>Poprawa wizerunku przestrzeni publicznej, podniesienie jakości otoczenia mieszkaniowego.</p>	<p>Cel generalny A. Ład przestrzenny.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – uchwalenie MPZP – ograniczenia i ukierunkowanie zagospodarowań; – nowa przestrzeń publiczna w ramach inwestycji mieszkaniowych – pasaż pieszo-jezdny; – pomimo działania MPZP – dysfunkcje infrastrukturalne; – brak realizacji Alei Lipowej; – uporządkowanie struktury zabudowy realizowane ustaleniami MPZP; – miasto znikomym właścicielem terenu – trudności w prowadzeniu działań; – ochrona wartości przyrodniczych i kulturowych w granicach nakazów MPZP niewystarczająca; – nowe realizacje mieszkaniowe przytłaczające skalą istniejące obiekty; – rewitalizacja poprzez adaptację Fabryki Schindlera na instytucje kultury ma znaczenie dla ponadlokalnej funkcji kulturalnej, a nie lokalnego klimatu kulturowego; sąsiedztwo instytucji wykorzystywane przez rynek nieruchomości w reklamach; – wprowadzenie MPZP dla Bulwarów Wisły;
<p>Wzmocnienie funkcji mieszkaniowej – utrzymanie dotychczasowych i stworzenie nowych przestrzeni mieszkalnych, dopasowanie otoczenia do potrzeb rodzin z dziećmi.</p> <p>Rozbudowa infrastruktury socjalnej.</p>	<p>Element realizacji celu generalnego A.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – nowe obszary przeznaczone w MPZP pod zabudowę mieszkaniową są nieomal w pełni zagospodarowane; – dostosowanie otoczenia dla rodzin realizowane przez rynek komercyjny; – opieka przedszkolna realizowana głównie przez placówki prywatne; szkolnictwo realizowane na obszarach sąsiednich; – brak nowych instytucji publicznych zaspokajających potrzeby społeczności.

MPRK (wybrane cele i działania)	LPR (2008)*	Uwagi dotyczące realizacji celów
Wsparanie rozdrobnionych struktur własnościowych.	Brak bezpośredniego powiązania z celami LPR, częściowo cel generalny A.	Brak scalania i podziałów gruntów.
Stworzenie funkcjonalnego, przyszłościowego systemu komunikacji i transportu.	Brak bezpośredniego powiązania z celami LPR, częściowo Cel generalny A i B.	Obszar dobrze skomunikowany zewnętrznie. Wewnątrz – system odzwierciedla układ historyczny o wzrastającej dysfunkcyjności w miarę powstawania nowych zagospodarowań.
Przeniesienie zakładów uciążliwych.	Brak bezpośredniego powiązania z celami LPR; częściowo cel generalny B.	Zmiany w lokalizacji przedsiębiorstw generują potrzeby natury ekonomicznej Miasto nie prowadzi polityki relokacji Rozwój branż uciążliwych dla mieszkańców (drukarnie w sąsiedztwie nowej zabudowy mieszkaniowej).
Szereg szczegółowych celów społecznych.	Cel generalny C. Aktywizacja społeczna	Znikoma ingerencja. Właściwie brak efektywnych działań i wiedzy o zmianach społecznych.

* W zestawieniu ujęto cele LPR z 2008 r., które zostały nieznacznie przeorganizowane w stosunku do Programu z 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: LPR, 2008: 4, 36–39; MPRK, 2008: 24.

ponieważ: większość nowych podwórek to zamknięte place, a placówek socjalnych nie planowano tworzyć. Nowe instytucje kultury nie należą zaś do kultury dzielnicowej, tylko ogólnomiejskiej.

Zapisy LPR [2008: 46–47] dotyczące komunikacji społecznej odnoszą się głównie do działań jednokierunkowych (informacyjno-promocyjnych). Konsultacje społeczne zostały przywołane jako narzędzie wykorzystane na etapie przygotowywania dokumentu. W 2010 roku miasto wyszło z jedyną inicjatywą, w której mieszkańcy stanowili jedną z wielu grup uczestniczących⁵. Były to warsztaty mające na celu wypracowanie koncepcji żywienia oraz poprawy warunków życia. Uczestnicy stworzyli jednak pomysły głównie inwestycyjne, w ograniczonej mierze nakierowane na potrzeby mieszkańców (na przykład powstanie mariny, Centrum Rozwoju Twórczego, budowa wieży widokowej). Forma i zakres wykorzystania rezultatów warsztatów nie została doprecyzowana. Zgodnie ze stanowiskiem miasta pomysły uczestników są jedynie „ogólną inspiracją, co oznacza, że o podejmowaniu prób oceny ich wykonalności nie może być mowy”⁶. Uwzględniając wysokość kosztów ich realizacji, to jedyne możliwe obecnie stanowisko.

⁵ Wzięli w nich udział także architekci, urbaniści, artyści, przedsiębiorcy, specjaliści ds. marketingu, studenci, radni dzielnicy, przedstawiciele organizacji non-profit oraz UMK.

⁶ Informacje uzyskane w UMK.

MPRK wskazał konieczność wspomagania MŚP. Gmina realizuje ten postulat w wymiarze ogólnomiejskim, nie skupiając się na specyficznych potrzebach Zabłocia. Brakuje szczegółowej analizy potrzeb i problemów, jakie napotykają tu drobni, zwłaszcza początkujący, przedsiębiorcy. Wskazane w MPRK pożądane ukierunkowanie zmian w profilu firm działających na Zabłociu dokonuje się siłami rynku.

Ingerencja samorządu najwyraźniej widoczna jest w sferze inwestycyjnej. Najważniejsze realizacje na Zabłociu lub w bezpośrednim sąsiedztwie to:

- Muzeum Miejsca oraz Muzeum Sztuki Współczesnej w dawnej fabryce Schindlera – oddane w latach 2009–2010 (dofinansowane ze środków UE oraz dotacji MKiDN);
- kładka pieszo-rowerowa przez Wisłę, w sąsiedztwie Zabłocia (dofinansowana ze środków UE);
- most Kotlarski – oddany w 2002 roku; łącznik z Grzegórkami;
- KST Etap IIA – oddany w 2010 roku;
- estakada nad ulicami Nowohucką i Powstańców Wielkopolskich – oddana w 2011 roku (dofinansowana za środków UE).

Miasto realizowało też mniejsze zadania, na przykład przebudowę ulicy Lipowej. Niestety zdegradowano jej strategiczne znaczenie, wskazane w dokumentach programowych [Gasidło, Kuboś, 2010]. Miasto nie zrealizowało projektów: Rady Dzielnicy Podgórze (budowy parkingów); Stowarzyszenia Podgórze.pl (przebudowy układu komunikacyjnego przy nowych kompleksach biurowych) oraz autorów LPR (na przykład uzupełnienia podstawowych funkcji obsługi mieszkańców, utworzenia centrum współpracy nauki i MŚP, projektu integracji starych i nowych mieszkańców) [LPR, 2008: 55, 69].

4.2. MPZP Zabłocia

W 2006 roku zaczął obowiązywać *Miejscowy Plan Zagospodarowania Przestrzennego* (dalej: MPZP) dla Zabłocia. W podstawowych jego celach wskazano konieczność zdefiniowania układu urbanistycznego i ukształtowania nowego ładu przestrzennego w integracji z miastem i rzeką [MPZP, 2006: § 8]. Zwrócono uwagę między innymi na niewralgiczne dla powodzenia przekształceń realizacje: skomunikowanie zewnętrzne, zagospodarowanie Bulwarów Wisły, wprowadzenie funkcji mieszkaniowej oraz usług i przestrzeni publicznych o znaczeniu ponadlokalnym i ogólnomiejskim, ochronę zabytków przemysłowych z umożliwieniem ich nowego wykorzystania, ukształtowanie atrakcyjnej panoramy Zabłocia z przeciwległego brzegu Wisły, tworzenie zwartych kwartałów zabudowy, restrukturyzację i modernizację zdegradowanych terenów, porządkowanie przestrzeni z wykorzystaniem scalania i podziału [MPZP, 2006: § 9].

Dużym osiągnięciem planu było ustalenie nowych rozwiązań przestrzennych, które docelowo mają poprawić wewnętrzny układ funkcjonalno-przestrzenny, chroniąc Zabłocie przed chaosem zagospodarowań dokonanych na bazie warunków zabudowy. Przykładem takiego rozwiązania jest wyznaczenie pasażu pieszo-jezdnego. Jest on obecnie realizowany jako element inwestycji Pasaż

Podgórski. Drugim rozwiązaniem jest przebudowa i przedłużenie ulicy Lipowej. Trakt ten nie jest jednak realizowany. Miasto poprawiło tylko parametry drogi w jej istniejącym przebiegu. Jest to zaniedbanie, na którym traci Zabłocie, ale też jego integracja ze Starym Podgórzem. Wydaje się, że w najbliższej perspektywie nie ma możliwości realizacji tego projektu, zwłaszcza w skali zaproponowanej w planie z 2006 roku, z nasadzeniami lip, parkingiem, zagospodarowaniem placu miejskiego.

Analizowany obszar odzwierciedla także fakt, że same zapisy MPZP nie chronią przed dysfunkcjami infrastrukturalnymi (narastające braki parkingów) i estetycznymi (*vide*: umieszczenie na dachu nowego bloku neonu reklamowego widocznego z drugiego brzegu Wisły).

5. Podsumowanie

Na podstawie ujętych w literaturze wskaźników przeprowadzono ocenę działań władz lokalnych oraz syntetycznie zwymiarowano skalę i kierunek dokonujących się zmian. Przedstawione wskaźniki stanowią te, które bezpośrednio odwołują się do rewitalizacji, ale też i szerzej do zagadnień rozwoju miasta.

W poszukiwaniu środków finansowych do wykonania zadań gmina straciła pierwotny sens i wielowymiarowość rewitalizacji. Po początkowym entuzjastycznym podjęciu realizacji programów rewitalizacji obecnie zainteresowanie obszarem zmalało, wkroczył zaś kapitał prywatny. Wtedy obowiązkiem samorządu było dopilnowanie, aby dokonujące się zmiany odbyły się w sposób ograniczający negatywne skutki zewnętrzne, chroniły słabszą stronę procesu (na przykład starych mieszkańców). Niestety wkroczenie dużych inwestorów przytłumiło historyczną tożsamość obszaru, przekładając obraz sukcesu zmiany na liczbę metrów kwadratowych oddanej powierzchni. Projekty społeczne upadły. To, co udało się na Zabłociu zmienić, dokonałoby się tak czy inaczej ze względu na walory miejsca i brak problemów generujących kapitałochłonne zadania (na przykład rekultywacyjne). Zmiany struktury działalności gospodarczej rozpoczęły się wraz z transformacją gospodarczą, na co wskazuje sam LPR [2008: 20]. Główne miejskie inwestycje zostały zrealizowane w większej mierze dla Krakowa niż dla samego Zabłocia. Nie dostrzeżono potrzeb niewielkiej społeczności mieszkańców, nie zadbane o złagodzenie narastających dysfunkcjonalności w użytkowanej przez nich przestrzeni.

Podsumowując, można stwierdzić (za św. Augustynem, na którego powołuje się oficjalny miejski serwis rewitalizacyjny), że: „Miasta nie składają się tylko z domów i ulic, ale z ludzi i ich nadziei”. To oni są dziedzicami, którzy zadecydują, w jakiej formie przekażą Zabłociu przyszłym pokoleniom. Zadaniem gminy jest im to zadanie ułatwić, do czego konieczne jest posiadanie wiedzy w zakresie dokonujących się zmian w wymiarach wykraczających poza obecną, mocno schematyczną formę. Rozsądne wspomaganie procesów oddolnych jest ważnym zadaniem dla władz. Nie może ono dokonywać się jedynie przez zapisy MPZP

Tabela 4

Wymiary rewitalizacji oraz wybrane wskaźniki weryfikacji zmian

Wskaźniki	Skala i kierunek zmiany	Uwagi
Ekonomiczny		
Wzrost wartości renty lokalizacyjnej.	++	Wzrost cen nieruchomości jako rezultat korzystnej lokalizacji i istniejącego uzbrojenia.
Zmiana struktury działalności gospodarczej.	++	Wzrost udziału sektora usług. Zmiany zaczęły się przed uchwaleniem LPR.
Wzrost dochodów ludności.	b.d.	(Dane niemożliwe do uzyskania dla analizowanego obszaru).
Wartość inwestycji.	+++	Znaczący wzrost wartości inwestycji publicznych i prywatnych.
Społeczny		
Zmiana struktury zatrudnienia.	++	Wzrost zatrudnienia w usługach oraz MŚP.
Spadek skali potrzeb adresowanych do MOPS.	+/-	Wyплаты świadczeń z MOPS mają tendencję spadkową, są jednak wyższe w przeliczeniu na mieszkańca w stosunku do wskaźnika dla całego Podgórza.
Zmiana struktury wykształcenia ludności.	b.d.	(Dane niemożliwe do uzyskania dla analizowanego obszaru).
Przestrzenny		
Zmiany stosunku przestrzeni publicznych do prywatnych.	+/-	Wzrost powierzchni przestrzeni publicznych o ograniczonej dostępności. Brak realizacji Alei Lipowej.
Wzrost liczby i jakości urządzeń i obiektów infrastruktury miejskiej.	++/-	Realizacja infrastruktury komunikacyjnej i kulturalnej. Brak nowej infrastruktury oświatowej i kulturalnej poziomu dzielnicowego.
Spadek powierzchni terenów opuszczonych i zdegradowanych; nowe funkcje, nowa jakość istniejących; nowe obiekty / przebudowa, rewaloryzacja, rekonstrukcja obiektów zabytkowych.	++/-	Nowe zagospodarowania i nowe funkcje – nie zawsze jednak w formie optymalnej dla Zabłocia jako całości przestrzenno-funkcjonalnej.
Podziały i scalania działek.	---	Brak działań. Utrwalanie historycznych podziałów.
Ekologiczny		
Wzrost udziału i jakości przestrzeni zielonych.	+/-	Wzrost powierzchni przestrzeni zielonych wysokiej jakości w obszarach zamkniętych inwestycji.
Polepszenie parametrów ekologicznych.	+	Spadek udziału funkcji uciążliwych.

Kierunek zmian: „+” – pozytywne; „-” – negatywne. Skala zmiany: od 1 do 3 znaków.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Stawasz, Sikora, 2007; Urbanowicz, 2011; Zalewski, 2000; źródła danych do oceny zmian: UMK, MOPS, BDL, GUS, www.panorama-firm.pl [dostęp: 14.06.2014]; badania terenowe.

i punktowe ingerencje. W przypadku zaniechania zmiany sposobu myślenia o rewitalizacji pozostanie ona bowiem częściowo rewitalizacją „przez kulturę” oraz rewitalizacją komercyjną. Na pewno zaś będzie rewitalizacją „urzędową”, z procedurami, programami i ściśle budżetowymi formami rozliczeń z uzyskanych rezultatów.

Literatura

- Adamczyk-Arns G., Wojnarowska A. i in. (2008), *Miejski Program Rewitalizacji Zabłocia*, BIG-STÄDTEBAU GmbH, Kronshagen.
- Bianchini F. (1993), *Culture, conflict and the city: Issues and prospects for the 1990s*. [w:] F. Bianchini, M. Parkinson (red.), *Cultural policy and Urban Regeneration: The West European Experience*, Manchester University Press, Manchester.
- Binns L. (2005), *Capitalising on culture: An evaluation of culture-led urban regeneration policy*, Dublin Institute of Technology, E-version, <http://arrow.dit.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1004&context=futuresacart> [dostęp: 16.05.2014].
- Bratić V. (2008), *Local self-government in Central and Eastern Europe – a strong and independent local-level management tool or just a paper tiger?*, „Financial Theory and Practice”, 32 (2), Institute of Public Finance, Zagreb.
- García B. (2004), *Cultural Policy and Urban Regeneration in Western European Cities: Lessons Experience, Prospects for the Future*, „Local Economy”, 19, 4.
- Gasidło K., Kuboś R. (2010), *Aleja Lipowa – projekt flagowy Programu Rewitalizacji Dzielnicy Zabłocie w Krakowie*, „Zarządzanie Publiczne”, 1–2 (9–10), Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Hajok D., Mucha P. (2008), *Sfera społeczna Zabłocia – analiza stanu istniejącego*, Analiza na zlecenie UMK, Kraków.
- Jerschina J., Lesińska E., Pytliński Ł. (2008), *Stan małych i średnich przedsiębiorstw na Zabłociu. Etap II*, CEM Instytut Badań Rynku i Opinii Publicznej, Kraków.
- Kochanowska D. (2002), *System planowania miejscowego – możliwości sterowania rozwojem przestrzennym miasta* [w:] P. Lorens (red.), *System zarządzania przestrzenią miasta*, Politechnika Gdańska, TUP, Gdańsk.
- Lorens P. (2002), *Koncepcja budowy systemu zarządzania przestrzenią miasta w warunkach polskich*, [w:] P. Lorens (red.), *System zarządzania przestrzenią miasta*, Politechnika Gdańska, TUP, Gdańsk.
- LPR (2008), *Lokalny Program Rewitalizacji Zabłocia*, Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowionych w Katowicach na zlecenie Urzędu Miasta Krakowa.
- Markowski T., Marszał T. (1996), *Problemy planowania przestrzennego w świetle doświadczeń europejskich* [w:] T. Marszał (red.), *Gospodarka przestrzenna i zarządzanie miastem. Z perspektywy doświadczeń krajów Unii Europejskiej*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Mikułowski M. (2012), *Specyfika zarządzania zmianą w administracji publicznej* [w:] J. Czapułowicz (red.), *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, KSAP, Warszawa.
- MPRK (2008), *Miejski Program Rewitalizacji Krakowa*, przyjęty uchwałą nr LIII/672/08 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 października 2008.
- MPZP (2006), *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru Zabłocie*, przyjęty uchwałą Nr CXIII/1156/06 Rady Miasta Krakowa z dnia 28 czerwca 2006.

- Murzyn-Kupisz M. (2012), *Przemiany historycznych dzielnic śródmiejskich w dobie neoliberalnego urbanizmu. Przykład Starego Podgórze w Krakowie* [w:] M. Szmytkowska, I. Sagan (red.), *Miasto w dobie neoliberalnego urbanizmu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Osiński J. (2011), *Administracja publiczna na tle ewolucji instytucji państwa w XX i XXI wieku* [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, SGH, Warszawa.
- Potoczek A., Jachowicz S. (2005), *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Suwalsko-Mazurskiej, Toruń–Warszawa.
- Pratt A.C. (1997), *Production values: From cultural industries to the governance of culture. Production values: From cultural industries to the governance of culture* [w:] „Environment and planning”, A 29 (11), doi: 10.1068/a291911.
- Sakowicz M. (2011), *Nowoczesny model policy making w jednostkach administracji publicznej*, [w:] J. Osiński (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, SGH, Warszawa.
- Skalski K. (2007), *Programy rewitalizacji w Polsce. Bilans, perspektywy, zarządzanie* [w:] P. Lorens (red.), *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, Biblioteka Urbanisty, 10, Warszawa.
- Stawasz D., Sikora D. (2007), *Rewitalizacja – zarys problematyki* [w:] T. Markowski, D. Stawasz (red.), *Rewitalizacja a rozwój funkcji metropolitalnych miasta Łodzi*, Uniwersytet Łódzki, Łódź.
- Stern M.J., Seifert S.C. (2010), *Cultural Clusters: The Implications of Cultural Assets Agglomeration for Neighborhood Revitalization*, „Journal of Planning Education and Research”, 29, 3, doi: 10.1177/0739456X09358555.
- Uchwała nr CXIII/1156/06 Rady Miasta Krakowa z 28 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia MPZP Zabłocie.*
- Uchwała nr XC/1193/10 Rady Miasta Krakowa z 13 stycznia 2010 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji Programu rewitalizacji i aktywizacji przemysłowego obszaru Zabłocia.*
- Urbanowicz R. (2011), *Zrównoważone planowanie urbanistyczne* [w:] J. Kołodziej (red.), *Rewitalizacja dziedzictwa przemysłowego*, PAN i WSG, Bydgoszcz–Warszawa.
- Wiatrak A.P. (1997), *Problemy rozwoju regionalnego w Polsce. Rozwój gospodarczy i zmiany strukturalne w ujęciu regionalnym*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok.
- Zalewski A. (2000), *Ekonomika rozwoju lokalnego. Wybrane zagadnienia* [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny, Monografie i opracowania*, SGH, Warszawa.
- Zuziak Z. (2007), *Rewitalizacja a policentryczność* [w:] P. Lorens (red.), *Rewitalizacja miast w Polsce. Pierwsze doświadczenia*, Biblioteka Urbanisty, 10, Warszawa.